

2  
2e1.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

ANALISIS COMPARATIVO DE LA LEY DE PUERTOS. ESTUDIO EN SU CAPITULO II DESDE LA PERSPECTIVA DEL APARTADO DE "ESTATUTO" DE LA CONVENCION Y ESTATUTO DEL REGIMEN INTERNACIONAL DE LOS PUERTOS MARITIMOS. UNA PROPUESTA LEGISLATIVA.

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN RELACIONES**  
**I N T E R N A C I O N A L E S**  
**P R E S E N T A :**  
**VIRGINIA AGUILAR MARTINEZ**

ASESOR: DR. JOSE EUSEBIO SALGADO Y SALGADO



MEXICO, D. F.

AGOSTO DE 1997

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A Dios:**

Creador del universo. la vida y el hombre por haberme dado su soplo de vida y junto con él, la magia del amor que envuelve todo mi ser. Gracias Señor.

**A mis padres:**

**Joven Artemio**

Porque me ha enseñado que el mayor compromiso del individuo está consigo mismo: en el trabajar, estudiar y jugar. Porque su lucha en la vida es la pauta que ha dirigido mi existencia. Lo quiero papá, por ser un hombre sabio, pero sobre todo, por ser el joven más padre del mundo.

**Mamita:**

Porque ha sido siempre la luz que ha dirigido mi vida llenándola de amor, dulzura y paz. Por ser la madre santa, humilde y pura que ha creído en mí, que me ha dado lo mejor de su existencia, pero sobre todo, que me ha amado y respetado inmensamente. Gracias mamá.

**A mi Theycita:**

Gracias por cuidar y alimentar de ternura y amor todo mi ser, porque en las aulas de clases, en el recreo y en todo lugar, tengo tan nítida su presencia. Porque ha caminado conmigo a cada paso dándome la mano, su alma y corazón.

**A mis hermanos:**

**Georgina, Gisel y Artemio:**

Por todos los momentos tan maravillosos que hemos compartido juntos. Porque sus bromas, risas, consejos y ayuda me han fortalecido. Porque siempre están conmigo en mi pensamiento y sentimientos.

**A la Familia Sánchez Aguilar:**

Porque su cariño y lucha en la vida, me han enseñado a apreciar y luchar en la vida.

**A la Familia Mendoza Aguilar:**

Por su invaluable apoyo moral y técnico en la realización de esta tesis, así como su paciencia, comprensión y recursos humanos prestados.

**A mis Abuelitas:**

**Mercedes Aguilar y Pipina Martínez:**

Por enfrentar con valor la vida, dándome ejemplos de sabiduría en su lucha constante.

**A todos mis valiosos amigos:**

Por haberme abierto tan desinteresadamente las puertas de su corazón, porque su amistad y consejo dieron fuerza y luz a mi alma.

**A ti, mi amado esposo:**

Porque eres lo más hermoso que en mi vida ha pasado,  
Porque eres comprensión, dulzura y cariño,  
Por tu gran capacidad de amar y servir,  
Porque Dios me ha bendecido contigo,  
Por que te amo tan profunda e intensamente.  
Gracias por todo.

***Nuevo canal Interoceánico***

*Te propongo construir  
un nuevo canal  
sin exclusas  
ni escusas  
que comuniquen por fin  
tu mirada atlántica  
con mi natural pacífico.*

***Mario Benedetti.***

## **AGRADECIMIENTOS**

Deseo expresar mi gratitud hacia el Dr. José Eusebio Salgado y Salgado, quien ayudó a dar vida a esta investigación compartiendo sus conocimientos y apoyo autoral en las etapas de esta tesis. Al Dr. Enrique Suárez por su dirección y consejo al inicio de este proyecto. A mi hermana Noemí Aguilar por su interminable apoyo tanto emocional como técnico y sus comentarios útiles que demandaron tiempo y esfuerzo.

A los profesores: Alfredo Córdoba Kuthy, Oscar Medina Xochihua, Sergio Guerrero Verdejo y Bonifacio Arturo Sánchez Martínez porque cada uno hizo contribuciones significativas para configurar el pensamiento de este trabajo.

Los amigos enriquecedores son un tesoro. Omar Aquino ha sido una presencia amistosa y comprensiva que ayudó a dar forma y figura al trabajo para reestructurarlo y refinarlo hasta que alcanzó su forma final; la Sra. Tere por su invaluable ayuda en el préstamo de libros y material bibliográfico; y a mi esposo José Eusebio por su gran tolerancia mostrada conmigo, porque es entusiasta, generoso y firme, y porque hemos aprendido a respetarnos y a identificarnos mutuamente.

Los agradecimientos no son suficientes para con todas las personas que tuvieron parte en este trabajo y los hago extensivos a cada uno de ellos.

# **CONTENIDO**

	<b>Pag.</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>I</b>
<b>CAPITULO I. LOS PUERTOS Y SU REGIMEN JURIDICO</b>	<b>3</b>
<b>1.1. El concepto de puerto marítimo</b>	<b>4</b>
<b>1.2. Criterios de clasificación de los puertos</b>	<b>13</b>
1.2.1. Desde el punto de vista físico	13
1.2.2. Por la naturaleza de su función económica, instalaciones y servicios, y al tipo de operación	15
1.2.3. Por su navegación o por los servicios a que se destinan	20
1.2.4. Por su importancia	21
<b>1.3. Las fuentes internacionales de los puertos</b>	<b>26</b>
<b>1.4. El régimen jurídico de la gestión de un puerto marítimo</b>	<b>28</b>
1.4.1. Contenido de los instrumentos relativos al régimen jurídico de los puertos	29
1.4.2. Puertos de gestión centralizada	32
1.4.3. Puertos de gestión descentralizada y puertos autónomos	33
1.4.3.1. Descentralización en materia portuaria	34
1.4.3.2. El régimen de autonomía de los puertos marítimos	34
1.4.4. Aspectos jurídicos de la privatización de las operaciones portuarias	35
<b>1.5. Importancia de los puertos mexicanos en el desarrollo económico</b>	<b>36</b>

<b>CAPITULO II. EL SISTEMA PORTUARIO MEXICANO</b>	<b>45</b>
2.1. Antecedentes históricos en México	46
2.2. Administración portuaria. El régimen jurídico	56
2.3. Infraestructura Portuaria	63
2.4. Problemas del Sistema Portuario	74
2.5. Los puertos mexicanos ante la privatización	95
2.6. Marco jurídico vigente	109
2.6.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	110
2.6.2. Ley de Navegación	115
2.6.3. Ley de Vías Generales de Comunicación	117
2.6.4. Ley Federal del Trabajo	118
2.6.5. Ley Aduanera	118
2.6.6. Ley de Inversión Extranjera	120
2.6.7. Normatividad aplicable a los puertos mexicanos	124
2.7. Balance actual	125
 <b>CAPITULO III. LA LEY DE PUERTOS</b>	 <b>133</b>
3.1. Surgimiento de la Ley de Puertos	134
3.1.1. La vigencia de una legislación dispersa	138
3.1.2. Iniciativa de la Ley de Puertos	139
3.1.3. La Ley de Puertos en la Cámara de Diputados y Senadores	142
3.2. La Ley de Puertos y su marco socio-político económico	150
3.3. Estructura y Resumen General de la Ley de Puertos	167
3.4. Objetivos de la creación de la Ley de Puertos	176



3.5. Fundamentos y estructura del Capítulo II "Puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias" y el Artículo	182
3.5.1. Autoridades Competentes	183
3.5.2. Clasificación de los puertos	186
3.5.3. Condiciones de los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias	188
3.6. Concesiones y permisos	189
3.7. Administración Portuaria Integral (API)	194
3.7.1. Comisión Consultiva	203
3.8. Operación Portuaria y Comité de Operaciones	204
3.9. Precios y tarifas	208
3.10. Verificación, Infracciones y Sanciones	210
 <b>CAPITULO IV. LA LEY PORTUARIA EN MEXICO Y SU RELACION CON LA CONVENCION Y ESTATUTO INTERNACIONAL DE LOS PUERTOS MARITIMOS</b>	 215
4.1. México en el contexto de la legislación marítima internacional	216
4.2. La Convención y Estatuto Internacional de los Puertos Marítimos en su apartado de "Estatutos"	225
4.3. Problemas generales de la Ley de Puertos	229
4.4. Disposiciones contradictorias	240
4.4.1. Caso específico: PEMEX-REFINACION	249
4.5. Figuras fuera de regulación	261
4.6. Inconsistencias internas y términos ambiguos	269
4.7. Conceptos superados en el ámbito internacional	282

4.8. Duplicidad de leyes	295
4.9. Trascendencia de la Ley de Puertos	297
<b>CAPITULO V. PROPUESTA LEGISLATIVA AL CAPITULO II DE LA LEY DE PUERTOS</b>	<b>305</b>
5.1. Justificación a las modificaciones por proponer	306
5.2. Propuesta	314
5.2.1. Otras propuestas	323
5.3. Comentario final	335
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>339</b>
<b>ANEXOS</b>	
I. Resumen de las reformas y disposiciones de la Ley de Puertos	351
II. Títulos de concesión para las APIS	353
• Otros Acuerdos, Oficios y Concesiones otorgadas	355
III. Convenios aplicables a los puertos mexicanos	365
<b>FUENTES DE INFORMACION</b>	
Bibliografía	371
Hemerografía	374
Legislación	376

*Creemos en las posibilidades positivas  
de esta civilización y orientémoslas humanamente,  
como nos obliga a hacerlo nuestra herencia espiritual.*

JOSE VASCONCELOS

# ***INTRODUCCION***

México es un país con un excepcional ubicación geográfica, que lo convierte en un vehículo natural entre América del Norte, Centro y Sudamérica, así como entre las Cuencas del Pacífico y del Atlántico.

El país abarca una superficie de casi 2 millones de kilómetros cuadrados y más de 10 mil kilómetros de litorales en el Océano Pacífico y en el Golfo de México y Caribe.

México cuenta con un gran número de instalaciones portuarias en ambos litorales. El sistema portuario en su conjunto tiene 73 puertos y su longitud total de muelles asciende a 110 kilómetros. Más del 80% del comercio exterior total del país, y 30% de la carga movilizada por todos los modos de transporte se opera a través de 24 puertos principales y terminales especializadas de carga.

En 1996, el Sistema Portuario Nacional movilizó 206 millones 732 mil toneladas de carga a través de los principales puertos comerciales: Veracruz, Lázaro Cárdenas, Tampico, Altamira y Manzanillo. México es entonces, por su medio físico y su estructura socio-política, un país con un apreciable carácter marítimo.

Para México, el comercio por vía marítima es vital, pues está estrechamente relacionado con la captación de divisas, esenciales para el desarrollo. Al vincular los transportes marítimo y terrestre, los puertos son primordiales en el intercambio comercial. Como el comercio internacional está inmerso en una fuerte competencia, es importante proseguir con el proceso modernizador y de organización del sistema portuario nacional. Pero debemos

reconocer que la actividad portuaria en nuestro país no corresponde aún al nivel de desarrollo exigido. Nuestro sistema portuario tiene que alcanzar los niveles de competitividad y eficiencia exigidos por la apertura comercial y por la globalización de la economía mundial. Sin embargo, para ello se requiere definir una política marítima amplia que incluya las de carácter portuario y de navegación. Países esencialmente marítimos como el Reino Unido, Holanda y Japón, muestran que el progreso en materia marítimo portuaria es muy importante para desencadenar las fuerzas económicas y sociales que conducen al desarrollo.

Si bien, los puertos mexicanos, con la actual política de modernización: Descentralizar la administración de los puertos, promover la participación de los sectores privado y social, simplificar la normatividad, eliminar las barreras de entrada, y la rendición del papel del Estado en la actividad portuaria; han mejorado la calidad de los servicios e incrementado su eficiencia y productividad, aún así, es indispensable crear estrategias de desarrollo e instrumentar profundos cambios en la estructura legal y de organización de los puertos, que permitan su sano y eficiente crecimiento, pero además, que se adecúen con flexibilidad al entorno internacional y ofrecer la seguridad necesaria para facilitar nuestro comercio marítimo.

El 19 de julio de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Puertos que viene a derogar gran parte de la legislación marítima hasta entonces existente. La Ley de Puertos consta de nueve capítulos, con 69 artículos y ocho transitorios. Sin embargo, esta Ley vigente está llena de disposiciones contradictorias, deja figuras fuera de regulación, da conceptos ya totalmente superados en el ámbito internacional con lo que nace atrasada, y en algunos casos se opone incluso, a convenios internacionales debidamente ratificados por nuestro país.

**La multiplicidad de lazos tan complejos y relaciones que ha establecido México con el resto del mundo, lo comprometen a respetar las obligaciones y derechos que ha adquirido para mantenerse dentro de la política y la economía internacional. México, no debe entonces, ignorar los acuerdos internacionales porque esto le resta validez a su política exterior, además le impide entrar en el contexto de la globalización.**

**Existe una legislación amplia en materia marítima y portuaria internacional, para facilitar el comercio y las relaciones de intercambio, en especial: La Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos de 1923 y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 o Convención de Montego Bay.**

**Para efectos de esta investigación se han tomado en cuenta ambas, pero se dará más peso a la Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos de 1923 porque es el instrumento más amplio y preciso que existe en materia portuaria internacional y si bien, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 es mucho más actual, trata de manera más amplia y general asuntos del Derecho del Mar dejando en términos secundarios cuestiones específicas como los puertos.**

**De aquí entonces la importancia de esta investigación al hacer un análisis jurídico y económico de la Ley de Puertos, así como un análisis comparativo con respecto a una norma jurídica internacional: La Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos, del 19 de diciembre de 1923 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 1935. Asimismo, se han estudiado los principales problemas de esta Ley, que a partir de su análisis, han dado como resultado la propuesta legislativa al Capítulo II de la Ley de Puertos, así como una serie de observaciones generales.**

De manera específica esta tesis tiene por objeto realizar un análisis de la Ley de Puertos en su capítulo II "Puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias" de los Artículos 5 al 15, y los Artículos 4, 16 y 45 de esta Ley, debido a que estos son los únicos que tratan o tienen relación sobre asuntos internacionales; con respecto a la Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos en su apartado de "Estatuto" de los Artículos 1 al 8, 16 al 20, y 24; para dirigir también las observaciones, en la propuesta legislativa.

La hipótesis resulta ser cierta al comprobar que la Ley de Puertos en su Capítulo II no corresponde con la Convención y Estatutos de los Puertos Marítimos al contradecirse en los asuntos de tráfico de las embarcaciones, puertos y servicios portuarios entre otros; luego entonces, es deficiente para establecer condiciones adecuadas en la actividad del comercio marítimo.

El trabajo fue realizado bajo una combinación de investigación de campo como una fuerte investigación bibliográfica. Se asistió con cierta frecuencia a las Bibliotecas de la representación de las Naciones Unidas en México, de la UNAM (FCPyS y Derecho), del Senado; pero sobre todo a la Biblioteca de la Marina Mercante y Puertos Mexicanos y a las hemerotecas de la FCPyS, del Senado y de Puertos Mexicanos.

La investigación la dividí en Cinco Capítulos: el Primero estudia los Puertos y su Régimen Jurídico; el Segundo, el Sistema Portuario Mexicano; el Tercero, a la Ley de Puertos en un análisis de su estructura y capitulado, siendo la base para entrar al estudio de la Convención y Estatuto Internacional de los Puertos Marítimos y su relación con la Ley Portuaria, tema del Cuarto Capítulo; y establecer entonces, en el Capítulo Quinto, la propuesta legislativa al Capítulo II de la Ley de Puertos, así como otras observaciones.

**Muchas de las ideas que se incluyen en esta investigación no son nuevas. Se han basado en los trabajos de las principales figuras en asuntos marítimos, particularmente los de Raúl Cervantes Ahumada, José Eusebio Salgado y Salgado y los de sus intérpretes; así como en muchos documentos, boletines y libros obtenidos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el área de Marina Mercante y Puertos Mexicanos.**

**Esta investigación no pretende de ninguna manera, agotar el tema sino todo lo contrario, ser un trampolín de discusiones y críticas que den vitalidad al Sistema Portuario Nacional. Es también, una forma de agradecimiento constante y de retribución, de un poco, del interminable alimento que ha dado a mi espíritu, ésta honorable Casa de Estudios.**

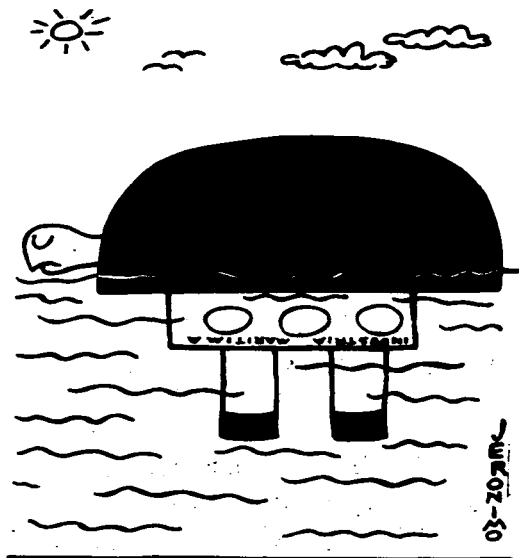
**Si México desea tener una legislación marítima adecuada y avanzada, se deben instrumentar profundos cambios en la estructura legal de los puertos para corregir los errores cometidos, pero sobre todo para que en este caso -la Ley de Puertos- establezca condiciones favorables en la participación del comercio marítimo.**



# CAPITULO I

## TORTUGUISMO

Por Jerónimo



## **CAPITULO I**

### **EL REGIMEN JURIDICO DE LOS PUERTOS**

*Cualesquiera que domine el mar,  
domina el comercio;  
cualquiera que domine el comercio del mundo,  
domina las riquezas del mundo;  
y consecuentemente al mundo mismo.*

SIR WALTER RALEIGH

Los puertos no sólo sirven de puntos de paso obligatorio para el transporte internacional de mercancías, sino que en muchos casos también se convierten en centros de desarrollo económico, una vez que se establecen industrias de transformación en las proximidades de sus instalaciones. Los puertos marítimos aportan un valor añadido considerable a la economía regional.

En términos generales, existen tres tipos de regimenes juridicos para los puertos:

- puertos de gestión centralizada;
- puertos autónomos, con gestión descentralizada
- puertos de gestión privada.

En la práctica, estas divisiones no son tan netas, ya que pueden existir terminales de gestión privada en un puerto centralizado o autónomo.

### **1.1. El concepto de puerto marítimo**

El régimen institucional de los puertos depende en primer lugar de su definición y de la naturaleza del tráfico que reciben.

#### ***¿Qué es un puerto?***

Para lograr una clara definición de los puertos, partiremos del análisis hecho a diversas definiciones.

En la Enciclopedia de México, se define un puerto como *"un lugar de la costa defendido de los vientos y dispuesto para seguridad de las naves y para las operaciones de tráfico y armamento"*.<sup>1</sup>

Esta definición sólo hace referencia a un espacio territorial de la costa, la seguridad de las naves y las cuestiones de comercio. sin embargo, nos servirán como primeros puntos de apoyo, en la definición de puertos, pues, como ya

---

<sup>1</sup> **Enciclopedia de México**. México, SEP, 1978. Tomo X, p. 745.

estudiaremos más adelante, un puerto debe incluir muchos más elementos para su adecuada conceptualización y funcionamiento .

Para el Sr. J. Grosdidier de Matons, un puerto es *"un lugar de la costa especialmente destinado por la autoridad administrativa competente para prestar servicios a las operaciones de comercio marítimo"*.<sup>2</sup> Esta definición corresponde al concepto anglosajón de puertos, es decir, una unidad establecida en una costa. Ahora bien, esta definición tampoco tiene en cuenta la existencia de muchos puertos fluviales que, en algunos casos, tienen un importante tráfico internacional aunque estén a centenares de kilómetros del mar. por ejemplo, Asunción en Paraguay.

Para el autor Santiago Hernández Yzal, en su libro Economía Marítima, *"puerto es todo lugar natural o artificial apto para deparar abrigo suficiente de la mar y del viento, con fines determinados"*.<sup>3</sup>

La definición no hace referencia a los elementos artificiales como escolleras, boyas, rompeolas, etcétera, ni a las instalaciones cuyo desempeño son necesarias para la vida económica de un puerto por ejemplo: no se hace mención a la profundidad de los canales de navegación; tampoco se menciona si el puerto admite la entrada de embarcaciones de gran calado, siendo por ello considerados puertos de altura o de cabotaje; no se hace referencia a instalaciones como muelles, bodegas, lugares de almacenamiento, maquinaria, ni equipo para estiba, transferencia de carga a otros medios de transporte, y lugares de recepción de pasajeros; sin mencionar la zona de influencia económica -Hinterland- que caracteriza a los puertos.

<sup>2</sup> J. Grosdidier de Matons. Le régime administratif et financier des ports maritimes, L.G.D.J. 1969, p. 13, en Aspectos Jurídicos de la Gestión Portuaria. Informe de la Secretaría de la UNCTAD. Nueva York, UNCTAD, 1993, p. 27.

<sup>3</sup> Hernández Yzal, Santiago. Derecho Marítimo. Barcelona. Escuela Oficial Náutica, 1968, p. 190.

Para Guillermo Interiano Mayano, quien fuera Vocal de Finanzas del Organismo Desconcentrado ex-Puertos Mexicanos, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, puerto es un punto de transferencia de mercancías entre el transporte marítimo y el terrestre, es un núcleo de desarrollo que permite el crecimiento de un área, las grandes autoridades costeras se han desarrollado alrededor de un puerto, permite el crecimiento de muchas actividades, como el comercio y la industria, recordemos también que en las grandes civilizaciones, los puertos han sido el canal de acceso por el cual han llegado corrientes filosóficas, culturales, científicas entre otras, a veces es indefinible lo que es un puerto, al mismo tiempo es todas estas cosas.<sup>1</sup>

Guillermo Interiano nos proporciona dos elementos considerables de atención: por un lado menciona al puerto como un núcleo de desarrollo socioeconómico al permitir el crecimiento en diversas esferas comerciales y, por el otro, como un canal de acceso e intercambio de los procesos culturales.

Otra definición que cabe destacar es la que manifiesta la Organización de las Naciones Unidas al describirlo como lugar de convergencia de los modos de transporte, el puerto es un conjunto completo que consta de una multitud de partes, cada una de las cuales ha de desempeñar función propia en el traslado de las mercancías del medio de transporte marítimo al medio de transporte terrestre y viceversa, un gran puerto tiene un grado de complejidad que sólo alcanza alguna de las mayores empresas integradas del mundo. Si bien, esta concepción es bastante ambigua, al decir que consta de una multitud de partes y no pronunciando cuáles son de manera general; nos incluye el concepto de transporte multimodal en la globalización general de un puerto, y, asimismo el grado de complejidad que sólo algunos países logran.

---

<sup>1</sup> Puertos Mexicanos, México, Puertos Mexicanos, SCT, enero 1990, p. 23.

En un informe preparado por la Comisión de Comunidades Europeas por el Grupo de Trabajo sobre Puertos, el puerto marítimo se define como una superficie de terreno y agua con instalaciones y equipo que permiten principalmente la recepción de buques, su carga y descarga, el almacenamiento de mercancías, la recepción y entrega de estas mercancías por los medios de transporte interior, y que puede incluir también las actividades de empresas vinculadas con el transporte marítimo.<sup>3</sup>

Esta es una de las maneras más completas de definir a un puerto pues si bien, toma en consideración elementos como: superficie de terreno y agua, incluye tierras en la costa, un río o lago, instalaciones y equipo para la carga y descarga de buques y mercancías, con todo lo que conlleva, menciona además: las actividades de las empresas.

Jorge A. Vargas, por puerto entiende,<sup>4</sup> en términos generales, el sitio fluvial o marítimo que utilizan normalmente las embarcaciones para embarcar o desembarcar mercancías, productos o pasajeros. Estrictamente, son lugares habilitados por el Ejecutivo Federal para prestar servicios a los barcos que a ellos arriben o que de ellos zarpen. En resumen, son las puertas de entrada a tierra firme, como lo indica su etimología del latín "*porta: puerto*".

Las definiciones anteriores nos aportan términos que son indispensables rescatar y que deben ser manejados en los puertos, tales como un puerto es una superficie de terreno y agua localizada en la costa, al margen de un río o un lago, que forman una estación de transbordo entre vehículos marítimos y

---

<sup>3</sup> Informe titulado The main seaports of the Community, preparado por el Grupo de Trabajo sobre Puertos, Comisión de las Comunidades Europeas, noviembre de 1986, N° VII/9/87, FR, p. 5. en Aspectos Jurídicos de la ... p. 28.

<sup>4</sup> Vargas, Jorge A. Terminología sobre derecho del mar. México, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, 1979. p. 46.

terrestres, propiciando un transporte multimodal; un puerto debe contar con elementos esenciales: abrigo y acceso, con la existencia de instalaciones y equipo adecuados, tanto en orden a la manipulación de las mercancías, como a las maniobras del buque a realizar, en donde se llevan a cabo actividades de las empresas relacionadas con las cuestiones marítimas y que implican un núcleo de desarrollo socioeconómico al darse un crecimiento comercial e industrial y en general del área económica convirtiéndose también por lo tanto, en un canal de acceso e intercambio de la cultura.

Es importante rescatar el concepto de puerto que nos ofrece Hernández de Labra, al escribir que *"un puerto es una puerta a través de la cual un país establece los flujos de su comercio internacional y en gran medida, de su comercio nacional. Es un factor determinante en la conquista del mercado mundial".*<sup>7</sup>

Establece que un puerto debe ser:

- *Una terminal segura en la costa, en la margen de un río o un lago, protegida de la acción de los fenómenos meteorológicos.*
- *Un lugar que disponga de espacios adecuados para la navegación segura del buque, su atraque y la protección de las mercancías que por este vayan a ser transportadas.*
- *Que disponga de una adecuada infraestructura, es decir, un conjunto de instalaciones adecuadamente equipadas, cada uno con una función característica y propia.*

---

<sup>7</sup> Hernández de Labra, Fernando. *Puertos*. México, UNAM, ENEP Acatlán, 1983. p. 141.

- *Un polo que conjunte los medios de transporte.*
- *Un centro que permita establecer los flujos hacia o desde el puerto, al contar con el equipamiento y las instalaciones adecuadas para facilitar tanto al buque como a los modos de transporte terrestre la realización de las tareas de carga y/o descarga en el mínimo de tiempo posible.*
- *Una terminal que cuente con el personal entrenado que cumpla con sus tareas en todos los campos del quehacer portuario.*
- *El lugar donde existe el elemento humano capacitado que efectúa las maniobras;*
- *Todos estos aspectos conjuntados para realizar la transferencia de mercancías entre los modos de transporte con rapidez, seguridad y economía.<sup>8</sup>*

Siguiendo a Hernández de Labra, un puerto cumple con funciones económicas, políticas, sociales y jurídicas;<sup>9</sup> lo anterior por virtud de que un puerto es un centro de actividad económica y un foco de atención política.

Hay que reconocer la existencia de puertos con influencia en la esfera local, regional, nacional e internacional. Los puertos con influencia más amplia, no excluyen la que puedan tener en ámbitos reducidos.

---

<sup>8</sup> *Ibidem.* pp. 141 y 142.

<sup>9</sup> En el Derecho Marítimo se definen las reglas que rigen el funcionamiento de los puertos.



El puerto, como órgano de enlace de los modos de transporte, es un núcleo concentrador de pasajeros y mercancías para su ulterior despacho, y por este hecho se constituye en un centro de actividad de las compañías marítimas, de los transportes terrestres y, en general de los usuarios de las instalaciones, es un centro de consolidación de mercancías y siendo un cruce de los subsistemas del transporte, es un centro de distribución de las mismas.

Un puerto es el lugar a través del cual se establecen los flujos de mercancías y por ese hecho se constituye en un puerto de interconexión o de convergencia de los diferentes modos de transporte (carretero, ferroviario, ductual y aeroportuario). En la actualidad al puerto se le considera un factor de transferencia y no de retención.

Los puertos dan paso a las actividades industriales en sus intermediaciones. Propician el incremento propio de la industria y el logro de condiciones más ventajosas en sus tratos comerciales con otras naciones: abatimiento de los índices de desocupación, logros en la tecnología, etcétera.

El contar con puertos que cumplan con el propósito de ser eficientes puertos de salida y/o entrada, y polo de desarrollo industrial regional es un objetivo que no debe descuidarse.

Tomando en cuenta todas las definiciones y aspectos estudiados antes, Hernández de Labra, resume de una manera muy clara y precisa el concepto de puerto, al concebir que:

Un puerto es un conjunto de instalaciones, cada una con una función propia, localizado en un lugar adecuado de la costa, en la margen de un río o un lago, protegido de la acción de los elementos naturales y habilitado por el Ejecutivo Federal, para proporcionar abrigo seguro a las embarcaciones.

facilitar su atraque y así realizar la transferencia de las mercancías: con equipamiento adecuado: personal calificado y con instalaciones propias para la protección de los bienes.

Al puerto concurren los modos de transporte terrestre que lo interconectan con su zona de influencia y al propio tiempo, ofrece la posibilidad de que en sus inmediaciones se establezcan industrias que transformen las materias primas, en productos de alta densidad económica: los que, por el modo, aplicación de modernas energías: y volumen, economías de escala de su producción: se logran ahorros substanciales, que permiten lanzarlos a precios de competencia al mercado internacional, utilizando para ello todas las formas del transporte, especialmente el marítimo<sup>10</sup> y siendo el canal de acceso por el cual han llegado las corrientes filosóficas, culturales y científicas.

En México, la Ley de Puertos, entiende por

*"Puerto: El lugar de la costa o ribera habilitado como tal por el Ejecutivo Federal para la recepción, abrigo y atención de embarcaciones, compuesto por el recinto portuario y, en su caso, por la zona de desarrollo, así como accesos y áreas de uso común para la navegación interna y afectas a su funcionamiento, con servicios, terminales e instalaciones, públicos y particulares, para la transferencia de bienes y transbordo de personas entre los modos de transporte que enlaza"*<sup>11</sup>

Cuando no se da una definición de puerto en la Ley nacional, hay que recurrir al Derecho Marítimo. En efecto, según el Artículo 1 de la Convención de Ginebra del 9 de diciembre de 1923 relativa al régimen internacional de los

---

<sup>10</sup> Hernández de Labra. *Op. cit.* p. 147.

<sup>11</sup> "Ley de Puertos". *Diario Oficial de la Federación*. México, SCT, 19 de julio de 1993. p. 36.

**Puertos Marítimos.** *"se consideran puertos marítimos todos los puertos frecuentados normalmente por buques oceánicos y utilizados para el comercio exterior".*

El régimen jurídico aplicable a la gestión de los puertos depende del tipo de tráfico que reciba el puerto correspondiente.

Así pues, para abordar los aspectos jurídicos de la gestión portuaria, hay que determinar en primer lugar si se trata de un puerto y, cuando existen regímenes diferentes en el país de que se trate, si es un puerto marítimo o un puerto fluvial.

Como ya se mencionó, los puertos ya no son solamente unos lugares donde se cargan y descargan los buques. El establecimiento de industrias los caracteriza. La zona que rodea las instalaciones portuarias se utiliza como lugar de almacenamiento de mercancías. La zona portuaria se ha convertido en centro de desarrollo económico y en plataforma logística del comercio.

Cabe preguntarse si ha de otorgarse un estatuto especial a esta zona portuaria ampliada. Dada la importancia creciente de la participación del Estado en los ingresos portuarios, en algunos países se ha decidido encomendar a la autoridad portuaria la gestión de las zonas industriales adyacentes a las instalaciones portuarias.

Como los ingresos de las propiedades públicas no están vinculados a las vicisitudes del tráfico marítimo, dichos ingresos ofrecen una seguridad financiera apreciable. En Francia, un tercio de los ingresos de los grandes puertos provienen de esa fuente.

A fin de promover el desarrollo de zonas industriales marítimas, algunos países han dictado disposiciones que regulan los fines a los que pueden destinarse esas zonas y que no autorizan la modificación sustancial de su utilización salvo decreto. Además, algunos países se proponen adoptar disposiciones similares con miras a clasificar una parte de esas zonas como zonas naturales protegidas. Para aumentar el interés de estas zonas se podría estudiar la posibilidad de otorgarles el estatuto de zona franca y/o de zona de empresas. Una vez definido el estatuto de la zona industrial marítima, conviene en general otorgar a una autoridad local -a menudo la autoridad portuaria- los poderes necesarios para su gestión.

## **1.2. Criterios de clasificación de los puertos**

La clasificación de los puertos es muy variada, en seguida se presentará una clasificación global elaborada por diversos autores tomando en cuenta las funciones generales de los puertos como son la económica, la política y la social. Los puertos se clasifican en:

### ***1.2.1. Desde el punto de vista físico.***

#### **1) Por la naturaleza de la protección de las instalaciones:**

a) *Naturales*.- Es cuando la conformación de la costa proporciona una adecuada protección a las instalaciones portuarias de la acción del oleaje y existen las profundidades necesarias para permitir la navegación de las embarcaciones. Los puertos naturales se establecen en bahías y estuarios, ej: Acapulco, (Mex.).

**b) Artificiales.-** Son aquellos en que es necesario construir las obras de protección (rompeolas o escolleras); los dragados y los rellenos para las áreas de desarrollo terrestre de las instalaciones. Son ejemplos de puertos artificiales: Los Angeles en E.U; en México, Ensenada (B.C), San Pedrito-Manzanillo (Col.) y Veracruz, (Ver.) entre otros. Se construyen ganando terrenos al mar, como es el caso de los puertos que se encuentran constreñidos por las ciudades, para ello se aprovechan las zonas bajas que el ser rellenadas con el material producto del dragado, se incorporan al puerto.

**2) Por el influjo de las corrientes marítimas y las mareas:**

**a) Puertos abiertos.-** Aquellos que reciben la influencia de las mareas y las corrientes marítimas.

**b) Puertos cerrados.-** Puertos bajo el influjo de las mareas y controlan sus niveles de agua, con esclusas que sólo se abren durante el tiempo en que ésta es superior a cierto nivel.

**3) Por su situación en las costas y ríos:**

**a) Puertos Marítimos.-** Son aquellos que están localizados en las costas, protegidos artificialmente o en forma natural, del fruto directo del oleaje y las corrientes marinas, como Vancouver en Canadá; Mazatlán en México, protegidos artificialmente; y Guaymas y Acapulco también en México protegidos en forma natural.

**b) Puertos Interiores.-** Son los que se construyen en la ribera de un río. Los puertos interiores localizados sobre la margen de un río son también

llamados fluviales, y si se localizan en la margen de un lago se les denomina lacustres.

También son puertos interiores aquellos que se establecen en la margen de un canal construido tierra adentro.

- **Puertos Fluviales.**- Es aquella estación emplazada en los ríos para mover productos voluminosos de baja densidad económica, no necesariamente. Por ejemplo: Iquitos, Perú, a orillas del río Amazonas; Manaus en Brasil; Encarnación, Asunción y Trinidad en Paraguay, entre otros. Es el movimiento que se realiza a través de los ríos.

- **Puertos Lacustres.**- Son aquellos que se localizan en lagos, entendiéndose por éstos, la superficie de agua separada del mar por una estrecha franja terrestre, para establecer una comunicación entre el lago y el mar, es necesario cruzar un canal de acceso a través de esta franja y mantener el paso abierto por medio de dragado o por la construcción de rompeolas o escolleras. Son ejemplos Duluth en el Lago Superior y Cleveland en el Lago Erie.

c) **Puertos Fluviomarítimos.**- Son los que se localizan en la ribera de un río y reciben el influjo de las mareas. Este es el caso de Tampico, Tamaulipas, en el río Pánuco; Coatzacoalcos, Veracruz, en el río del mismo nombre; y Lázaro Cárdenas, sobre el río Balsas en el límite de Michoacán y Guerrero.

**1.2.2. Por la naturaleza de su función económica, instalaciones y servicios, y al tipo de operación,** sin que ello signifique que no puedan darse otras dentro de sus recintos portuarios.

1) **Puertos generales o comerciales.**- Son aquellos que disponen de instalaciones preparadas y destinadas a la manipulación de mercancías

específicas: grano, carbón, mineral, líquidos, etc., pueden ser de tanta calidad y rendimiento como las deparadas en puertos especializados de tráfico único. Estos son considerados como los puertos más importantes y deben de ofrecer los servicios, las instalaciones y los equipos para carga de diferente naturaleza: son puertos abiertos todo el año, y desde ellos se canalizan mercancías de importancia comercial.<sup>12</sup> En México. Tampico. Tamps; Veracruz. Ver; y Manzanillo, Col., A nivel mundial Nueva York, E.U; Santos, Brasil; Yokohama, Japón, entre otros. En nuestro país se cuenta con 14 instalaciones en el Pacífico y nueve en el Golfo de México, las cuales realizan tráfico de altura.

**2) Puertos petroleros o cargaderos.-** Son aquellos que reciben o envían crudos o derivados para que sean transformados o distribuidos en su zona de influencia como Madero. Tamps., Tuxpan, Ver., y Salina Cruz. Oax. Disponen de instalaciones de rapidez de operación y capacidad para recibir petroleros gigantes, requieren poder efectuar maniobras de entrada, atraque, desatraque y salida en todo tiempo; tener instalaciones de bombeo de las bombas de abordo y tierra, que no perjudiquen la seguridad del buque y han de poder abastecer a los buques del suministro necesario, en el tiempo de operación de carga y descarga. En México son operados en su mayoría por Petróleos Mexicanos, que mantiene nueve terminales en el Pacífico y 11 en el Golfo.

**3) Puertos mineraleros.-** Son aquellos donde hay demanda de mineral a transportar, tienen las instalaciones y equipo adecuado para su manejo, y se le da gran impulso a la siderurgia. Disponen de gran capacidad de almacenamiento y cuenta con torres de distribución para los flujos de mineral a voluntad, al cargadero de vagones ferroviarios, al de buques en muelles y a depósitos de cielo abierto, por ejemplo: Isla de San Marcos, B.C.Sur, donde se

---

<sup>12</sup> Hernández Yzal, Santiago. Op. Cit., p. 190.

explota yeso; Isla de Cedros, B.C., a través de los cuales se exporta sal, a los puertos japoneses.

**4) Puertos graneleros.-** Son aquellos cuya actividad fundamental se desarrolla alrededor de las instalaciones tanto para el almacenamiento como para el manejo de granos. Los elementos estructurales específicos de estos puertos es que deben contar con elevadores de grano y silos de almacenamiento, por otra parte las tuberías de aspiración han de ser de diámetro lo más reducido posible para poder ser introducidas por las escotillas de las bodegas de los buques, así como para las estrechas tomas de cubiertas de los buque tanques, ya que es sabido que éstos suelen ser fletados en muchas ocasiones para transporte de granos, el grano aspirado puede ser descargado por elevador directamente a tierra o bien a bordo de otros buques, por consiguiente, el silo debe ser reversible, esto es que debe haber relación entre el buque, el transporte por carretera y el transporte ferroviario, en donde todos deben de concluir al silo, en donde este debe tener una carga automática o semiautomática. Como son las de San Carlos, B.C. Sur, Guaymas, Son., y Veracruz, Ver.

**5) Puertos carboneros.-** Son los que cuentan y se especializan en el tráfico de este material, carbón, en donde el elemento esencial es que se cuente con el equipo necesario para su manejo como las torres o puentes de carga y descarga, cuando el carbón ha de ser objeto de transporte o de reexpedición inmediata, la descarga se hace a vagón o a camión, caso de no requerir almacenarlo, a la estiba de la explanada o bien a cinta que lo porteará hasta los lugares de almacenamiento, las torres de carga y los elementos de transporte (vía férrea, cintas, torres, etc.) o la existencia de cintas de transporte hacia fábricas de gas, a destilerías y demás plantas industriales de aprovechamiento.



En general, la clasificación de los puertos es posible llevarla a coincidir con los productos que se manejan por los mismos y tener tantas clases de puertos específicos como productos se tengan.

**6) Puertos industriales.-** Son aquellos que a través de sus instalaciones sirven a las industrias establecidas en sus inmediaciones y que los aprovechan para mover grandes volúmenes de materias primas, insumos o sus productos manufacturados. Tal es el caso de Hamburgo, Alemania; Rotterdam, Países Bajos, en Europa; en México: Pajaritos, Veracruz, petroquímica, y Lázaro Cárdenas, Michoacán, siderurgia.

**7) Puertos pesqueros.-** Son aquellos en los que la actividad portuaria fundamental es la pesca, complementada con plantas industriales que procesan o congelan los productos capturados en el mar, es así que se tienen en México, los parques industriales pesqueros de Puerto Peñasco y Guaymas en Sonora; Mazatlán, Sinaloa; Cd. del Carmen, Campeche o Alvarado, Veracruz.

Estos se dividen en dos:

- a) Puertos pesqueros en su aceptación más pura.
- b) Puertos de centros industriales pesqueros.

En México, los puertos pesqueros concentran flotas de embarcaciones dedicadas a esta actividad. Se cuenta con 20 instalaciones en el Pacífico y 22 en el Golfo, además de un gran número de comunidades pesqueras a lo largo de ambos litorales

**8) Puertos turísticos.-** Son aquellos en que la actividad turística ligada al mar es la preponderante, tal es el caso de Puerto Vallarta, Jal.; Cabo San Lucas, B.C.Sur; San Carlos, Son. etcétera.

En nuestro país algunas instalaciones turísticas tienen muelles especiales para los cruceros y otras proporcionan el servicio de *tenders*. Se cuenta con 12 en el Pacífico y ocho en el Golfo y Caribe; además de varias instalaciones náutico-turísticas distribuidas 35 en el Pacífico, 12 en el Golfo y 59 en el Caribe.

**9) Puertos militares.-** Son aquellos que se destinan a actividades militares, como es el caso de la base naval de San Diego, Cal. (U.S.A.).

En México, dentro de los recintos portuarios se destinan áreas para el servicio de las embarcaciones militares, sin que se mezclen con otras como pudiera serlo las destinadas a las actividades comerciales, pesqueras, etc.

La Ley de Puertos señala, que los puertos, terminales e instalaciones portuarias de carácter militar, destinado por el Ejecutivo Federal a la Secretaría de Marina para el uso de la Armada de México, se registrarán por las disposiciones aplicables en la materia.

Hernández Yzal<sup>13</sup> considera también las siguientes clasificaciones:

**10) Puertos de refugio.-** Como su nombre nos lo indica, son aquellos en los cuáles pueden arribar los buques de travesía cuando las condiciones meteorológicas, mar y viento, impidan continuar su viaje, por lo tanto no requieren de instalaciones ni de utilaje especial, simplemente deben deparar abrigo contra el tiempo y es necesario que tengan un entrada practicable con el mal tiempo.

---

<sup>13</sup> Idem.

**11) Puertos de exportación e importación.-** Los puertos de exportación son de convergencia (que tales flujos han de llegar a fusionarse de modo que a bordo se aglutinen en fusión de una comunidad de destino, siquiera sea inicial), esto es, de afluencia de diversos flujos, de tráfico de distintas procedencias e intensidades.

Los puertos de importación son de divergencia, porque el flujo de mercancías de entrada, cuando el buque atraca al muelle, ha de ser objeto de una súbita diversificación que debe realizarse en el menor tiempo posible.

**12) Puertos de tránsito.-** Más que puertos se trata de dársenas o muelles afectos a recepción y reexpedición de mercancías en tránsito, esto es, aquéllos que descargados del buque son temporalmente almacenados para su reembarque en otro buque para ser desplazados a su destino final, el problema más importante en estos puertos es la previsión de daños o alteración de la mercancía, destrucción por agentes exteriores cual el agua, el fuego o los robos.

**13) Puertos auxiliares.-** Sus fines primordiales son coadyuvar con el puerto principal, pueden integrarse por agregación, ya que el puerto principal al crecer absorbe a los puertos periféricos de menor importancia, de tal forma que conviene en dichos casos especializar puertos dentro de un área conjunta.

***1.2.3. Por su navegación 14 o por los servicios a que se destinan:***

**1) De altura.-** Cuando atienden embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales e internacionales. También se les designa como puntos de importación y/o exportación y que tienen acceso grandes embarcaciones de gran profundidad o calado y donde la profundidad

---

<sup>14</sup> Tomado de la "Ley de Puertos" en su Artículo 9o. Primera Parte.

de los canales de acceso son los adecuados para la entrada de dichas embarcaciones.

**2) De cabotaje.-** Cuando sólo atienden embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales. Son los puertos diseñados y construidos para captar el transporte de carga o pasaje entre puertos de un mismo país. Ej: entre los puertos del Pacífico, del Golfo de México y el Caribe.

**3) Mixtos.-** Son aquellos que reciben tanto transporte de altura como de cabotaje, esto es, que están diseñados y capacitados para recibir grandes y pequeñas embarcaciones.

#### ***1.2.4. Por su importancia:***

**1) Local.-** Cuando su importancia se reduce a una localidad propiamente, al no tener zona de influencia muy extendida.

**2) Regional.-** Depende de la extensión del área de influencia, de los medios de transporte que lo cruzan y la estructura de su producción (agropecuaria, industrial, mineralera, etc.).

**3) Nacional.-** Cuando en alguna forma influyen en todo el territorio.

**4) Internacional.-** Cuando se constituyen en centros de convergencia de cargamentos y buques; a modo de ejemplo, pueden citarse: Rotterdam, Amberes, Hamburgo y Tokio, entre los más conocidos.

En México, como en otros países, en los puertos es posible localizar áreas donde se realizan diversas actividades, ya sean comerciales, industriales, turísticas, etc.

En nuestro país, los puertos "*son de propósitos múltiples, pues una de estas actividades le da al puerto en cuestión su característica determinante*".<sup>15</sup>

La Ley de Puertos señala en su Artículo 9o. que los puertos y terminales se clasifican:

**I. Por su navegación:**

*a) De altura*, cuando atiendan embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales e internacionales, y

*b) De cabotaje*, cuando sólo atiendan embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales.

**II. Por sus instalaciones y servicios enunciativamente, en:**

*a) Comerciales*, cuando se dediquen preponderantemente, al manejo de mercancías o de pasajeros en tráfico marítimo;

*b) Industriales*, cuando se dediquen preponderantemente, al manejo de bienes relacionados con industrias establecidas en la zona del puerto o terminal;

---

<sup>15</sup> Hernández de Labra, Fernando. Op. Cit. p. 189.

**c) Pesqueros,** cuando se dediquen preponderantemente, al manejo de embarcaciones y productos específicos de la captura y del proceso de la industria pesquera, y

**d) Turísticos,** cuando se dediquen preponderantemente, a la actividad de cruceros turísticos y marinas.

En esta división, podemos apreciar, que al clasificar a los puertos por su navegación, no se considera a los puertos mixtos, debido a que estos han sido incluidos en los puertos de altura, al establecer que atenderán embarcaciones, personas y bienes entre puertos o puntos nacionales e internacionales.

En lo que toca a las instalaciones y servicios, se ha tratado de incluir en estas cuatro clasificaciones, todas las anteriormente enunciadas, de manera, que al hablar de puertos comerciales podemos aquí considerar a puertos de exportación e importación, lógicamente, también de altura, graneleros, industriales, petroleros, mineraleros y carboneros entre otros, de tal forma, que como ya se había manejado antes, pueden incluirse tantas clasificaciones como sea el tipo de mercancías que manejen. Sin embargo, esta clasificación es muy limitada, equívoca e incompleta.

Es importante señalar que al hablar de puertos de refugio, todos los puertos podrían entrar en esta clasificación, pues como señala el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974, (SOLAS 74) en su Capítulo V "Seguridad de la Navegación":

#### **Regla 15 "Búsqueda y salvamento"**

a) Cada uno de los Gobiernos Contratantes se obligan a garantizar la adopción de las medidas que exija la vigilancia de costas y el salvamento de

personas que se hallen en peligro cerca de las costas, en el mar. Dichas medidas comprenderán el establecimiento, la utilización y el mantenimiento de las instalaciones de seguridad marítima que se juzguen necesarias y de posible empleo, considerados la densidad del tráfico marítimo y los peligros existentes para la navegación, y proporcionarán, en la medida de lo posible, medios para la localización y el salvamento de las citadas personas.

b) Cada uno de los Gobiernos Contratantes se obliga facilitar la información correspondiente a los medios de salvamento de que disponga y, si procede, los planes que pueda tener para modificar los mismos.

Cervantes Ahumada señala <sup>16</sup> que los accidentes de mar crean una situación de peligro para las personas, el buque y las mercancías. Esta situación da origen a la asistencia, cuando se trata de superar el peligro y al salvamento, cuando se trata de rescatar cosas perdidas, naufragadas. Menciona, que habrá arribada forzosa cuando el buque regrese a su puerto de salida o recale a otro puerto no previsto en su itinerario. Generalmente, la arribada es consecuencia de otro accidente de mar y esta será legítima cuando las causas que la motivaron no sean imputables al naviero o al capitán.

En la Convención sobre el Derecho del Mar, en su Artículo 98, *Deber de prestar auxilio*, en la segunda parte se habla que todo Estado ribereño fomentará la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de un servicio de búsqueda y salvamento adecuado y eficaz para garantizar la seguridad marítima y aérea y, cuando las circunstancias lo exijan, cooperará para ello con los Estados vecinos mediante acuerdos mutuos regionales. <sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 195.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 142.

**Por lo tanto, los puertos deben ofrecer la libertad de acceso para atracar cuando haya malas condiciones meteorológicas o algún accidente de mar.**

**Los puertos de tránsito, aunque actualmente han perdido vigor a los graves riesgos que conllevan: daños, alteración de la mercancía, destrucción o robo, y a la pérdida de dinero que esto implica, por el gasto de manipulación de las mercancías, de almacenamiento y de contratación de un nuevo servicio de fletamento, cuando sea necesario: hay algunos puertos industriales o comerciales que podrían entrar en esta clasificación, por ejemplo: el Puerto de Salina Cruz, Oaxaca, que distribuye derivados de petróleo a los puertos del Pacífico donde existen instalaciones especializadas de recepción y almacenamiento, como en Mazatlán, Sin., y Guaymas, Son. En el Medio Oriente abundan los ejemplos de puertos con estas características.**

**En la clasificación que enuncia la Ley, no considera a los puertos por sus características físicas, sólomente por su navegación, instalaciones y servicios, respondiendo esto, a la lógica de la naturaleza netamente económica de los puertos.**

**Sin embargo, es de vital importancia aclarar que aunque no se incluyó en la Ley de Puertos, todas las clasificaciones señaladas; los puertos las comparten, así, el Puerto de Veracruz, es un puerto artificial, abierto, marítimo, comercial, mineralero, granelero, industrial, de exportación e importación, de altura y cabotaje, y, de importancia nacional e internacional.**

**Podemos resumir diciendo que en México, como en otros países, los puertos tienden a llenar todas las actividades que anteriormente se señalan, de ahí que en el recinto portuario, pero en distintas zonas sea posible localizar áreas donde se realizan por lo menos dos actividades, como las comerciales, manejo de fluidos, graneles agrícolas, pesca turística, etc.**



*"Es una de estas actividades la que le dan al puerto en cuestión su característica determinante, de ahí que se diga que en México son de propósitos múltiples".*<sup>18</sup>

### **1.3. Las fuentes internacionales de los puertos**

Cierto número de convenios internacionales se aplican a la explotación de los puertos marítimos. Entre ellos cabe mencionar el Convenio de Ginebra del 9 de diciembre de 1923 relativo a la libertad de acceso y navegación en los puertos marítimos. Este convenio dispone que *"se consideran puertos marítimos todos los puertos que son frecuentados normalmente por buques oceánicos y utilizados para el comercio exterior..."*.<sup>19</sup> Todo Estado contratante se compromete:

- *"a conceder a los buques de los demás Estados contratantes el mismo trato que a sus propios buques... en lo que se refiere a la libertad de acceso al puerto, a la utilización del puerto y al pleno disfrute de las facilidades que otorga a la navegación y a las operaciones comerciales para los buques, sus mercancías y sus pasajeros.*
- *La igualdad de trato así establecida abarcará los servicios de toda índole tales como la asignación de puestos de atraque, las facilidades de carga y descarga, así como los derechos y tasas de todo tipo*

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 189.

<sup>19</sup> *"La Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos". México y la Reglamentación Marítima y Portuaria Internacional. México, SCT, 1982. Tomo I, p. 13.*

*percibidos en nombre y por cuenta del Gobierno, de las autoridades públicas, de los concesionarios o de empresas de toda clase".*

El Convenio y Estatuto de Ginebra cuida de que los usuarios estén debidamente informados de las tarifas portuarias y de los derechos de aduana. En este Convenio se hace referencia en varias ocasiones al principio de igualdad en la recepción de buques y en el trato que se les concede en los puertos de escala.

El Convenio de Ginebra o La Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos de 1923, será motivo de estudio básico para esta tesis y se analizará con mayor detenimiento en el Capítulo IV.

Entre otros convenios internacionales que tienen repercusiones en la explotación de los puertos cabe mencionar los siguientes:

- el Convenio Internacional para la unificación de ciertas reglas relativas a los privilegios e hipotecas marítimos, firmado en Bruselas el 10 de abril de 1926;
- el Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, firmado en Londres el 9 de abril de 1965;
- el Convenio sobre limitación de la responsabilidad nacida de reclamaciones de Derecho Marítimo, firmado en Londres el 19 de noviembre de 1976;
- la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmado en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982;

- la Convención sobre la responsabilidad de los empresarios de terminales de transporte en el comercio internacional, firmada en Viena el 19 de abril de 1991.

En el anexo III figura una comunicación en la que se da más información sobre las fuentes internacionales de los puertos.

#### **1.4. El régimen jurídico de la gestión de un puerto marítimo.**

El régimen jurídico para la gestión de un puerto depende del grado de dependencia institucional de este puerto con respecto al Estado o a una autoridad local. La designación del estatuto de un puerto no siempre basta para caracterizar con precisión este régimen.

El régimen jurídico de un puerto depende ante todo de la voluntad del Estado. Este puede adoptar un enfoque macroeconómico o global, cuidando de que el sistema portuario aporte la mejor contribución posible al desarrollo del país, o un enfoque microeconómico o local, considerando que el puerto constituye una entidad económica que debe funcionar por sus propios medios y cuya finalidad debe consistir en lograr que el costo del paso de las mercancías por el puerto sea el menos posible. En México, se puede hablar de un enfoque microeconómico.

Así pues, la estrategia económica y política de un Gobierno suele consagrarse en unos instrumentos, que revisten las formas de leyes cuando se trata de principios, o de reglamentos, cuando se trata de la aplicación. Los sistemas constitucionales, cuando existen, designan las autoridades facultadas para promulgar estos textos. Por lo general las reglas varían según se trate de un Estado unitario, de un Estado federal o de un Estado confederado, y habida

cuenta del grado de descentralización y, sobre todo, de los regimenes juridicos en vigor en el país de que se trate.<sup>20</sup>

El contenido de los instrumentos varia de un Estado a otro. En un Estado, una ley puede definir con precisión el estatuto de los puertos, mientras que en un Estado vecino sólo menciona los principios generales y remite a las reglas aplicables a la categoría de estructura jurídica correspondiente.<sup>21</sup>

La forma y contenido de los instrumentos puede variar según el tamaño del país, y, en particular, el número de sus puertos. En Estados como el Reino Unido, la República Popular de China, Marruecos y Francia, que disponen de muchos puertos, existen una o varias leyes o uno o varios decretos, según la Constitución, que fijan el marco jurídico de los puertos, así como decretos u órdenes o disposiciones equivalentes, que especifican el régimen de cada puerto o categoría de puerto. En los Estados en los que sólo hay uno o dos grandes puertos y unos cuantos puertos pequeños, por ejemplo, los países de Africa Occidental, suele haber un texto legislativo que define de modo bastante preciso el régimen aplicable a los grandes puertos.

#### ***1.4.1. Contenido de los instrumentos relativos al régimen jurídico de los puertos***

En primer lugar, *“estos instrumentos deben respetar los principios constitucionales vigentes en el país de que se trate, cuando proceda, así como los tratados y convenios internacionales. Aquí conviene hacer una advertencia: el*

---

<sup>20</sup> Aspectos Jurídicos de la ... p. 29.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 30.

*instrumento, además de ser claro, debe contener unos artículos breves, ya que un texto extenso es fuente de ambigüedad".<sup>22</sup>*

Es de suma importancia atender a esta característica fundamental porque lamentablemente, los instrumentos jurídicos de los puertos, -Ley de Puertos- en especial, no respeta algunos convenios internacionales, es demasiado ambiguo e impreciso en algunas cuestiones, además de que viola la Constitución del país, como se señalará más tarde. De manera que sería importante rescatar estas y otras características básicas enunciadas a continuación, para el análisis de la Ley de Puertos.

En la medida de lo posible, no hay que innovar creando un régimen *sui generis*, es decir, que constituya por sí solo una categoría. A fin de poder invocar los principios que rigen un tipo determinado de estructura al interpretar los textos, hay que atenerse a los regímenes jurídicos existentes, tales como los aplicables a empresas públicas, autoridades locales para los puertos descentralizados, sociedades mercantiles, etc.

El texto debe indicar claramente si el puerto es administrado por una empresa pública industrial y comercial, una empresa pública administrativa, una sociedad de responsabilidad limitada, etc. Incluso, es necesario un instrumento específico para tener en cuenta la naturaleza especial de las instalaciones de que se trata.

Es conveniente codificar los instrumentos relativos a los puertos marítimos, ya que esto permite reagruparlos. Esta reagrupación puede revestir la forma de un código específico para los puertos.

---

<sup>22</sup> *Idem*.

Además del estatuto jurídico de los puertos, es conveniente tratar en ese texto los aspectos principales que son necesarios para garantizar su buen funcionamiento y desarrollo sin una legislación excesiva, ya que con ésta se introducirían limitaciones que ulteriormente pueden convertirse en obstáculos que será difícil descartar cuando ya tienen fuerza de ley. No obstante, pueden incluirse obstáculos sobre las cuestiones siguientes <sup>23</sup>

- las atribuciones de la autoridad portuaria;
- en algunos casos, la composición del consejo de administración;
- en el caso, de una sociedad mercantil, las condiciones de suscripción o cesión de las acciones;
- las normas contables y financieras, cuando pueda ser útil adaptarlas a las normas comerciales;
- los métodos de financiación de obras y equipo, cuando no se autofinancien completamente;
- las modalidades de ejercicio del poder de control, cuando éste exista y cuando esto pueda ayudar a impedir que entorpezca el desarrollo eficiente de las operaciones diarias o de desarrollo;
- el régimen de gestión de las instalaciones o equipos de propiedad pública, cuando existan, por ejemplo, gestión en régimen de concesión bajo control del Estado, arriendo, etc.

---

<sup>23</sup> ibidem, p. 31.

- las reglas básicas relativas a la policía especial de puertos, explotación y conservación de zonas portuarias de dominio público y las relativas a la seguridad, contaminación, medio ambiente y sustancias peligrosas;
- en algunos casos, pero en todos, el régimen de organización del trabajo portuario, es decir, condiciones de empleo de los estribadores, cuando esto facilite una evolución ulterior adaptadas a las necesidades de tráfico;
- las reglas relativas a la gestión de las propiedades públicas.

Como el régimen jurídico de los puertos se establece en el plan nacional, es conveniente completarlo con textos de alcance local para tener en cuenta las características específicas de cada puerto, por ejemplo, reglamento de explotación del puerto.

#### ***1.4.2. Puertos de gestión centralizada***

Sea cual sea el país, el Estado, el parlamento o la autoridad administrativa, es el que define el régimen jurídico de los puertos y, por consiguiente, el grado de dependencia de la autoridad portuaria con respecto al Estado.

Un puerto de gestión centralizada, se distingue por el hecho de que, jurídicamente, toda decisión importante relativa a la explotación o desarrollo del puerto debe ser tomada por el poder central. En la práctica se incluyen a los llamados puertos autónomos. También se incluyen a los puertos municipales, los puertos llamados "de interés nacional", las oficinas de puertos nacionales o las administraciones portuarias.

A veces existe una contradicción entre el estatuto oficial de estos puertos, que les confiere las facultades necesarias para una gestión descentralizada, y los medios prácticos disponibles para la aplicación de los instrumentos en cuestión, que los hacen ineficaces.<sup>24</sup>

Existen, sin embargo, puertos de gestión centralizada que funcionan bien cuando hay poca distancia entre el puerto y la autoridad central y cuando las disposiciones de control son flexibles. En los puertos de gestión centralizada, es conveniente que exista una colaboración con las empresas privadas que actúan de concesionarios de las instalaciones públicas o de proveedores de servicios de manutención portuaria.

El concepto de servicio público, es decir la satisfacción de las necesidades colectivas del público, tiene una amplia aplicación en la gestión de estos puertos y dista mucho de ser incompatible con la búsqueda de rentabilidad para las inversiones. En cuanto al personal, estos puertos son administrados a veces por funcionarios y, por consiguiente, están sometidos en cierta medida a las limitaciones impuestas por el estatuto de la función pública, especialmente en materia de contratación.

#### *1.4.3. Puertos de gestión descentralizada y puertos autónomos*

La descentralización consiste en la transferencia de algunas competencias del Estado a las autoridades locales. En el caso de las autoridades portuarias autónomas, consiste en repartir las competencias entre el Estado, los responsables de la adopción de decisiones económicas y los representantes de las administraciones locales, por medio de una estructura

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 32.



administrativa bajo el control del Estado. Tanto la autoridad gestora del puerto descentralizado como la autoridad del puerto autónomo explotan las instalaciones cuyo uso les ha sido concedido y se encargan de la policía del puerto.<sup>25</sup>

#### ***1.4.3.1. Descentralización en materia portuaria***

La descentralización de funciones debe llevarse a cabo con relación a una autoridad central y reviste diversas formas, según se trate de un Estado unitario, de un Estado federal o de un Estado confederado.

Con los puertos comerciales se suele considerar como centros de desarrollo económico, su gestión no puede estar sometida a las demoras inherentes al funcionamiento de una estructura administrativa demasiado descentralizada.

No cabe duda que la descentralización agiliza el proceso de adopción de decisiones. Con frecuencia, la descentralización alcanza sus límites cuando se trata de financiar grandes obras de infraestructura. En algunos casos, resulta indispensable la asistencia del Estado.

#### ***1.4.3.2. El régimen de autonomía de los puertos marítimos***

El régimen de autonomía de los puertos no excluye todo vínculo con el Estado, ya que se trata de un sistema de gestión que reconoce la personalidad jurídica y la autonomía financiera de la autoridad portuaria, con miras a eludir, en particular, las reglas presupuestarias del Estado, si bien éste suele controlar y supervisar la contabilidad de las empresas interesadas.

---

<sup>25</sup> *Idem.*

No todos los países se adhieren a estos principios. Algunos estiman que hay incompatibilidad entre supervisión y autonomía.

#### ***1.4.4. Aspectos jurídicos de la privatización de las operaciones portuarias***

El concepto de privatización en materia portuaria no es nuevo. En los siglos pasados, ya había puertos privados en algunos países de economía fuerte. La privatización de los puertos puede revestir diversas formas: el Estado puede otorgar al sector privado una concesión sobre todas las operaciones portuarias o, en algunos casos, puede autorizar a unas empresas a construir y explotar terminales privados. La administración pública de los puertos se desarrolló cuando numerosos países accedieron a la independencia en los primeros años del decenio de 1960; los gobiernos de estos países deseaban ejercer el control sobre las operaciones portuarias, que ofrecen un interés estratégico significativo para el comercio exterior.<sup>26</sup>

En 1980 se inició en el mundo una nueva tendencia hacia la privatización de los puertos. De ese modo, la explotación de terminales especializadas, en particular para contenedores, se privatizó rápidamente en algunos países como Malasia y Jamaica. Otros países fueron más lejos y privatizaron un número importante de puertos. Por ejemplo, en 1983 y 1984 el Reino Unido privatizó la *Associated British Ports*, que posee 21 puertos que representan más de una cuarta parte del tráfico portuario nacional. También han resultado afectadas por el movimiento de privatización otras regiones como la América Latina, la Europa occidental y oriental y Asia. La reconocida

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 35.

flexibilidad de gestión que ofrece el sector privado constituye una ventaja indiscutible para la explotación eficiente de las actividades portuarias.

En la mayoría de los países, la privatización de los puertos se decide o autoriza por ley. Desde julio de 1991, en el Reino Unido la Ley ha ofrecido a los llamados "trust ports" la posibilidad de solicitar su privatización. Esta operación se está desarrollando caso por caso, según el procedimiento de licitación abierta. En el caso de los puertos cuyo volumen de negocios anual es superior a 5 millones de libras, es decir, 14 puertos en la actualidad, el Ministro de Transporte tiene derecho a tomar la iniciativa de privatización en un plazo de dos años.

A los efectos de la explotación de los puertos, la libre competencia entre las empresas portuarias privadas es probablemente más eficaz que el control estricto efectuado por las autoridades administrativas. Los reglamentos de privatización deben reconocer el principio de la libertad en la fijación de los precios de los servicios portuarios a fin de promover el dinamismo comercial.

Por último, no existe un estatuto jurídico específico para las sociedades que poseen o administran puertos. Cada país tiene sus características propias, y los modelos de gestión portuaria que existen en otros países requieren a menudo una adaptación considerable; la privatización de las actividades portuarias se inscribe en la lógica de la economía de mercado, si bien deben establecerse los límites para evitar que vuelva a surgir una situación de monopolio perjudicial para los intereses de la comunidad.

#### **1.5. Importancia de los puertos mexicanos en el desarrollo económico**

Cerca de la tercera parte de las mercancías transportadas en México, y más del 80 por ciento de las exportaciones, pasan a través de los puertos del

país.<sup>27</sup> Este dato nos muestra por sí solo, la gran importancia que tiene el transporte marítimo dentro del comercio de nuestro país.

Anteriormente, lo tradicional era considerar que el puerto actuaba en un espacio en el cual su presencia tenía un carácter prácticamente dominante: es decir, funcionaba en un mercado natural que constituía su cuenca de tráfico o zona de influencia. Cuando se llevo al extremo esta posición los puertos tenían un papel estático, que los hizo actuar exclusivamente como prestadores de servicios, en función de la demanda que los elementos externos generaban.<sup>28</sup>

En cambio, en la actualidad se considera que el puerto es un elemento generador o promotor de su tráfico, participante en gran medida en el comercio mundial, que cada vez demanda barcos especializados y de mayor calado que generan mayores costos de estadía. Ello conduce a que el tráfico marítimo se polarice en los puertos con servicios de alta calidad y más eficientes. Así, muchas veces los puertos captan tráficos que ya no tienen relación con lo que se consideraría su zona de influencia natural.

De tal forma, que dado su carácter de eslabón entre los medios marítimos y terrestre, los puertos propician el establecimiento y desarrollo de un gran número de actividades en los litorales. Cabe señalar, entre otras, las relacionadas con el comercio exterior, que generan la navegación de altura; las de comercio interior que, al vincular puertos del mismo país, dan lugar a la navegación de cabotaje; la construcción y reparación de embarcaciones, industria netamente marítima; numerosos servicios navieros, como avíos, avituallamientos y otros complementarios; las actividades de servicio a las mercancías, como almacenamiento, empaque y conservación, servicios

---

<sup>27</sup> Puertos Mexicanos. México, Puertos Mexicanos, SCT, 1993.

<sup>28</sup> Ocampo Sigüenza, Daniel. "Los puertos y las ciudades costeras ante la apertura comercial de México", en Banco Nacional de Comercio Exterior. México, Agosto, Núm. 8, Vol. 43, 1993, p. 735.

aduanales, seguros, etc: las que se derivan de los requerimientos de seguridad, prevención de siniestros, fumigación, mantenimiento de instalaciones y dotación de agua, entre otros.<sup>20</sup>

Los recursos del mar generan actividades conducentes a su aprovechamiento, como las pesquerías y la amplia gama de servicios que se presentan a las flotas, artes de pesca y productos de la captura, lo que desemboca en la presencia de empresas comerciales e industriales.

Ámbito favorable y atractivo para el esparcimiento, el mar da lugar a numerosas actividades turísticas: navegación de cruceros, trasbordadores, yates y embarcaciones de carácter local; pesca deportiva y otros deportes náuticos. Todo ello trae consigo un amplio universo de servicios directa e indirectamente asociados al turismo y que cubren la industria hotelera, la gastronómica y la producción de artesanías.

Así, los puertos constituyen puntos nodales de primera importancia dentro de las redes de transporte, comercio y servicios y su presencia tiene amplias repercusiones en los ámbitos local, regional y nacional.

Por otro lado, desde el ámbito externo, los puertos también tienen una gran importancia en el comercio internacional para el desarrollo económico de un país.

Bastante ya se ha hablado que *"el comercio exterior tiene un efecto altamente positivo sobre el crecimiento; por el mecanismo multiplicador del comercio internacional, las exportaciones estimulan el crecimiento; los ingresos obtenidos por el sector exportador se difunden en el conjunto de la economía,*

---

<sup>20</sup> *ibidem*, p. 737.

*provocando un crecimiento más que proporcional del ingreso global; la elevación de la producción induce a nuevas inversiones y la expansión de las industrias exportadoras suscita la creación de industrias complementarias, además de incursiones en infraestructura. A su vez, las importaciones también son un factor de desarrollo".<sup>30</sup>*

Para que el comercio exterior se lleve a cabo es esencial que existan los medios de transporte adecuados y la infraestructura, debido a que de nada serviría aumentar la capacidad exportadora si los agentes económicos no pueden hacer llegar los bienes producidos a sus consumidores, y de igual forma de nada serviría aumentar la capacidad importadora si los bienes que se demandan no pueden llegar en buen estado ni en el momento preciso en que se requieren. Para que esto suceda en forma adecuada, la infraestructura de transporte no debe estar rezagada con respecto a la capacidad productiva ni de consumo de un país.

Con base en lo anterior podemos concluir que el comercio internacional es una actividad que se ve afectada directamente por el desarrollo del transporte en general y por el transporte marítimo en particular.<sup>31</sup>

Como ejemplo de la gran evolución del transporte, tenemos que mientras la población del planeta se duplicó durante el periodo de 1950 a 1988 y el producto mundial bruto se cuadruplicó en el mismo periodo, el transporte internacional de carga vía marítima se incrementó siete veces, la flota de la

---

<sup>30</sup> Quetroz, José María Vilar. Brasil. Exportaciones e Importaciones, en Díaz Flores, Oscar Rodolfo. Tesis: Análisis Jurídico Económico de la Ley de Puertos. México, UNAM, 1994. p. 21.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 22

marina mercante mundial casi más de siete veces y el número de automotores se incrementó por un factor de seis en el mencionado período.<sup>32</sup>

Como se ha visto, el transporte juega un papel fundamental en el desarrollo económico de los países a través del comercio internacional. Para analizar específicamente la relación entre transporte y comercio exterior, se debe partir del hecho de que la gran mayoría del comercio mundial se realiza a través del transporte marítimo.

En los últimos años los avances tecnológicos en el transporte y las comunicaciones han transformado la estructura productiva de muchas industrias.

Lo anterior ha generado una fuerte competencia entre puertos, de la que surgen situaciones inesperadas, que de no preverse, interpretarse y asimilarse con oportunidad pueden generar efectos adversos para México, pues se tendrían instalaciones y equipos subaprovechados, en perjuicio no sólo del puerto y la concomitante red de transporte, sino de la vida económica de otras entidades conectadas directa e indirectamente con la vida portuaria.

De tal manera, que el contar con un sistema portuario o al menos con una salida al mar coloca al país en cuestión, *"en posición adecuada para discutir los términos de sus convenios, si para ello cuenta también con el sostén de una bien desarrollada flota mercante que respalde sus compromisos comerciales"*<sup>33</sup> debido a que por la naturaleza del medio, el transporte marítimo adquiere una gran importancia para establecer las bases del comercio exterior

---

<sup>32</sup> San Martín R., José. The transport system in Mexico and its relationship to international trade. citado por Díaz Flores. Op. Cit. p. 22.

<sup>33</sup> Hernández de Labra. Op. Cit. p. 141.

y del que se valen las naciones para realizar un gran volumen de sus operaciones.

La existencia de un puerto, como ya se había mencionado, propicia el establecimiento de flujos de mercancías y la implantación de actividades comerciales, permite el acceso directo a los mercados internacionales. De otro modo, el no contar con un acceso directo al mar propicia el que se tenga que hacer uso de los servicios portuarios de otros países, lo que se traduciría en la salida de importantes cantidades de divisas. Asimismo, en el aspecto político, se infiere que la falta de una salida al mar por lo menos, implicará dependencia en gran medida de otras naciones y a veces, tener que aceptar condiciones poco deseables.

Cada aspecto, ya sea político, social o económico tiene su importancia relativa, es conveniente destacar la económica pues se considerará como la más relevante ya que es sabido que los puertos influyen en el desarrollo de un país o de una región, pero al mismo tiempo son receptores del propio desarrollo económico. La importancia de un puerto dependerá de lo cuantioso que sean los recursos naturales del área en que se encuentre ubicado y del grado de desarrollo que tenga la zona de influencia.

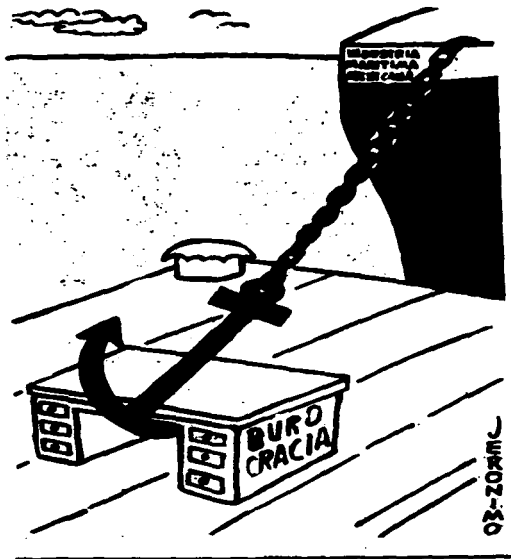
La mencionada posición geográfica privilegiada de México influirá para que se cristalice la idea de convertir al país en espacio clave para el comercio internacional.



## CAPITULO II

**ANCLADA**

Por Jerónimo



## CAPITULO II

### **EL SISTEMA PORTUARIO MEXICANO**

*A viejos males, remedios nuevos pero efectivos.*

GUILLERMO FARBER

Siendo México, por su medio físico y su estructura socio-política, un país con un apreciable carácter marítimo, ha sido escasa y poco trabajada la información acerca del sistema portuario mexicano<sup>1</sup> por lo que se dará una breve reseña de los puertos mexicanos.

<sup>1</sup> Es importante señalar que son pocos los juristas dedicados a este rubro, y se recomienda a los interesados en este ramo revisar el trabajo de José Eusebio Salgado y Salgado, "La legislación marítima mexicana" y "La legislación y jurisprudencia recientes del derecho marítimo mexicano, con un breve análisis histórico (1521-1993)" donde se hace un análisis general y preciso de la legislación marítima en nuestro país, a través de la división en cinco períodos históricos de México.

## 2.1. Antecedentes históricos en México

Si se revisa la Historia de México se explica el raquitismo de la mentalidad -cultura- política marítima nacional.

Las crónicas de la conquista comprueban que los aztecas a la llegada de los españoles, ya conocían la canoa o piragua propulsada con remo y a la vela, que utilizaban en actividades de pesca y en la transportación de personas y mercancías entre puertos ribereños.<sup>2</sup>

Fue hasta la llegada de los conquistadores cuando se inició en los mares de lo que fuera la Nueva España, el transporte marítimo formal, primeramente con las embarcaciones de vela que trajeron los españoles y más tarde con las construídas en nuestro territorio.

Cortés, en su primer viaje a la Metrópoli, consiguió apoyo de la Corona para organizar nuevas expediciones y a su regreso a la Nueva España trajo muchos marineros, operarios y soldados: Hizo construir en Acapulco dos navíos y reparar el "San Miguel" y el "San Marcos", dando el mando de la expedición, que fue la primera en aquella costa, a Don Diego Hurtado de Mendoza, que se hizo a la mar el 30 de junio de 1532.<sup>3</sup>

*"No debemos olvidar que primero fue España la que nos negó el derecho a tener intervención en el negocio marítimo; en la Real Cédula del Rey Felipe II del 11 de enero de 1593, prohibió el comercio de la Nueva España con las demás colonias españolas de América y el resto del mundo, reservando el negocio*

<sup>2</sup> Inducción a Puertos Mexicanos. Vocalía de Operación, Gerencia de Capacitación. México, SCT, p. 13.

<sup>3</sup> Idibam.

*marítimo a los españoles peninsulares*".<sup>4</sup> debido a que los españoles vieron seriamente afectados sus intereses y dislumbraron los peligros de una independencia económica y política.

### La Colonia

La época colonial se caracterizó por la férrea centralización de la navegación entre Cádiz-Sevilla y Veracruz, basada en el sistema de flotas para protegerse de la piratería. Además se prohibió el tráfico entre las colonias y era obligatorio que la mitad de las tripulaciones fueran españolas.<sup>5</sup>

El tráfico con el Oriente a través del Pacífico dio a Acapulco una presencia destacada e impulsó un importante flujo terrestre entre este puerto y el de Veracruz; el territorio nacional se convirtió en el puente comercial entre España y el Oriente.

Algunos textos mencionan<sup>6</sup> que al quedar fundada la Colonia, el incipiente desarrollo de unos cuantos puertos principalmente utilizados para la salida de minerales valiosos, limitó el surgimiento de una cadena de ellos, que desarrollarían el comercio. Campeche y Veracruz tuvieron una tradición marítima y portuaria, fueron durante un largo periodo, los únicos en el Golfo.

---

<sup>4</sup> Bravo Ugare, José S.J. *Historia de México. La Nueva España*, p. 180 en Salgado y Salgado, José Eusebio. "La legislación y Jurisprudencia recientes del Derecho Marítimo Mexicano, con un breve análisis histórico (1521-1983)". Barcelona, *Anuario de Derecho Marítimo*, Escuela de Administración Marítima, Gobierno Vasco, Departamento de Transportes y Obras Públicas, Vol. XI, 1994, p. 587.

<sup>5</sup> Ocampo Sigüenza, Daniel, "Los puertos y las ciudades costeras ante la apertura comercial de México" en *Banco Nacional de Comercio Exterior*, México, Agosto, Num. 8, Vol. 43, 1993, p. 733.

<sup>6</sup> Inducción a Puertos Mexicanos... p. 14.

En el Pacífico. Acapulco (1532), San Blas (1765) y Salina Cruz. constituyeron los puntos de partida de las naves cuyos marinos descubrieron y conquistaron para España: las Filipinas, los archipiélagos dispersos en el océano, llegando incluso al norte hasta Alaska.<sup>7</sup>

En el año de 1796 fue instalado el faro de Veracruz, primero que se encendió en las costas de la Nueva España: quedó instalado en una torre especial de mampostería que se levantó en el bastión del noroeste de la fortaleza de San Juan de Ulúa.

La industria de la construcción naval alcanzó un importante grado de desarrollo durante el Siglo XVII, aun cuando desde mucho antes se construyeron embarcaciones en ambos litorales, que se utilizaron en las expediciones.

Se construyeron fragatas, carabelas, bergantines, goletas y otros buques menores, bajo la dirección de los constructores españoles que impartieron sus conocimientos a los nativos, de donde salieron hábiles carpinteros de ribera y calafates, que se distinguieron por su competencia, haciéndose de fama, especialmente en Campeche.

También durante la Colonia se habilitaron otros puertos menores, como los de Sisal, Tlacotalpan, Soto la Marina, Matamoros y Mazatlán, cuya presencia no trascendió en forma notable al México independiente. Las luchas fratricidas y las contiendas con Francia y Estados Unidos deterioraron los puertos del Golfo y mantuvieron la carencia de una marina mercante nacional.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>8</sup> Ocampo Sigüenza. *Op. Cit.* p. 733.

## Periodo Independiente

El origen e iniciación de nuestra Marina de Guerra puede situarse alrededor de 1814, cuando los insurgentes se apoderaron de algunas goletas españolas, que unieron a otros buques de pequeño porte comprados en Estados Unidos para formar una reducida escuadrilla que enarbolan una bandera mexicana ajedrezada a cuadros azules y blancos, con el águila colocada al centro. Dichos buques operaban con patentes de corso expedidas por los libertadores mexicanos. El primer combate naval que se efectuó arbolando nuestra enseña tuvo lugar en Coatzacoalcos, en septiembre de 1816, donde la goleta mexicana "La Patriota", logró capturar a la desigual nave española, "La Numantina".

El 7 de noviembre de 1823 José Joaquín Herrera rinde en el México independiente el primer informe sobre la actividad marítima, donde refiere que siguen habilitados en las costas del mar del sur, los puertos de Tehuantepec y Acapulco, y en el resto del país, San Blas, Mazatlán de los Mulatos, Guaymas, San Diego, Monterrey, Veracruz, Campeche y Alvarado.

"El Neptuno" fue el primer vapor que junto con el "Tabasco" operaron en nuestras aguas con el pabellón mexicano, hasta que en 1880 el Gobierno Federal suscribió un contrato con los señores P.G. Méndez y Compañía de Veracruz, para el establecimiento de una línea de vapores para comunicar los puertos de Veracruz y Minatitlán, con San Juan Bautista, haciendo escalas en Santecomápan, Montepío, Alvarado y Tlacotalpan.

El periodo 1878-1880 fue pródigo en servicios marítimos para nuestro país, pues el Gobierno Federal celebró otros contratos que, aunque desempeñado el servicio por buques de bandera extranjera, sirvieron para

establecer las comunicaciones marítimas tanto en el tráfico de altura, como en el de cabotaje.

En 1880 se fundaron las escuelas Náuticas de Campeche y Mazatlán. Durante el Porfiriato se trató de desarrollar la marina mercante con algunas empresas navieras. Se emprendió el importante acondicionamiento de los puertos de Veracruz, Tampico, Coatzacoalcos, Salina Cruz y Manzanillo. El impulso de los ferrocarriles permitió vincular estos puertos con el interior del país, aunque este medio de transporte se orientó en buena medida a fortalecer el comercio con Estados Unidos.<sup>9</sup>

De los años de 1900 a 1912 se dio gran impulso al servicio de faros habiéndose puesto en funcionamiento gran número de ellos incluso, se construyeron exprefeso los buques -guardafaros "Donato Guerra" y "Melchor Ocampo".

El servicio de dragado se inició en nuestro país desde la construcción de los puertos artificiales de Veracruz, Tampico, Coatzacoalcos y Salina Cruz, por la compañía inglesa de PEARSON AND SONSLTD. La primera draga que adquirió el gobierno fue la "Porfirio Díaz" de pequeño porte y de cangilones, que se utilizó en las obras inconclusas del puerto de XcalaK, Quintana Roo. La primera de propulsión propia fue la "Veracruz" para el servicio del puerto de Tampico.

El movimiento revolucionario de 1910 marcó un compás de espera en el aprovechamiento de los puertos y en el desarrollo marítimo: algunos productos, como petróleo, henequén y algodón, empezaron a impulsar el desarrollo de los puertos durante la etapa posrevolucionaria.

---

<sup>9</sup> Idem.

### Periodo Contemporáneo

Las funciones de administración, originalmente fusionadas tanto para los servicios de guerra como para los mercantes, sufrieron variados cambios en los que no siempre correspondieron a los capitanes de los puertos ejercerlas, pues incluso hubo un periodo en que les asignaron a los administradores de las aduanas, o pasaron en otro periodo a depender de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas a través de un Departamento de Marina, del que dependían los capitanes de puerto.

Fue hasta 1941 en que se agruparon en el seno de la Secretaría de Marina, los servicios de Guerra, Mercante, Faros, Pesca y demás conexos.<sup>10</sup>

Las obras portuarias durante el porfiriato, cuando menos en lo que se refiere a la construcción de bandas de atraque, fueron considerables.

Mientras los puertos carecieron de muelles y atracaderos, las maniobras de carga y descarga, se efectuaron aligerando la carga en canoas y pangas en las que se recibía la mercancía para posteriormente llevarla a las playas o muelles con escasa profundidad en las aguas.

Los primeros atracaderos fueron contruidos de madera a base de pilotes, este tipo de instalaciones no cedieron fácilmente a las de concreto. Donde quiera que hicieron su aparición los muelles y atracaderos sirvieron a los barcos de pesca antes que pudieran construirse y lo pudieran aprovechar los barcos mercantes, que casi siempre se vieron obligados a esperar obras más

---

<sup>10</sup> Inducción a Puertos Mexicanos... p. 16.



complejas como dragados, rompeolas y otros elementos de construcción de los puertos.

#### Contexto orgánico u organizacional

Por muchos años las políticas, normas y procedimientos relacionados con las actividades marítimas y portuarias se basaron en la costumbre y carecían, por tanto, de mecanismos y sistemas de control. En los años cincuenta el presidente Adolfo Ruiz Cortines emprendió el Programa del Progreso Marítimo de México, al que el pueblo denominó la Marcha al Mar.<sup>11</sup>

La administración portuaria en México la llevaban, antes de 1970, el Capitán de Puerto y la Aduana; mientras que los distritos portuarios estaban bajo la jurisdicción de la Marina. Los servicios de manejo de carga los prestaban los sindicatos de manejo de carga de cada puerto, con los que los usuarios tenían que hacer contratos directamente. Esta práctica provocó un manejo ineficaz de la carga debido a que implicaba el manejo de la misma carga por parte de distintos sindicatos, elevando los costos y entorpeciendo las maniobras.<sup>12</sup>

A principio de la década de los setenta el Gobierno Federal tuvo especial interés en solucionar los obstáculos que impedían el buen servicio y operación adecuada de las terminales marítimas. En 1970 los puertos en México llegaron a estar bajo el control de la Secretaría de Obras Públicas.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Ocampo Sigüenza, *Op. cit.* p. 733.

<sup>12</sup> Díaz Flores, Oscar Rodolfo. Análisis Jurídico Económico de la Ley de Puertos. México, UNAM, 1994, p. 24.

<sup>13</sup> Inducción a Puertos Mexicanos... p. 18.

El 29 de diciembre de 1970 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley que crea la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos "... con objeto de coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos, así como los servicios principales auxiliares y conexos..."<sup>14</sup> (Art. 1º). Esta Comisión quedó integrada en forma tripartita, por representantes de organizaciones de trabajadores portuarios, de usuarios y del Gobierno Federal.

Simultáneamente, a nivel central se creó la Dirección General de Operación Portuaria, posteriormente Dirección General de los Puertos, para consolidar las funciones de autoridad en los puertos. Asimismo, existían las Direcciones Generales de Obras Marítimas y de Dragado para mejorar la infraestructura portuaria y las condiciones de navegación en canales y dársenas, respectivamente. La Dirección General de Dragado se convertiría en órgano desconcentrado. (SEDRA), en 1985.<sup>15</sup>

A fin de mejorar el servicio de maniobras en los puertos, el 16 de junio de 1971 se crea como programa piloto una empresa mercantil de participación estatal mayoritaria denominada "Servicios Portuarios de Manzanillo, S.A. de C.V.", la que serviría de base al subsecuente establecimiento de empresas semejantes en los principales puertos de ambos litorales.<sup>16</sup>

Posteriormente se establecieron organizaciones similares en los puertos de Veracruz, Coatzacoalcos, Salinas Cruz, Ensenada, Guaymas, Mazatlán, Lázaro Cárdenas y Acapulco. Las empresas de Servicios Portuarios controlaban los sindicatos, y en consecuencia los usuarios pudieron hacer

---

<sup>14</sup> ibidem, p. 19.

<sup>15</sup> idem.

<sup>16</sup> idem.

arreglos para la prestación de todos los servicios necesarios de las Empresas de Servicios Portuarios.<sup>17</sup>

De esta manera, en los años setenta se implantó la reforma portuaria que permitió impulsar la construcción de infraestructura portuaria y crear organismos y empresas para agilizar la operación y elevar la eficiencia. Mediante diversos estudios se tuvo un conocimiento congruente y de largo plazo del sistema portuario, lográndose un punto de vista integral.

A partir de 1977 el subsector pasó de la Secretaría de Marina a la de comunicaciones y Transportes, para vincular estas actividades marítimas a la concepción globalizadora del transporte. Además se trató de unificar los aspectos infraestructurales y de operación, así como generar el progresivo mejoramiento administrativo-portuario. Sin embargo, mucho se ha comentado que el Sector estuvo mucho mejor atendido cuando se encontraba en la Secretaría de Marina, y sería una buena opción a analizar y estudiar, el hecho de que nuevamente regresara a esta Secretaría.

En estos años empezó a generalizarse en los puertos comerciales el uso de los contenedores y surgió la idea de vincular a los puertos industriales con la transformación de las materias primas voluminosas que se reciben en naves de gran parte. La ventaja primordial del contenedor es que permite integrar los distintos medios y facilita mucho el transporte "puerta a puerta", es decir, entre los puntos extremos del origen y destino de la carga.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Díaz Flores. *Op. Cit.* p. 24.

<sup>18</sup> En términos generales, los contenedores son cajas cerradas, de estructura metálica, y dimensiones estándar. Su presencia como unidad modular de transferencia ha dado lugar a una tendencia unificadora. Su utilización se inició a mediados de los años cincuenta en barcos adaptados; diez años después aparecieron los barcos construidos exprésos (segunda generación); en los setenta surgieron buques capaces de cargar 3000 contenedores y a mediados de los ochenta los que pueden llevar 4000 (tercera y cuarta generaciones respectivamente).

Los años ochenta fueron de gran inquietud en todo lo referente a puertos, dada su muy compleja problemática: inadecuada organización, deficientes mantenimiento y dragado, poca integración de los puertos con los demás medios de transporte, los entornos urbanos y regionales y con los servicios concurrentes.

En 1982, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes fue establecida para unificar la administración de las comunicaciones y la de los transportes. Bajo el Secretario estuvieron tres subsecretarios encargados de la operación, la infraestructura y el desarrollo tecnológico respectivamente. En la organización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tres direcciones generales relacionadas con puertos fueron establecidas como sigue:

- Dirección General de Obras Marítimas
- Dirección General de Puertos
- Dirección General de Marina Mercante

En México pertenecen al Gobierno Federal las áreas de tierra dentro de 20 metros de la línea litoral, así como también del mar y otras dársenas, bajo la jurisdicción de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y Ecología. Generalmente, al construir un puerto, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) tiene que obtener permiso de la SEDESOL, en cuanto al área portuaria y publicar el área portuaria, según una ordenanza presidencial. Dentro de esta área, las instalaciones portuarias son construidas y la administración portuaria es ejecutada por la SCT.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Díaz Flores, Op. Cit. p. 25.

**En enero de 1984, en atención al Programa de Modernización de la Administración Pública Federal, se procedió a disolver o extinguir entidades como Servicio Multimodal Transísmico, la Coordinación General de Puertos Industriales y el Fideicomiso para el Equipamiento Marítimo y Portuario.**

**A pesar de estos cambios persistía la necesidad de consolidar en un solo órgano, las actividades que se realizan en los puertos y las que en ella inciden. Por ello se funda Puertos Mexicanos a principios de la gestión del Presidente Salinas, con el propósito de mejorar la administración y finanzas portuarias.**

**Atendiendo a estos propósitos el Ejecutivo Federal creó, por Decreto de 27 de marzo de 1989, publicado en el Diario Oficial del 28 del mismo mes, el Órgano Desconcentrado de la SCT denominado Puertos Mexicanos.**

**Transfirió a dicho Órgano atribuciones para construir, ampliar y conservar las obras marítimas y portuarias, así como ejecutar las obras conexas y accesorias, cuidando que las mismas se lleven a cabo conforme a la normatividad, especificaciones, precios, programas aprobados y contratos concertados; programar y ejecutar los trabajos de dragado, dirigir la prestación de los servicios portuarios y cuando así se requieren, prestarlos directamente, coordinar las actividades de las entidades paraestatales prestadoras de servicios públicos portuarios, promover y coordinar las actividades de particulares en materia portuaria y, en general, atender, proponer y ejecutar las medidas que fueren necesarias para el mejoramiento, desarrollo y optimización de los servicios públicos portuarios. En general Puertos Mexicanos era una organización ejecutiva unificada que estuvo encargada de la planeación, programación, construcción, administración, operación de puertos y ejecución de acciones para el desarrollo del sistema portuario nacional de acuerdo con las políticas establecidas por la SCT.**

En el Artículo 2<sup>o</sup> de este Decreto se establecen las políticas y estrategias operativas que permitirán el funcionamiento integral y eficiente de las entidades paraestatales prestadoras de los servicios portuarios, auxiliares y conexos, así como la coordinación funcional que se requiera para el desarrollo de los procesos de programación, presupuestación, control, evaluación e información.

En el propio Decreto de Creación se dispuso la extinción del Organismo Desconcentrado Servicio de Dragado y de la Dirección General de Obras Marítimas, cuyas funciones asumió Puertos Mexicanos.

Para el ejercicio de las atribuciones que el Ejecutivo Federal desconcentró en Puertos Mexicanos, este Organismo funcionó con la siguiente estructura administrativa:

- La Vocalía Ejecutiva
- Vocalía de Planeación
- Vocalía de Obras Marítimas
- Vocalía de Dragado
- Vocalía de Operación
- Vocalía de Asuntos Jurídicos y Corporativos
- Vocalía de Finanzas, y
- Vocalía de Administración.

El 28 de septiembre de 1992 el entonces presidente Salinas decretó la liquidación de Puertos Mexicanos y ordenó a la Secretaría de Hacienda (SH) y SCT la elaboración de un plan de reestructuración del sistema portuario.

---

<sup>20</sup> Decimos era porque el 28 de septiembre de 1992, el presidente Salinas decretó la liquidación de Puertos Mexicanos.

**Los principales objetivos del proyecto citado fueron:**

- a) Promover la modernización de la infraestructura y el equipo portuarios.**
- b) Proveer servicios portuarios eficientes a precios competitivos.**
- c) Impulsar los puertos comerciales, industriales, de pesca y turísticos.**
- d) Incrementar la participación del financiamiento privado en el desarrollo de puertos.<sup>21</sup>**

Con el fin de alcanzar estos objetivos, las mencionadas Secretarías formularon la nueva Ley de Puertos de julio de 1993, que prevé la descentralización, desregulación y privatización del sistema portuario.

Lamentablemente, como estudiaremos más adelante,<sup>22</sup> el sistema portuario mexicano no logró ningún avance significativo en las últimas décadas, únicamente nos pasamos invirtiendo en promesas, en décadas de "habilitación", que no produjeron más que proyectos, puesto que los primeros días del mes de enero de 1993, la SCT enfatizó sobre la necesidad de privatizar los puertos y servicios tomando como base que sólo sirven o están en condiciones cuatro: Lázaro Cárdenas, Michoacán; Manzanillo, Colima; Altamira, Tamaulipas; y Veracruz, Veracruz.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Información obtenida de Puertos Mexicanos.

<sup>22</sup> Ver "Problemas del Sistema Portuario" inciso 2.4 de esta investigación.

<sup>23</sup> Arellano Chávez, Melchor. "El sistema portuario, realidad desafiante" *El Financiero*, México, 25 de enero de 1993 p. 36.

Con esta declaración, reconocen, particularmente la SCT, que sólo cuatro **funcionan** para insertarnos en el "libre comercio", y por consiguiente, los siguientes 18 no tienen ese "nivel", de tal manera que no ha habido un acondicionamiento y trabajo real en los puertos restantes.

## **2.2. Administración Portuaria. El régimen jurídico.**

Con anterioridad a la actual Ley de Puertos, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos (LNCM) establecía en los Artículos 44 y del 47 al 52, que en México hay dos tipos de administración portuaria: puertos controlados directamente por el Ejecutivo Federal y puertos descentralizados. La mayoría de los puertos principales en México, pertenecían a la categoría anterior.

El Artículo 47 de la LNCM llamaba puertos de administración estatal a aquellos puertos que eran operados directamente por la Secretaría de Marina, dicha operación comprendía las obras, instalaciones y servicios portuarios. Constituían una dependencia directa de la Secretaría de Marina y sus operaciones se regían principalmente, por el Reglamento General de la Policía de los Puertos del 9 de octubre de 1911.

Los puertos de administración descentralizada tenían su base en el Artículo 50 de la LNCM, pero referían su reglamentación a otras leyes y reglamentos. Siguiendo a Cervantes Ahumada, él nos explica que los puertos de administración autónoma, como se llama en la legislación comparada, o de administración descentralizada, según los llama nuestra ley, se crea una administración portuaria autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con amplias funciones para regular y dirigir la administración del puerto. Así, nos da a entender que existe una equivalencia al llamar a una administración portuaria autónoma o descentralizada, porque en ambos casos



el administrador portuario cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio, etc., sin embargo, si la administración autónoma pasa a ser propiedad de la iniciativa privada, entonces la equivalencia ya no es aplicable.

La experiencia internacional con respecto a la autonomía de la administración portuaria es muy alagadora, como ejemplo de ello bastaría mencionar al puerto de Rotterdam, que por sí solo maneja alrededor de 300 millones de toneladas anuales, equivalentes al total de la mayoría de los demás puertos europeos.<sup>24</sup> Cervantes Ahumada nos da otros ejemplos de administración autónoma portuaria en puertos internacionales: Amsterdam en Holanda, Amberes en Bélgica, Hamburgo en Alemania, El Havre y Burdeos en Francia, Londres en Inglaterra; y en América, Nueva York en Estados Unidos, Buenos Aires en Argentina y Acajutla en la República de El Salvador. Este régimen portuario va imponiéndose por las necesidades modernas de la navegación, que exigen de los puertos cada vez mayor eficiencia.

Díaz Flores menciona que la Organización de los Estados Americanos en 1961 ya dictaba en la Resolución XII del Comité Técnico Permanente de Puertos una recomendación a los Estados miembros en el sentido de que *"dieran preferencia a la consideración de las ventajas que habrán de obtenerse de la rebaja de costos y del mayor desarrollo y eficacia de los puertos mediante el establecimiento de una administración portuaria provista de máxima autonomía para sus operaciones"*, menciona también, que los documentos presentados en esa reunión dan a entender que la efectividad de estos principios queda de manifiesto por el número de países que ya han tomado dichas medidas y porque la tendencia en este hemisferio ya era hacia la adopción de los sistemas portuarios autónomos; incluso para esas fechas, en

---

<sup>24</sup> Harms L. Pablo, "Conferencia en el Primer Congreso Internacional Sobre la Privatización de los Puertos Mexicanos", Noviembre de 1993, en Díaz Flores, Op. Cit. p 23.

Sudamérica ya se había establecido en algunos países la autonomía portuaria. Por último, en dicho documento se recomienda a los Gobiernos de los Estados que no lo hayan hecho. *"que estudien las ventajas que pueden obtenerse de la adopción de estos sistemas y a los que los hayan establecido, que examinen periódicamente, sus reglamentos".*

La transferencia de mercancías, las necesidades de navegación y la apertura económica, han exigido puertos cada vez con mayor eficiencia, de tal manera que el tiempo le ha dado la razón al Comité Técnico Permanente de Puertos de la OEA y este régimen portuario se ha ido imponiendo. Sin embargo, es hasta el presente sexenio en que el sector portuario nacional ha volteado sus ojos hacia esta forma de organización.

Anteriormente no se aceptaba este tipo de administración, en el proyecto de la anterior Ley de Navegación y Comercio Marítimos (LNCM) estructuraba una regulación de los puertos de administración autónoma y, a juicio de Cervantes Ahumada<sup>23</sup> esta parte del proyecto se suprimió y fue sustituida por los muy pobres y absurdos Artículos 50, 51 y 52 de la LNCM.

Cervantes Ahumada nos explica que todos nuestros puertos sin excepción, están pésimamente organizados y no prestan los servicios que deberían prestar, por lo tanto, flotaba en el ambiente la idea de que para lograr la eficiencia de los servicios portuarios y el consiguiente desarrollo de nuestra navegación era fundamental organizar la autoridad portuaria autónoma. Sin embargo, de este proyecto, rechazado por el Congreso respecto de la regulación de los puertos autónomos, fue rescatado como antecedente para organizar la administración autónoma de los aeropuertos nacionales.

---

<sup>23</sup> Cervantes Ahumada, Raúl, Derecho Marítimo, México, Editorial Herrero S.A., 1970, p. 363.

Así, México en un intento por adecuarse a la tendencia internacional, reducir los problemas sindicales y mejorar la eficiencia de los puertos creó las Empresas de Servicios Portuarios.<sup>26</sup> Estas Empresas prestaban diversos servicios a los usuarios y a las compañías navieras empleando los sindicatos de manejo de carga. Esta relación está basada en acuerdos colectivos particulares. En un principio sólo el Puerto de Veracruz contaba con prestadores de servicios particulares. Se trataba de tres empresas nacionales que se crearon a raíz de llamada "requisita" del Puerto de Veracruz en 1991, cuando el Gobierno Federal intervino en el puerto con el objeto de terminar con los vicios que venía acarreado el puerto desde tiempo atrás y que lo habían convertido en uno de los más inseguros e ineficientes de México y gran parte del mundo.

Los resultados de este cambio de prestadores desde el inicio de sus operaciones en 1991, ha logrado algunos incrementos en la eficiencia, sin embargo, para que haya un verdadero beneficio de la participación de la iniciativa privada y la competencia en los puertos nacionales, es necesario que la iniciativa privada este formada por los regionales y tenga intereses nacionales, porque sólo ellos se preocuparían verdaderamente por su mejor funcionamiento y desarrollo, acorde con las necesidades e intereses de la nación.

Uno de los puntos principales de la Ley de Puertos radica en que postula un tipo de administración que va más allá de la descentralización, o por lo menos, ese es su espíritu. Este tipo de organización es parecido al que actualmente aplican otros países, especialmente Inglaterra, y en el caso mexicano consiste, según lo señala el Artículo 38 de la Ley, *"en encargar la planeación, programación, desarrollo y administración general de un puerto, a*

---

<sup>26</sup> Estas son sociedades por acciones independientes de Puertos Mexicanos en asuntos financieros. Pero la porción de las acciones que son propiedad del Gobierno Federal en la mayoría de los casos llegó a más del 92%.

*una entidad especial constituida como una sociedad mercantil mediante la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes y la prestación de los servicios correspondientes. Esta entidad especial se define en la propia Ley como Administración Portuaria Integral, la cual mas adelante será objeto de estudio específico.*

### **2.3. Infraestructura Portuaria**

Según la SCT,<sup>27</sup> la infraestructura portuaria en México es amplia, en respuesta a las necesidades que implica el contar con casi 10.000 mil kilómetros de litorales en el país. En los puertos mexicanos se llevan a cabo actividades comerciales, industriales, turísticas y pesqueras que sustentan, en buena medida, el desarrollo económico del país. Alrededor del 33 por ciento del comercio exterior del país y el 4 por ciento del transporte interno de mercancías, se maneja a través de la red portuaria nacional.

Actualmente nuestro sistema portuario está compuesto por una variedad de tipos de puertos destacando principalmente los de tráfico de altura, de cabotaje, pesca, servicio de transbordadores y embarcaciones de recreo y lugares habilitados para tráficos específicos, igualmente existen delegaciones de capitánías de puerto, como también en los lugares de tráfico interior y fluvial establecidos en el interior del país como lagos, lagunas y subdelegaciones interiores.

---

<sup>27</sup> Oportunidades en el Sistema Portuario Mexicano. México, Puertos Mexicanos, SCT. p.5.

A continuación se presenta una relación de los puertos que integran nuestro sistema portuario nacional en ambos litorales del país, como delegaciones y subdelegaciones interiores:<sup>28</sup>

**Litoral del Pacífico y Golfo de  
California**

Ensenada, B.C.N.  
Rosarito, B.C.N.  
Isla Cedros, B.C.N.  
Guerrero Negro, B.C.S.  
San Carlos, B.C.S.  
San Juan de la Costa, B.C.S.  
El Sauzal, B.C.S.  
La Paz, B.C.S.  
San Marcos, B.C.S.  
Venustiano Carranza, B.C.S.  
San José del Cabo, B.C.S.  
San Felipe, B.C.S.  
Cabo San Lucas, B.C.S.  
Pichilingue, B.C.S.  
Bahía Magdalena, B.C.S.  
Loreto, B.C.S.  
Mulege, B.C.S.  
Los Barriles, B.C.S.  
Santa Rosalía, B.C.S.  
Punta Santa María, B.C.S.  
Puerto Peñasco, Son.

**Litoral del Golfo de México y  
Mar Caribe**

Altamira, Tamps.  
Tampico, Tamps.  
Matamoros, Tamps.  
Presa Falcon, Tamps.  
Soto la Marina, Tamps.  
Tuxpan, Ver.  
Veracruz, Ver.  
Coatzacoalcos, Ver.  
Pajaritos, Ver.  
Minatitlán, Ver.  
Pánuco, Ver.  
Tamiahua, Ver.  
Cazones, Ver.  
Tonalá, Ver.  
Tecolutla, Ver.  
Nautla, Ver.  
Alvarado, Ver.  
Tlacotalpan, Ver.  
Catemaco, Ver.  
Playa Vicente, Ver.  
Balzapote, Ver.

<sup>28</sup> Movimiento de carga y buques. DOF, México, SCT. 31 de mayo de 1974.

Guaymas. Son.	Frontera. Tab.
Santa Clara. Son.	Villa Hermosa. Tab.
Yavaros. Son.	Sánchez Magallanes. Tab.
Bahía Kino. Son.	Chiltepec. Tab.
Agiabampo. Son.	Dos Bocas. Tab.
Topolobampo. Son..	Puerto Ceiba. Tab
Mazatlán. Sin.	Tenosique. Tab.
Altata. Sin..	Cd. del Carmén. Camp
Eseuinapa. Sin.	Campeche. Camp.
Guasave. Sin..	Champton. Camp
San Blas. Nay.	Palizada. Camp.
Chacala. Nay.	Isla Aguada. Camp.
Puerto Vallarta. Jal.	Candelaria. Camp.
Barra de Navidad. Jal.	Seiba Playa. Camp.
Manzanillo. Col.	Gayo Arcas. Camp.
Lázaro Cárderas. Mich.	Progreso. Yuc.
Acapulco. Gro.	Calestum. Yuc.
Zihuatanejo. Gro.	Las Coloradas. Yuc.
Puerto Marqués. Gro.	Yukalpeten. Yuc.
Salina Cruz. Oax.	Sisal. Yuc.
Puerto Ángel. Oax..	Teicha. Yuc
Puerto Escondido. Oax.	San Felipe. Yuc.
Bahías de Huatulco. Oax.	Chuburna. Yuc.
Temascal. Oax.	Río Lagartos. Yuc.
Tuxtepec. Oax.	Dzilam de Bravo. Yuc.
Puerto Madero. Chis.	El Cuyo. Yuc.
Tonalá. Chis.	Isla Mujeres. Q.Roo.
Mal Paso. Chis.	Cozumel. Q.Roo.
	Puerto Morelos. Q.Roo.
	Puerto Juárez. Q.Roo.

Blanco Playa. Q.Roo.  
Holbox. Q.Roo.  
Cancún. Q.Roo.  
Xcalak. Q.Roo.  
Punta Sam. Q.Roo.  
Punta Venados. Q.Roo.

**Delegaciones interiores del país en tráfico interior y fluvial:**

Valle de Bravo. Mex.	Chapala. Jal.
Pátzcuaro. Mich.	Camécuaro. Mich.
Infiernillo. Mich.	Jojutla. Mor.
Valsequillo. Pue.	

Mediante la situación portuaria expuesta se determina la localización de nuestros puertos por litoral de los cuales 49 se localizan en el Pacífico y Golfo de California, 57 en el Golfo de México y Mar Caribe y 7 delegaciones de puertos interiores, toda esta situación nos proporciona los elementos ideales para utilizar primordialmente el mar como medio de transporte para lograr un mayor y mejor intercambio comercial con el exterior y así fomentar nuestro comercio exterior.

Camilo Utriella, director general de la Asociación Nacional de Ingeniería de Puertos, expresó que en la red portuaria, 99 puertos poseen muelles para muy diversos servicios: 17 tienen rango internacional; 66 cuentan con instalaciones para recibir naves pesqueras; 35 para la navegación de cabotaje y también barcos turísticos.

La longitud total del muelle disponible es de 106 mil metros, el 45 por ciento de esta cifra en el Océano Pacífico y el 55 por ciento en el Golfo de México y el Caribe.<sup>29</sup> De esa longitud de muelles el 35 por ciento está destinado al movimiento comercial, el 27 por ciento al de pesca, el 21 por ciento a la actividad turística y el 17 por ciento restante a la Armada de México, astilleros y otros.<sup>30</sup>

Menciona Antonio Lara que las instalaciones para depósito y guarda de mercancías abarcan una superficie total de 24 millones de metros cuadrados, de ellos, el 84 por ciento son patios, 13 por ciento bodegas y el tres por ciento restante cobertizos.

Estas instalaciones se distribuyen en partes iguales entre los puertos del Pacífico, los del Golfo y los del Caribe.

Las obras de protección alcanzan los 198 mil metros: 25 mil de rompeolas, 29 mil de escolleras, 18 mil de espigones y 37 mil de protecciones marginales.

En el parque del equipo portuario destacan grúas especializadas de muelles y grúas de pórtico de patio para el manejo de contenedores.

El movimiento de graneles agrícolas se realiza en las cuatro terminales automatizadas y en muelles no especializados, con 107 almejas, 29 tolvas y 40 succionadoras para la carga directa a furgón o camión. El resto del equipo de apoyo está compuesto por máquinas de tamaño menor, entre las cuales existen montecargas, tractores y grúas de diferente capacidad. En promedio, el 75 por

---

<sup>29</sup> Lara Barragán, Antonio. "Intensifican esfuerzos los 99 puertos mexicanos para eficientar servicios". *El Sol de México*. México, 15 de octubre de 1993. p. 14.

<sup>30</sup> *Idem*.



ciento del equipo disponible se mantiene en condiciones de operación permanente.

Con el objeto de conservar la profundidad requerida en los canales y dársenas para garantizar la seguridad de navegación, la SCT dispone de una flota de 21 dragas: diez estacionarias, ocho autopropulsadas y tres mixtas, con las que también se realiza el dragado de construcción; además, para aportar esta labor se cuenta con 19 chalanes y 23 remolcadores.

Con el fin de proveer mayor seguridad a las operaciones del transporte marítimo, se dispone de una red de ayudas a la navegación, integrada por 1012 señales: 126 faros, 508 balizas, 264 boyas y 19 respondedores de radar, que cubren el 80 por ciento de las necesidades.<sup>31</sup>

Dentro de las actividades más relevantes, destacan las obras de protección playera y de continuación del encauzamiento del brazo izquierdo del río Balsas, ambas en el Puerto de Lázaro Cárdenas, el avance en las obras de rehabilitación de la infraestructura y de mejoramiento de vías férreas, y la terminación de instalaciones auxiliares en terminal de contenedores, en el Puerto de Veracruz.

En materia de dragado, se llevan a cabo labores de profundización y ampliación de diversos puertos, además de los trabajos de conservación y, mantenimiento de Guaymas, Topolobampo, Lázaro Cárdenas, Salina Cruz, Puerto Madero, Altamira, Tampico, Tuxpan, Coatzacoalcos y Frontera. Respecto el equipo de dragado, se dará particular atención de su rehabilitación y conservación. Se estima que la inversión total destinada a los propósitos arriba mencionados y a otros trabajos menores de conservación y mantenimiento de instalaciones y de equipo, estará ahora a cargo de las APIs las cuales en su oportunidad y de acuerdo a las necesidades del puerto se irán

---

<sup>31</sup> *Idem*.

incrementando. Actualmente, estos datos no han cambiado mucho, pues la inversión de las APIs solamente se ha concretizado en la prestación de los servicios.

Según la SCT, el sistema portuario está integrado por un conjunto de puertos e instalaciones portuarias, de las cuales 22 son puertos de importancia comercial y el resto son principalmente pequeños puertos pesqueros, instalaciones petroleras y marinas turísticas.

Se cuenta con 110 kilómetros de muelles, 45 por ciento de los cuales se encuentran en los puertos del Pacífico, y el resto en los puertos del Golfo y el Caribe.

Los puertos generan alrededor de 14 mil empleos directos, pero en particular destaca la importancia de los empleos indirectos relacionados con esta actividad, como son los que generan los usuarios de los puertos, terminales y marinas, agentes navieros y aduanales y, en general, importadores y exportadores.<sup>32</sup>

El sistema portuario nacional debe desempeñar un papel de primera importancia en el desarrollo general del país, por lo que las obras físicas deben atender los requerimientos de infraestructura que exige el desenvolvimiento de la economía, en los términos en que se plantean las estrategias de modernización de la infraestructura del transporte, específicamente la inversión debe de estar orientada a modernizar las terminales portuarias para crear las condiciones de eficiencia que requerirá la industrialización orientada a la exportación, para propiciar el desarrollo del turismo vía marítima, para

---

<sup>32</sup> Oportunidades en el ... p. 8.

promover la especialización portuaria en el manejo mecanizado de contenedores y de carga seca, para estimular el transporte multimodal.<sup>13</sup>

Los puertos nacionales atienden alrededor de la tercera parte del movimiento total de la carga que se transporta en el país y más del 80 por ciento de nuestras exportaciones y deben de representar por tanto oportunidades importantes para lograr la modernización de la nación. El objetivo inmediato consiste en contar con puertos a nivel de productividad internacional, para beneficio del comercio exterior mexicano, sistemas de cabotaje para la transportación de bienes a largas distancias que permitan mejorar el equilibrio en la utilización de los distintos modos de transporte, y apoyar la generación de empleos y de divisas a partir del fomento de polos de desarrollo regional en los litorales para la industria, el turismo y la pesca.

La frecuencia con que se manejan las cargas en un puerto determina que se establezcan o no instalaciones especializadas para su recepción o embarque, con lo cual se logra que los costos se reduzcan grandemente y tenga preferencia sobre los puertos que tengan dichas facilidades, la especialización puede referirse a maquinaria e instalaciones para manejo de granos, minerales, bodegas refrigeradoras o con temperatura controlada, grúas, silos, bandas transportadoras, sistemas de succión o cualesquiera otra facilidad que permita cargar o descargar en barco en forma más rápida, segura y a bajo costo o que permita almacenar la mercancía sin que pierda cualidades, sufra mermas exageradas, deterioros o cualesquiera otra contingencia. Lo mismo puede suceder si se disponen de instalaciones que permitan custodiar mercancías de alto valor comercial técnico o que requieran un máximo de seguridad en el manejo, el puerto que puede ofrecer las mayores ventajas, será indudablemente el preferido, no sólo por el que compre, sino también por los buques que

---

<sup>13</sup> Puertos Mexicanos, México, Puertos Mexicanos, SCT, Enero de 1990.

transportan o las líneas navieras que operen las embarcaciones que proporcionan el servicio del puerto de origen al puerto de destino. de ahí que el tipo de carga determinará las necesidades para su manejo y ello será determinante para que pueda o no operarse un determinado puerto.<sup>14</sup>

Los puertos al igual que los aeropuertos o las terminales de servicio público de carga o pasajeros. disponen de una serie de instalaciones y sistemas integrados con instituciones que proporcionan un gran número de servicios a los barcos. a la carga o a los pasajeros, a efecto de facilitar su llegada y salida así como la ejecución de actividades propias de sus funciones.

El desarrollo del transporte marítimo se apoya en la capacidad de infraestructura portuaria del país. la cual es aun insuficiente para las necesidades actuales de crecimiento económico y de comercio exterior. contrario a lo que expresa la SCT. El transporte marítimo es significativo para el comercio exterior de nuestro país. en la medida en que cerca del 68 por ciento de las importaciones y del 91 por ciento de las exportaciones se realizan a través del transporte marítimo. adicionalmente el petróleo, principal ingreso de divisas para el país. constituye el 69 por ciento del comercio que se realiza por vías marítimas.

En los últimos años se han puesto en operación obras en los puertos; se realizó la ampliación del muelle de Progreso. para recibir buques de mayor calado; se llevó a cabo el acondicionamiento de Topolobampo para servicios múltiples; se abrió el puerto de San Juan de la Costa en Baja California Sur. adicionalmente se han dotado de nuevas instalaciones a los puertos de Altamira y Veracruz, en la costa del Golfo de México, y Lázaro Cárdenas y

---

<sup>14</sup> Idem.

Manzanillo en el Pacífico. para adecuarlos a las necesidades modernas del transporte marítimo.

La modernización de los puertos mexicanos demanda la necesidad de dotarlos de instalaciones y equipo con los requerimientos actuales de comercio marítimo internacional, destacando entre ellos, la compra de equipo necesario para el manejo de contenedores, del cual sólo muy pocos de los puertos mexicanos disponen.

La exclusividad que tenía el Gobierno Federal en cuanto a la construcción de la infraestructura portuaria ha dado paso primero a los esquemas de concesión y más recientemente a la privatización de la operación, con el propósito de canalizar los recursos del sector privado al desarrollo de esta actividad.<sup>35</sup>

La inversión privada en puertos de acuerdo al programa de la SCT se canalizará a las obras de construcción de terminales especializadas en Guaymas, Sonora; Manzanillo, Colima; Altamira, Tampico; y Progreso, Yucatán; equipo para contenedores en Ensenada, Baja California y Puerto Morelos en Quintana Roo; frigorífico en Ensenada, Baja California; depósito de fluidos y terminales de granos en Manzanillo, Colima; Altamira, Tamaulipas; Tuxpan y Coatzacoalcos en Veracruz y en Progreso, Yucatán.<sup>36</sup>

Tan como se establece en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 la estrategia de la modernización, el fomento de la infraestructura de comunicaciones y transportes es una tarea esencial, ya que permitirá apoyar las políticas de crecimiento y estabilidad económica, integración y desarrollo

<sup>35</sup> Boletín de Canal, Enero - febrero de 1993.

<sup>36</sup> Ibidem.

regional, promoción de empleo, impulso al comercio exterior, atención a las demandas sociales y fomento industrial y turismo.

En este contexto, los puertos son fundamentales para el apoyo del sano crecimiento del país, en ellos se realizan cotidianamente actividades comerciales, industriales, pesqueras, turísticas, etc. en las que México requiere ser más competitivo, tanto en el nuevo entorno mundial de apertura económica, como en lo interno. En este sentido conviene que la regulación de los bienes y servicios portuarios se oriente a fomentar la participación de los sectores social y privado, para un mejor enlazado con el ferrocarril y el autotransporte en un moderno concepto multimodal.

Se puede concluir diciendo que en materia de infraestructura se requieren fuertes inversiones en ciertos puertos para conservar y mejorar muelles, vías conexas, vialidades, accesos, bodegas, instalaciones graneleras, de refrigeración y otras, en algunos existen obras de protección y servicios básicos pendientes a concluirse, también requieren los puertos de infraestructura complementaria en tierra que los vincule más eficazmente con los centros de producción y de consumo y les permita manejar mayores volúmenes de carga, así como atender óptimamente no sólo al buque, sino también al ferrocarril y al autotransporte. En realidad el sistema portuario se ha desarrollado con base en un amplio número de puertos de altura y, por tanto, presenta una dispersión de inversiones, no obstante los recientes esfuerzos para equiparar los puertos de Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Veracruz, Tampico-Altamira, que son los cuatro principales del país, la problemática estructural no ha logrado ser superada.

## 2.4 Problemas del Sistema Portuario

De gran trabajo ha resultado tratar de enumerar y agrupar los problemas del sistema portuario nacional debido a que en todas las áreas son tantos y numerosos que lamentablemente, se enumerarán y tratarán de estudiar por sectores. No deja de ser consternante que al hablar del sector marítimo, en vez de alabar lo que debiera ser nuestro orgullo nacional, se enumeraran sólo las derrotas.

Si bien es cierto que el sexenio pasado fue quizás el momento de mayor sensibilidad nacional sobre la necesidad de apoyar el crecimiento y desarrollo de nuestro sector marítimo, también es verdad que los grandes problemas de éste, se acrecentaron.

Japón, líder del comercio mundial y del Bloque Asiático, transporta casi el cien por ciento de sus productos por la vía tradicional como Noruega, Grecia, Alemania, cabeza de la Unión Europea, España y los mismos Estados Unidos, líder del bloque norteamericano. Mientras nosotros hablamos de modernizar puertos y ferrocarriles, en el mundo se habla del paso de los trenes de doble estiba a los trenes de triple estiba; mientras se difunde el conocimiento del contenedor y el transporte multimodal, los sistemas pendulares y entrecruces de las cadenas intermodales de transporte, invaden las rutas comerciales del planeta.<sup>17</sup>

Sin duda uno de los avances más importantes de las últimas décadas ha sido la aparente uniformidad jurídica del sector lograda a partir de la emisión de la Ley de Puertos y la Ley de Navegación por parte de la SCT; empero, la

---

<sup>17</sup> *Idem.*

mayoría de los problemas siguen vigentes y aún más acrecentados por el diario uso de tales Leyes en la realidad inoperantes en el ámbito internacional marítimo.

### **La Marina Mercante Mexicana**

El primero de junio de 1917, a las 17 horas zarparon del puerto de Veracruz, los buques mercantes "*San Bernardo*", "*Tamaulipas*", "*Tabasco*", "*Tehuantepec*", "*Coahuila*", "*México*", "*San Cristobal*", "*Melchor Ocampo*", "*Oaxaca*" y "*Sonora*".

Dichos navíos se hacían a la mar tripulados totalmente por mexicanos, haciendo realidad la consagración de sus derechos en el Artículo 32 de la Constitución, puesta en vigor por Venustiano Carranza.

Esta medida había sido gestionada por la "*Liga de Oficiales Navales del Golfo y del Pacífico*", que persuadió al General Cándido Aguilar, diputado federal constituyente, para que transmitiera al presidente Carranza esa necesidad.

Después, el presidente Manuel Avila Camacho declara fiesta nacional el día primero de junio o "*Día de la Marina*" de cada año en homenaje a los citados acontecimientos.

Entonces, se supone que el primero de junio celebramos la nacionalización de la Marina Mercante.



Hoy, 79 años después, pasado casi un siglo, todo tenemos menos una Marina Mercante Mexicana.

A mediados de esta década, la de mayor promoción y apoyo que ha tenido el medio marítimo-portuario del país, éste acusa una penosa situación.

Grandes espacios informativos, declaraciones rimbombantes llenas de promesas y optimismo e inversiones cuantiosas hicieron albergar la esperanza de contar con una marina mercante eficiente y competitiva, capaz de servir de soporte a la apertura externa y cubrir las necesidades básicas del comercio exterior.

De modo general podríamos sintetizar el comportamiento de la Marina Mercante Mexicana -por la que debemos entender: *"el conjunto de la flota mercante, legislación nacional e internacional, autoridades marítimas y portuarias, empresas navieras (dueñas de las embarcaciones), armadoras (las que explotan marítima y comercialmente al buque), pesquera, agentes marítimos, organismos internacionales, tanto públicos como privados, astilleros, trabajadores de tierra y de mar, entre otros"*<sup>30</sup> de la siguiente manera:

Nuestra Marina Mercante descendió, del 42o. lugar mundial que tenía en 1981, con un total de un millón 135 mil toneladas de registro bruto (TRB) - volumen de todos los espacios cubiertos del buque, excluyendo la carga- al 46o., en el año de 1993, con un tonelaje ligeramente superior al millón de TRB (un millón seis mil 732 toneladas). De acuerdo a las cifras que da el Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana, la flota mexicana se encuentra en declinación, en 1994 con dificultad superó el millón de toneladas

---

<sup>30</sup> Definición dada por el Dr. José Eusebio Salgado en las clases de Derecho Mercantil Marítimo, impartidas en la UNAM.

de peso muerto y actualmente, la flota mercante nacional no llega a las 900 mil TRB.<sup>39</sup>

En cuanto al tonelaje de carga transportada sufre la Marina Mercante un dramático descenso: de tres millones de toneladas de peso muerto se ha reducido a 910 mil. lo que ocasiona que barcos extranjeros capten por este concepto seis mil millones de dólares.<sup>40</sup>

El esquema fiscal, -totalmente rígido e inoperante- que se ha impuesto para la Marina Mercante de nuestro país es una de las causas de la grave problemática que afronta el sector, aunado a la reducida flota con que cuenta - en su gran mayoría embarcaciones pequeñas- que mueve menos del cinco por ciento de la carga. El 92.5 del comercio exterior mexicano se maneja por la vía marítima, pero más del 95 por ciento de los fletes son realizados por barcos con banderas de otras naciones.<sup>41</sup>

Expresó que en cuanto a la venta de crudo que hacemos como país exportador de petróleo movemos cero por ciento. De tal manera que si en la exportación del crudo tenemos cero presencia y somos el sexto país productor de petróleo en el mundo, y en la flota tengamos el número 46 a nivel internacional, es terrible e implica que estamos totalmente atrasados.

En 1993, la Marina Mercante movilizó el 71 por ciento en carga local y menos del cinco por ciento hacia el exterior.

---

<sup>39</sup> "La marina mercante comentada por mexicanos en el exterior". El Financiero. México, D.F. 17 de mayo de 1993. p. 48.

<sup>40</sup> Castañeda S., Salvador "En crisis la marina mercante mexicana". Novedades. México, 4 de abril de 1993. p. 1. Este dato es algo impreciso porque otras fuentes manejan que son de 10 a 15 mil millones de dólares anuales por conceptos de fletes a buques de bandera mexicana.

<sup>41</sup> Idem.

También otro punto que mantiene a la zaga al sector son los altos costos en los combustibles.

En México, los combustibles son 28 por ciento más caros que en el extranjero y en particular el diesel 53 por ciento, lo que desalienta a la industria del transporte marítimo.<sup>42</sup>

De tal manera que el 98 por ciento de los tráficos de altura o exportación está controlado por navieras extranjeras y se habló de su apertura al exterior en cien por ciento como uno de los grandes triunfos que motivaron los proyectos de la Ley de Navegación, y la Ley de Puertos,<sup>43</sup> con lo que desaparecerá nuestra Marina Mercante.

El desabanderamiento de embarcaciones de la flota mercante privada es, uno de los padecimientos más riesgosos del renglón, al grado que el 90 por ciento de sus buques están registrados con bandera extranjera.<sup>44</sup>

Esto se explica porque los problemas financieros tanto de México como del mundo no son ajenos a los navieros, quienes a pesar de haberse quedado en el país, han desabanderado sus propias naves al matricularlas en puertos del extranjero, quienes optaron por utilizar "banderas de conveniencia". Como en Puerto Vallarta, Jalisco, la Marina Mercante desapareció prácticamente porque los empresarios navieros descubrieron los llamados paraísos fiscales, uno de estos, el país de Liberia, cuya bandera ampara a la flota de la Marina Mercante en el mundo.

---

<sup>42</sup> Tristán, Georgina. "Pedirán navieros que nuevo marco jurídico incorpore apoyos fiscales". *El Economista*, México, 31 de mayo de 1993, p. 24.

<sup>43</sup> Arellano Chavéz, Melchor. "Primero de junio..." p. 38.

<sup>44</sup> Idem.

El tonelaje de peso muerto (TPM) de la flota privada apenas supera las 800 mil toneladas y la flota mayor estatal es obsoleta en más de 82 por ciento y ha permanecido estática en los últimos cuatro años.<sup>45</sup>

El conjunto de la flota mercante pública y privada, observa un paulatino descenso a nivel mundial y regional.

Arellano Chávez explica que el medio subsiste en un ámbito de debilidad hacia el exterior, pues medidas proteccionistas como las reservas de carga que en México nunca se aplicaron, siguen vigentes en Estados Unidos, en donde se cuenta con todo tipo de desgravaciones fiscales, apoyo a la construcción y formación, otorgamiento de créditos blandos, franquicias a la importación y subsidios. Estados Unidos financia 50 por ciento de la construcción naval - seguros baratos, salarios a la tripulación y promoción-, y aún más, permite que sus armadores vayan a los pabellones de conveniencia.

En México, en el contexto de la cerrada competencia comercial, derivada del actual escenario de reavivamiento del libre mercado, las empresas navieras libran una doble batalla:

a) En el mercado interno ante la carencia de recursos económicos, estímulos fiscales, promoción, legislación adecuada, flota mercante suficiente y bien dotada, en conjunto, cultura marítima; y

b) Ante el mercado externo, que cuenta con toda la fuerza financiera, flota moderna y equipada, recursos humanos y materiales y, en general, controla 95 por ciento del mercado marítimo del país.

---

<sup>45</sup> Idem.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Una de las causas del ostensible atraso del transporte marítimo en México ha sido "la falta de empuje de empresarios y Gobierno, en donde este último no lo ha considerado dentro de sus prioridades fundamentales del sector".<sup>46</sup>

Gerardo Sánchez destacó que las posibilidades existen, sin embargo, el desarrollo es lento, dada la competencia desleal que prevalece y la gama de apoyos y estímulos con que cuentan quienes compiten en el mercado de tráfico costero ligado a la industria petrolera. Abundó, "no obstante la existencia de una autoridad y legislación mínima sobre este renglón, el mercado interno del transporte marítimo no tiene la promoción y apoyos suficientes".<sup>47</sup>

Las graves deficiencias que se arrastran en el cabotaje y en el tráfico costero, los cuales no se explotan, no controlados por mexicanos, como lo especifica la Ley de Navegación, se ha reducido prácticamente a cero, dado que por ejemplo, ante el mejoramiento de las carreteras, los usuarios dan preferencia al transporte terrestre, mucho más caro, pues, en estas épocas de inflación, al subir el precio de los productos, se absorbe el sobreprecio del empleo del transporte terrestre en la cadena de distribución al no utilizar el transporte costero en el porcentaje adecuado.

De tal manera que la participación de navieros mexicanos siguió siendo raquítica, externa e internamente.

La construcción naval está vacía y si acaso Astilleros Unidos de Veracruz, S.A. de C.V. (Auver) está a nivel de mantenimiento y reparación.

---

<sup>46</sup> Sánchez Schulz, Gerardo. Presidente y fundador de Naviera Tamaulipas S. A. de C.V.

<sup>47</sup> *Idem*.

Así, la construcción naval -tan fundamental en estos momentos-, brilla por su ausencia: la legislación uniforme se soslaya en la obsolescencia y dispersión; el personal calificado y en conjunto la profesionalización de la materia sigue en el vaivén de las promesas: *"el desarrollo portuario incapaz de responder a las exigencias del comercio internacional se mueve al son de a ver quién maquilla más bonito los puertos para esconder la realidad, no para ver quién construye y habilita mejor".*<sup>48</sup>

La falta de apoyos desde el punto de vista fiscal: quita del dos por ciento sobre activos fijos, tres por ciento del pacto, diez por ciento a la importación de refacciones y partes, así como de los buques; promocional y financiero que no existen.

Los apoyos oficiales, exenciones, estímulos, quita de impuestos, promoción, apoyos financieros, sólo se emplean como motivo de discurso. De tal suerte, las decisiones oficiales de alto nivel están todavía "muy arriba". Ejemplo de esto, es la SCT con sus instancias respectivas: Subsecretaría de Transportes, Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, entre otras, sigue en la indefinición de lo que es y debiera ser el sector. Parecía que con el Licenciado Alfredo Baranda se daría el paso decisivo, pero a un cambio todo se detuvo intempestivamente.

El renglón pesquero continúa sumido en el rezago, debido a la deficiencia operativa y al nulo avance en el consumo por parte de la población de productos del mar, el cual alcanza cuando mucho 8.54 kilogramos al año.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Arellano Chávez, Melchor. *"Fortalecer el transporte marítimo, necesidad inaplazable"* en *Marea Alta. El Financiero*. México, 15 de febrero de 1993, p. 40.

<sup>49</sup> Arellano Chávez, Melchor. *"Primero de junio..."* p. 38.

Los seguros en México son más caros que en cualquier país de competencia abierta. De 40 empresas aseguradoras y dos reaseguradoras, sólo unas pocas cuentan con Departamento de Seguro Marítimo, los especialistas en este rubro, incluyendo los ajustadores, si acaso llegan a ocho.<sup>50</sup>

Se fugan cerca de 10 mil millones de dólares anualmente por fletes, uso de contenedores, seguros, pago de servicios portuarios y demás, cifra que supera los ingresos conjuntos de las industrias "turística" y "maquiladora".<sup>51</sup>

Miguel Angel Andrade, Director General de la AMANAC, comentó que la situación de cabotaje es tan pequeña que sólo transportó 34 por ciento de los 174 millones de toneladas que se movieron en 1992.

El impuesto de un dos por ciento sobre activos fijos "acaba" con la flota de la marina mercante mexicana, pues este gravamen representa la cuarta parte de los gastos totales de operación y, ante ello, los dueños de los barcos del país optan por vender o asumir banderas de conveniencia".<sup>52</sup>

*"Entre los obstáculos a que se enfrentan las navieras mexicanas para la explotación de sus buques con bandera mexicana, es que: nuestro pabellón tiene un costo 20% más elevados que las inglesas; así también, en México se aplican 20 años para la amortización de buques, y en otros países va de 6 a 12 años; la práctica mexicana obliga al movimiento unilateral del número de tripulantes, sin considerar que los avances tecnológicos han reducido considerablemente la cantidad; de conformidad con las leyes mexicanas, al ser mexicano un buque, este debe ser reparado en astilleros del país, ocasionando (a causa del tiempo*

---

<sup>50</sup> *idem*

<sup>51</sup> *idem*

<sup>52</sup> Zavala, Sebastián, "El impuesto del dos por ciento acaba con la flota mercante mexicana", *Excelsior*, México, 19 de abril de 1993, p. 1.

de estadia) el doble del costo cobrado en cualquier otro país: se ha comprobado que las embarcaciones tardan hasta tres días más que en otros puertos para el suministro de combustible en puertos mexicanos, tomando en cuenta que el costo diario de un buque fuera de su operación fluctúa entre cinco mil y diez mil dólares".<sup>53</sup>

*"Siguiendo con los obstáculos para la marina mercante mexicana, se pudo observar en 1990 que los servicios portuarios aumentaron un 80 por ciento; la carencia en el país de bancos que apoyaran el financiamiento del negocio naviero; el costo del diesel en México era 49 por ciento más caro que en otros países; era obligatorio el pago del 10 por ciento del valor Ad valorem por la adquisición de buques y refacciones en el extranjero; cinco por ciento de utilidad inflacionaria sobre la utilización de servicios portuarios a pagar al gobierno; tres por ciento del descuento del PECE en la prestación de servicios de carga; aumento anual de un 77 por ciento de derecho de atraque en los puertos; y el 113 por ciento de las tarifas portuarias manejadas por Puertos Mexicanos, entre otros aspectos, todo esto en 1990, y la situación no ha cambiado casi en nada".<sup>54</sup>*

Altos costos operativos y regulación excesiva han provocado que la capacidad de la flota mercante mexicana se contrajera de 4 a 2 millones de toneladas en los últimos siete años.<sup>55</sup> Sólo entre el cinco por ciento y 10 por ciento del comercio marítimo en México se hace con buques de bandera mexicana.

---

<sup>53</sup> Zambrano Ramos, Lourdes. Tesis: La participación del agente marítimo en el comercio exterior mexicano. México, UNAM, FCPyS, 1992. p. 54.

<sup>54</sup> Idem.

<sup>55</sup> Merodio, J.C. "Cae la capacidad de la flota mexicana por regulación excesiva". El Economista. México, 16 de febrero de 1993. p. 1 y 24.



En México no hay una cultura marítima.

*"Pero a los bancos extranjeros no les gustan los barcos con bandera mexicana, porque las garantías que se ofrecen no son consideradas confiables".*<sup>56</sup> Cuando una empresa requiere de solicitar un crédito mediante la hipoteca de buques con bandera mexicana se enfrenta a serios problemas. Primero, los bancos del exterior obligan a contratar un seguro contra riesgos políticos, son el fin de evitar cualquier problema que se suscite en puertos mexicanos. Sin embargo, todos los buques mexicanos están obligados por Ley a contratar un seguro con una empresa mexicana, aspecto que limita la competencia. Otro aspecto negativo es que las navieras mexicanas deben tener una inversión 100 por ciento nacional, medida que impide nuevos recursos de inversión para dicha actividad. Además los costos de operación para sus barcos con bandera mexicana es muy alto en los puertos nacionales. Simplemente para descargar un buque en México es necesario dar aviso a la SCT, Secretaría de Marina, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Salud y a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

En países como Noruega, Francia y Alemania se han establecido esquemas que favorecen la operación internacional de buques, llamados Registros Internacionales de Buques.

En México, no existe ningún esquema favorable para el sector. Antes existía una Ley para el Desarrollo y Fomento de la Marina Mercante Mexicana que obligaba a las empresas estatales a transportar todas sus mercancías en buques mexicanos. *"Obviamente era una Ley muerta que no se respetaba pues la mayoría de este comercio se realizaba con buques de banderas de otros países".*<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> *idem*.  
<sup>57</sup> *idem*.

Diversas empresas gubernamentales contrataban y contratan sus necesidades de transporte en términos diferentes a los señalados y con navieras distintas a los que contempla la Ley.

En un estudio realizado por la Secretaría de Hacienda se envió a tres expertos a recorrer los puertos más importantes del mundo. La gran diferencia encontrada fue la administración. Los puertos del mundo los dirige una autoridad.

Las tarifas con la infraestructura actual no corresponden a la realidad. la carga fiscal es muy fuerte. existen numerosos estudios para impulsar la marina mercante nacional. pero sin resultados concretos. se tiene que pagar un supervisor que realiza la capitania de puerto sin que se haya solicitado este servicio o, peor aún, sin que se haya prestado dicho servicio.<sup>54</sup>

*"En 1993, cincuenta pesos era el sueldo semanal de un obrero portuario. La perspectiva para los trabajadores no es nada alagadora. La requisa decretada el primero de junio de 1991 en poco mejoró los vicios que prevalecían en la sala de nombramientos."<sup>55</sup>*

Si de algo se quejan compañías extranjeras y nacionales, es de los deficientes sistemas de señalización e incluso, dentro de la propia SCT, hay desesperación por la falta de presupuestos para esos efectos.

La Secretaría de Marina (Sedemar). recién mandó a construir varias "lanchas rápidas" a Estados Unidos donde compró el proyecto: Ningún

---

<sup>54</sup> "Vías de comunicación lastre para el país, reconoce la SCT". El Financiero. México, 26 de abril de 1995. p. 11.

<sup>55</sup> Sur. El periódico de Veracruz. 13 de julio de 1993.

mexicano ha podido participar en los astilleros ni en la armada ni en otros. *¿Qué no se supone que Sedemar tiene astilleros en Tampico, Salina Cruz, Guaymas, Coatzacoalcos, Chetumal, Frontera y otros? ¿Por qué no participa en ello la industria nacional?*<sup>60</sup>

A estas alturas, todavía no se ha logrado determinar el porcentaje de participación del sector en el producto interno bruto (PIB), cuando la capacidad de arrastre en la adquisición y construcción, supera varios renglones en la economía del país.<sup>61</sup>

A pesar de décadas de cátedra ininterrumpida, el derecho marítimo no es obligatorio en las universidades del país.<sup>62</sup> No existen suficientes instituciones de educación superior y posgrado que ponderen en sus planes y programas la formación profesional en el área marítima.

*"Falta de difusión continua en los medios de comunicación, con excepción de El Financiero, cuyos directivos han tenido la sensibilidad de destinarle un espacio permanente a este rubro, sabedores de su importancia económica y política. Cabe destacar que el lugar fijo que le ha destinado este diario al sector marítimo es único en el continente americano".*<sup>63</sup>

No resulta aceptable que el programa de servicios costa afuera (off-shore) que lleva 14 años, esté en manos foráneas e internamente bajo decisiones de "funcionarios" que únicamente han provocado que el descenso regional y mundial de la Flota Mercante vaya en aumento.

<sup>60</sup> Arellano Chávez, Melchor. "Primeros de junio..." p. 38.

<sup>61</sup> *Idem.*

<sup>62</sup> *Idem.*

<sup>63</sup> *Idem.*

La matrícula de alumnos en las escuelas náuticas ha sido drásticamente reducida y sometida a la disciplina militar, dada la incapacidad de atender una demanda mayor de egresados, los cuales observan hoy día un desempleo superior a 50 por ciento. De un poco menos de tres mil marinos egresados en una década en un país de 86 millones de habitantes, un 54.5 por ciento no tienen empleo y en lugar de dedicarse al medio, andan de vendedores ambulantes y taxistas; porque no hay buques que tripular a consecuencia de la exigua construcción naval, la drástica disminución de la inversión en adquisiciones y la falta de embarcaciones con bandera mexicana.

Más de 40 por ciento del tráfico de cabotaje está en manos extranjeras. Es una problemática grave que ante la indiferencia de los autoridades del sector, para poner en marcha programas urgentes tendientes al rescate de la Marina Mercante Mexicana, han llevado al país a una fuga de divisas en 1994 en ese sector, del orden de 16 mil 700 millones de dólares por el pago de fletes a navieras extranjeras.<sup>64</sup>

En sólo seis, de un elevado número de puertos de altura en el país, se utiliza más del 40 por ciento de su capacidad instalada, lo que provoca dispersión de las inversiones e insuficiencia en la disponibilidad de recursos para conservar apropiadamente muelles, vialidades, profundidad de dragado, accesos y obras de protección entre otros.<sup>65</sup>

Hay carencia de una estructura moderna y eficiente de enlace terrestre en puertos, los centros de producción y de consumo, además de la existencia de serios problemas de contaminación ambiental en algunos puertos.

---

<sup>64</sup> "La Marina está hundida" en *Notiver*, México, 12 de marzo de 1995.

<sup>65</sup> Arellano Chávez, Melchor. "Primero de junio..." p. 38.

El puerto debe mantener su flujo regulador y no emplearse permanentemente como almacén definitivo, debido a que los mismos usuarios provocan dichos cuellos de botellas al no programar debidamente sus operaciones de carga y descarga, importación y explotación.

Sobre este punto es importante señalar que la revista inglesa Lloyds Ship Manager en su edición de 1993, en la parte que dedica a México, nos presenta algunas cifras apoyándose del Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana;<sup>66</sup> destaca que: la Flota Mercante Mexicana observa una potencial declinación, pues mientras en 1984 se alcanzaron 2.1 millones de toneladas de peso muerto (TPM) en 1991 apenas superó el millón de TPM y la participación privada cayó de 44 por ciento a 17 por ciento.

Mucho se habló<sup>67</sup> que con el TLC en vigor, el comercio y flujos financieros hacia nuestro país se incrementarían, no sólo de Norteamérica, sino también de los países europeos, asiáticos y de América Latina. Se dijo que México necesitaba acelerar el desarrollo de su infraestructura -puertos, carreteras y ferrocarriles- a fin de contar con un mercado integral de transporte operando al mismo nivel de costo y productividad de nuestro comercio y necesidades empresariales.

Es importante recordar que el incluir al transporte marítimo en el TLC implica pasar por alto el hecho de que éste, se excluyó del acuerdo y que Estados Unidos tiene y aplica la legislación marítima más proteccionista del mundo, como ya se ha mencionado, con su *Jones Act* al frente, mientras en México, no se han rebasado las promesas de la Ley.

<sup>66</sup> "La marina mercante comentada..." p. 48.

<sup>67</sup> Declaraciones hechas por Francisco López, Exdirector General de TMM, en El Financiero, México, 17 de mayo de 1993, p. 48.

Asimismo, el país del Norte aparte de contar con todos los apoyos y subsidios al sector, aplican libremente todas sus prácticas desleales, frente a las cuales México no cuenta con mecanismos adecuados de protección.

De tal manera el avance de la Marina Mercante debe ante la incongruencia del propio sector y la carencia de estrategia oficial al respecto, ser replanteado a partir de sus propias posibilidades

Hubo innumerables incongruencias y contradicciones en este sector. En 1993, el entonces Secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Gamboa Patrón reconoció la capacidad de la Marina Mercante para consolidar su presencia en el mercado internacional.<sup>68</sup> En este artículo se muestra de manera clara el desconocimiento que tuvo el Secretario de Comunicaciones, Emilio Gamboa Patrón, del desarrollo de la Marina Mercante, al decir que ésta tiene la capacidad para competir con agresividad y consolidar su presencia en el mercado internacional, siendo que unos días atrás se dice que México tiene una capacidad de tonelaje neto de dos por ciento.

En un impresionante informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), "*El Transporte Marítimo en 1993*"<sup>69</sup>, se señala que el control del comercio marítimo mundial está en manos de 35 países.

Otros comentarios contradictorios son que primero se declara que "*la mayor prueba de que se alcanzó la eficiencia, según la SCT, es que en 1993 se*

---

<sup>68</sup> Lara Barragán, Antonio. "Reconoce Gamboa Patrón la capacidad de la marina mercante para consolidar su presencia en el mercado internacional". El Sol de México. México, 13 de mayo de 1993, p. 3.

<sup>69</sup> Naciones Unidas. El Transporte Marítimo en 1993. Informe de la Secretaría de la UNCTAD. Nueva York y Ginebra, 1994, p. 42.

*manejaron 50 contenedores por hora. Ya estamos en los niveles internacionales, dice... la inversión en la adquisición de equipos para incrementar la productividad no tiene precedentes. En el sexenio del gobierno del presidente Salinas, los montos han sido importantes... por eso, ahora los puertos cuentan con los sistemas más modernos para operar y atender a buques de gran tonelaje y calado".<sup>70</sup>*

Luego se contradice al señalar *"que las autoridades de la SCT aceptan que la infraestructura en 16 puertos es sólo la básica, por lo tanto hay un escaso interés de los inversionistas por adquirir los servicios que se tienen, pero también admiten que estas terminales marítimas no están en condiciones de participar en la apertura comercial"* y la SCT dice que nos estamos poniendo a *"la altura"* de las exigencias de la apertura y en conjunto de la *"modernización"*.<sup>71</sup>

En las susodichas declaraciones, no hacen sino reiterar un hecho clásico de las autoridades para esconder la verdad: más vale retórica "tradicional" que realidad por reconocer y enfrentar.

Tratando de resumir podemos decir que:

- Se sigue careciendo de una política estatal coherente y continua sobre el sector habida cuenta de que la actual se caracteriza por la falta de protagonismo de los poderes Ejecutivo y Legislativo para apoyar el avance de éste.

---

<sup>70</sup> "El sistema portuario, realidad desafiante". *El Financiero*, México, 25 de enero de 1995, p. 38.

<sup>71</sup> *Idem*.

- Se carece de una actitud integral y persistente de los empresarios navieros del país. lo que ha propiciado una disminución de la capacidad empresarial en el renglón.
- Los puertos y prestación de servicios portuarios se caracterizan por el declaracionismo irreal y el elevado encarecimiento de las estadías de los buques.
- Falta de complementación entre oferta externa y "nacional" en los fletes, en donde hay una franca desventaja para los armadores nacionales.
- La flota mercante mexicana pasó del 42° lugar mundial que tenía en 1982, no muy alentador, al 46° en 1992.
- El control extranjero de la actividad marítima del país pasó de 95 por ciento a 96.5 por ciento, quedando para las empresas mexicanas 3.5 por ciento.
- Hay una fuga de 20 mil millones de dólares al año por pago de fletes marítimos, uso de contenedores, seguros y pago de servicios portuarios en general.
- Nula construcción naval. No existen mecanismos de financiamiento para la construcción de navíos, tanto para el armador como para el fabricante.
- Hay una mínima formación profesional, puesto que en más de una década, sólo se han formado, en un país de más de 83 millones de



habitantes, dos mil 700 marinos de los cuales más del 50 por ciento está desempleado.

- Inconsistencias y disposiciones contradictorias legislativas, puesto que a la fecha no se ha logrado uniformar el marco jurídico del sector que aliente el crecimiento y desarrollo de la Marina Mercante Mexicana.
- No hay preferencia de carga y descarga para mexicanos, como sucede con los extranjeros, los cuales en sus países sí tienen ese apoyo.
- Paulatino desabanderamiento de buques mexicanos ante la carencia de apoyos y estímulos.
- No existen apoyos financieros de banca especializados en el sector marítimo y por tanto el financiamiento a las áreas de construcción, formación y fletamento, es nulo.
- Hay nulo financiamiento de banca especializada con créditos blandos y a tasas preferenciales. Las navieras extranjeras gozan de créditos de 20 a 30 años con periodos de gracia y a tasas de cuatro a cinco por ciento.
- Hay créditos inflexibles y pesadas cargas fiscales:
  - Elevado impuesto sobre la renta, en comparación con otros países de competencia abierta;
  - Falta de subsidios que existen en otros países como Estados Unidos -que otorga 50 por ciento de subsidios a la construcción,

**salarios a la tripulación, seguro y demás-, Gran Bretaña y Japón:**

- **Falta de apoyo fiscal a los embarcadores:**
  - **Los seguros mexicanos son más caros que en los países marítimamente desarrollados:**
  - **El combustible en México y gastos conexos es 50 por ciento más caro que en Estados Unidos y Panamá o cualquier parte del mundo;**
  - **Impuestos excesivos de importación a las refacciones que en México no se consiguen y demás maquinaria para la dotación de embarcaciones:**
  - **Las naves erogan 21 por ciento de impuestos sobre la renta de combustibles, cuyas condiciones de carga son lentas.**
  - **Las pesadas cargas fiscales ponen en riesgo a las navieras: cero estímulos directos al armador, supresión del IVA, PECE y demás; cero exenciones a los astilleros e industrias auxiliares; cero incremento a la depreciación de buques mexicanos; cero libertad de contratación de seguro marítimo, exenta de tasas impositivas. Esto trae como resultado:**
- **La falta de mayor participación de importadores y exportadores en el empleo de buques nacionales para el transporte de sus productos -**

claro- su argumento es sólido: es más caro el flete, los seguros y los servicios en buques nacionales que cada vez son menos.

- El control de nuestros tráficos de altura en un 98 por ciento por parte de navieras extranjeras, dejando a las navieras nacionales sólo el penoso dos por ciento:
- El 75 por ciento de la producción nacional procede del Altiplano, mientras nuestros puertos, mares y océanos continúan en el semiabandono;
- El 45 por ciento de nuestros tráficos de cabotaje son controlados por el exterior, cuando se trata de un renglón reservado cien por ciento a nacionales en todo el mundo;
- El abandono y control externo del programa "off-shore" o de servicios de apoyo costa afuera, que además de implicar el control estratégico de esa actividad para mexicanos, constituye un problema de seguridad nacional.
- Los puertos marítimos mexicanos son drásticamente subutilizados. Del total del cargamento que se maneja en México, solamente 16 por ciento se hace mediante las 25 áreas operadas por puertos mexicanos.
- México maneja menos de 0.5 por ciento del volumen mundial de cargamentos en contenedores. Solamente 42 por ciento del comercio exterior mexicano se traslada en esa modalidad, en comparación con un promedio mundial de 80 por ciento.

- La inversión gubernamental ha sido ineficiente, pues el Gobierno Mexicano ha invertido en un gran número de puertos que se usan muy poco; mientras, no lo hace en los puertos que manejan la mayor parte del cargamento.
- Falta de difusión en los medios de información, particularmente de la prensa, que puede aportar mucho en la formación de una parte de la "cultura marítima".

Es desalentador que un rubro que supera a varios renglones más importantes de nuestra economía en construcción y arrastre no se considere dentro de los aspectos de desarrollo del país, que uno de los sectores por el que se mueve cerca de 90 por ciento del comercio internacional, clave y más atendido en los países de mayor desarrollo y empuje en el mundo, en México, pareciera ser que no interesa mucho.

Ojalá ahora, podamos tener una participación más activa y comprometida en el desarrollo integral y adecuado, de lo que pudiera ser, sin lugar a dudas: nuestras puertas de desarrollo económico y de soberanía nacional.

## **2.5. Los puertos mexicanos ante la privatización**

El endeudamiento externo, las metas económicas enfocadas a incrementar las exportaciones y los déficit fiscales son las causas que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) identificó como determinantes para que los gobiernos latinoamericanos -entre ellos México- promovieran una política de privatización portuaria.

En el análisis *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, preparado por la división del Transporte y Comunicaciones de la propia CEPAL, se identifica a la privatización como una salida de los gobiernos del área, para dar respuesta a grupos preponderantes (actuales concesionarios, prestadores de servicios, autoridades portuarias y hasta usuarios) que gozaban de una asignación inadecuada de los recursos nacionales, provocando elevación de costos en los servicios y restricción en los ingresos de divisas.

Si bien el estudio considera conveniente la privatización de los puertos, al mismo tiempo advierte la necesidad de aplicar legislaciones de transferencia inmediata, para evitar que los grupos preponderantes lleven a cabo cambios para influir en esas mismas leyes, reglamentos y políticas, pues de lo contrario la estrategia de reglamentación sería contraproducente.

Por lo tanto, el estudio destaca la necesidad de que los gobiernos del área *"identifiquen opciones factibles de participación y elaboren una estructura institucional para reformar los servicios y las instalaciones, que efficienten los servicios y reduzcan los costos"*

El estudio también hace referencia a otro anterior, de la misma CEPAL, sobre *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, en el que cita:

*"Como piezas de rompecabezas diferentes que no encajan unas con otras, la gran variedad de organismos gubernamentales que tienen que ver con los puertos parecen carecer de la agilidad necesaria para planificar, organizar y ejecutar las mejoras institucionales y de infraestructura".*

*"Esos organismos que no pueden renunciar a la añeja doctrina de que el país no funciona adecuadamente, si todo está reglamentado y dirigido de manera centralizada...Los gobiernos se ven enfrentados a un dilema fundamental: o bien, identifican o definen las funciones que corresponden a los sectores público y privado, en lo relativo a puertos, habida cuenta del comercio internacional, o aceptan una disminución de la competitividad de sus exportaciones en los mercados mundiales, una reducción de los ingresos en divisas, una baja en la inversión interna y un aumento del desempleo nacional".*

Tradicionalmente -menciona el análisis de la CEPAL- la rectoría estatal sobre los puertos implicó una sobredotación crónica de personal, restricciones de carácter político a la construcción de instalaciones en nuevos emplazamientos y al desplazamiento de ciertas actividades a lugares más adecuados, costosos acuerdos laborales, baja productividad y tarifas muy por encima de los niveles internacionales.

Además, la participación estatal en los puertos se tradujo en una asignación inadecuada de los recursos nacionales, costos de servicios inflados, desplazamiento de la inversión privada, restricción de los ingresos de divisas y socavó la capacidad de los puertos para resistir a presiones políticas.

Sin embargo, el estudio no sólo critica los efectos negativos que una excesiva reglamentación del sector público en las actividades portuarias, sino también hace notar que durante muchos años las leyes, reglamentos y políticas existentes han privatizado las actividades portuarias al permitirles estar en manos de grupos preponderantes que únicamente desarrollaron la burocracia, el itinerario público y no las actividades comerciales.

Con toda esta gama de ideas, y en aras de la modernidad y eficiencia de los procesos productivos, en el sexenio pasado se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que la modernización de la sociedad es una tarea en las que están inmersas la mayoría de las naciones del mundo. Dentro de la estrategia de modernización, el fomento de la infraestructura de comunicaciones y transportes es una tarea esencial ya que permitirá apoyar las políticas de crecimiento y estabilidad económica, integración y desarrollo regional, promoción de empleo, impulsando al comercio exterior, atención a las demandas sociales, así como el auge industrial y turístico.

Durante la pasada administración se llevó a cabo un programa de modernización de la infraestructura del transporte en México. Los primeros resultados se observaron en la participación del sector privado en la construcción de carreteras.

Para cumplir con esta tarea, entre las labores desarrolladas por el Gobierno se encontraron las siguientes:

- Apertura de la mayor parte de las actividades económicas a la inversión extranjera. Específicamente en sectores anteriormente restringidos como construcción y operación de carreteras, puertos, y aeropuertos, ampliación de la red de agua potable, autoabastecimiento y generación de energía eléctrica, y restauración ecológica entre otras.
  
- Desarrollo de vínculos comerciales tanto con los Estados Unidos y Canadá con el Tratado Trilateral de Libre Comercio, como con otros bloques económicos mundiales como la Unión Europea y países latinoamericanos.

- Desincorporación de empresas públicas pasando de 1155 en 1982 a únicamente 217 en 1992. con esto se ha intentado fortalecer la posición de las finanzas públicas permitiendo al Gobierno concentrar sus esfuerzos en áreas estratégicas.<sup>72</sup>

Si bien, las medidas tomadas por el Gobierno Federal han provocado una mayor competencia entre los participantes de diferentes sectores productivos en México y un mayor flujo comercial, existe aún la necesidad de contar con vías de comunicación adecuadas que promuevan la integración eficiente de la cadena de comercialización. Esto se ha tratado de alcanzar a través de las siguientes medidas:

- Expansión carretera con inversiones tanto públicas como privadas.
- Mejoras en la red ferroviaria con inversiones tanto públicas como privadas.
- Desregulación de la marina mercante con la publicación de la Ley de Navegación.<sup>73</sup>
- Inversión pública en infraestructura portuaria básica para sustentar mayores tasas de crecimiento en los volúmenes operados.
- Instrumentos de cambio profundos en la estructura legal y administrativa de los puertos. Entre ellas, -la Ley de Puertos.

---

<sup>72</sup> Díaz Flores. *Op. Cit.* p. 28

<sup>73</sup> Otra Ley, en donde tampoco se protegió una de las áreas más estratégicas del país.



En septiembre de 1992, las SCT y SHCP, tomaron las responsabilidades de poner en licitación cerca de 22 puertos.

El diario estadounidense The Journal of Commerce informó firmada por Kevin G. Hall puso de manifiesto que existe incertidumbre sobre el destino de la actividad portuaria y hubo temor de que no se tuvieran los resultados esperados.

Los consultores económicos norteamericanos veían con desconfianza el proceso de desincorporación porque no existía experiencia en administraciones privadas y además, sólo algunos puertos cuentan con el equipo necesario para enfrentar la creciente competencia que impone el TLC.

De tal forma que el proceso de privatización se llevó a cabo en medio de una serie de desconfianza e incredulidad por parte de algunos diarios internacionales y aparente apoyo por los lados (Holanda).

La privatización de los servicios portuarios no fue tan fácil porque sólo cuatro de los 22 principales puertos del país captaban los suficientes ingresos para pagar las inversiones que se harían. Únicamente Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Altamira y Veracruz interesaban a los empresarios por contar con la infraestructura para atender los requerimientos del TLC.

En México uno de cada cuatro productos importados ingresan al país por alguno de los puertos de altura, pero la mayoría de las mercancías se concentran únicamente en los cuatro puntos del mapa nacional antes mencionado.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Arroyo Francisco, "Sólo en cuatro puertos son rentables los servicios a desincorporar", El Universal, México, 12 de enero de 1993, p. 1.

**El rezago en las inversiones referentes a puertos es atribuible a las administraciones pasadas que no vieron en los puertos un foco de atención para el desarrollo del país.**

**De 1988 a 1993 se hicieron inversiones importantes pero el hecho más significativo fue la privatización de los servicios portuarios, lo cual ha permitido reanimar el volumen de carga y descarga, así como la reducción del tiempo en las operaciones.**

**Los puertos mexicanos, en manos del Gobierno alcanzaron avances en la cantidad de carga que movían en forma cotidiana y en la disminución de los tiempos en operaciones de carga y descarga de mercancías. Sin embargo no fueron suficientes para cubrir las necesidades básicas, además de haber creado toda una gama de problemas.**

**Mucho se estipuló que los puertos serían operados con eficiencia por el sector privado, con el fin de no sólo operar las instalaciones, sino mejorarlas y ofrecer un mejor servicio. Que estos habían demostrado contar con la capacidad suficiente para realizar operaciones en el comercio internacional y no había duda que en lo referente a puertos había amplias posibilidades de éxito para los particulares.**

**En un primer momento se habló que la iniciativa privada no requería de fuertes montos de inversión para modernizar las instalaciones portuarias del país, que según las estimaciones propias de los empresarios nacionales y/o extranjeros sólo se destinarían alrededor de cinco a 20 millones de dólares<sup>75</sup> ya**

---

<sup>75</sup> "De 30 % el potencial de crecimiento físico". El Financiero. México, 28 de mayo de 1993. p. 10.

que muchas de éstas cuentan con una infraestructura establecida y nada más requieren de modernizar con el equipo que operan.

Por otro lado, un análisis sobre los puertos en México realizado por el Grupo Consorcio de Fabricaciones y Construcciones y Aleph Ingenieros Consultores, indica que, de hecho, las posibilidades de crecimiento físico en algunos puertos del país sólo es de 30 por ciento en el caso de los menos desarrollados, mientras que en los otros el potencial de crecimiento es nulo o bien limitado a 10 por ciento.<sup>76</sup>

En 1993, México inició una reestructuración del sistema portuario para aumentar su capacidad, eficiencia y competitividad, y responder a la estrategia de modernización, crecimiento sostenido y apertura comercial. Para ello consolidó un programa de reestructuración y privatización del sistema portuario que respondió a tres lineamientos básicos:

1. Descentralización de la administración a nivel de puerto, mediante concesión a sociedades mercantiles con autonomía de gestión.
2. Promoción de la inversión privada en infraestructura, terminales y servicios portuarios.
3. Reestructuración del esquema financiero para permitir una autosuficiencia sobre bases competitivas.<sup>77</sup>

El principal interés de México consistía y consiste en estimular inversiones privadas con eficientes servicios portuarios y crear condiciones

---

<sup>76</sup> *Idem.*

<sup>77</sup> Oportunidades en el Sistema Portuario Mexicano. México, Puertos Mexicanos, SCT, p. 5.

apropiadas para el establecimiento de industrias asociadas con el transporte marítimo, así como terminales especializadas de carga cuyas características, al mismo tiempo que apoyen nuestro comercio interior, impulsen un flujo comercial que haga atractivo el arribo regular de líneas navieras, que a su vez demanden participación local de mano de obra.

Antes de la aprobación de la Ley de Puertos, el sector privado había participado en las actividades portuarias básicas a través de concesiones que el Gobierno Federal había otorgado para el manejo o procesamiento, generalmente de los propios productos de la empresa concesionaria, en las terminales especializadas dentro del puerto que más les convenía. También se contemplaba la participación de inversionistas privados en la construcción y operación de instalaciones especializadas de carga, marinas turísticas asociadas con el desarrollo inmobiliarios y terminales para cruceros.

El sector privado invirtió en 1992, un monto del orden de los mil 500 millones de dólares que se integraron en la operación y construcción de 79 terminales especializadas de carga y 17 marinas turísticas. En 1993 entraron en operación 11 nuevas terminales, con una inversión superior a los 70 millones de dólares y avanzaron en los trámites necesarios 26 más, con una inversión global de 423 millones de dólares.<sup>78</sup>

Cabe destacar que el proceso de tramitación de la concesión era muy complicado, ya que la regulación en la materia se encontraba dispersa en más de 6 500 disposiciones comprendidas en leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, planes, programas y circulares. *"Por ello, y para agilizar el proceso de incorporación del sector privado en el subsector portuario, se formuló la Ley de Puertos, la cual, según la SCT, simplifica enormemente los trámites y entidades*

---

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 10.

*para que cualquier inversionista pueda tener acceso a la actividad portuaria nacional".<sup>79</sup>*

Pero la Ley de Puertos para privatizar y modernizar los puertos ha sido duramente cuestionada por diversos sectores.

El exdirector general de la Sociedad Clasificadora Det Norske Veritas, José Antonio Mandri Bellot señaló: *"En principio, toda privatización es prometedora; la actual medida no es panacea ni garantía, sin embargo tiene mayores perspectivas de éxito que una empresa del Estado, dado que si el inversionista y/o empresario y su equipo resultan incompetentes, serán ellos y su grupo financiero los que pierdan y no los ciudadanos que pagan los impuestos".<sup>80</sup>*

Oscar A. Cruz-Ruiz, director comercial de Protexa Burlington International (PIB), expuso que *"la privatización significa canalizar recursos del sector privado en renglones de infraestructura e integración de servicios de transporte de alta tecnología, lo que implica impacto en la productividad y eficiencia, que se translada a la industria y al comercio mexicanos para que puedan actuar de manera más competitiva en el mercado internacional.*

Piero Pavesio, director general de la Agencia Naviera Trafimar, S.A. de C.V., puntualizó: *"La privatización beneficiará a mediano y largo plazo, dada la inversión que se hará, así como el desarrollo de infraestructura. La competencia privada se verá reflejada en la participación externa, y de ir todo*

---

<sup>79</sup> *Idem.*

<sup>80</sup> Arellano Chavéz, Melchor. *"Pemex, la verdad obliga"* en Marea Alta. *El Financiero*, México, 30 de agosto de 1993, p. 30.

bien, ya no se crearán elefantes blancos, cuyo costo hasta hoy había repercutido en el comercio exterior".

Agregó: *"Habrá credibilidad siempre y cuando los hechos sean los esperados, de lo contrario se levantarán muchas dudas que todavía tenemos. No se olviden las fallas de varios sexenios: así que mientras no se vea transparencia y seguridad en las nuevas medidas, persistirán las dudas."*<sup>81</sup>

Felipe Rodríguez, director general de la empresa operadora Fletmex de México, S.A. de C.V. denotó que esta idea *"difícilmente se va a llevar a cabo por el gobierno, puesto que son demasiados puertos y la mayoría inservibles con excepción de Veracruz, Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Altamira"*. Enfatizó: *"Como usuarios del transporte da igual, porque si no se modernizan los puertos y se eficientiza el flujo de mercancías, no se podrá mejorar el servicio"*, y por tanto, *"no comparto la idea que nos trata de vender el gobierno de crear competencia, es mentira"*.<sup>82</sup>

Juan Carlos Merodio López, director de la Firma Merodio y Alfaro, S.C. destacó que: *"los puertos son sólo un apartado del sistema de transporte marítimo, por lo que la reforma legal deberá complementarse con leyes que respondan a los esquemas internacionales actuales"*.<sup>83</sup>

El proceso de privatización se llevó en una total confusión y desconocimiento por parte de las autoridades.

---

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> *Idem.*

<sup>83</sup> *Idem.*

Se dijo<sup>84</sup> que el funcionamiento de la privatización portuaria debe transitar por cuatro etapas:

- 1) La modernización y equipamiento de los puertos existentes donde participarían inversionistas privados y el sector público.
- 2) Estructuración adecuada de las APIs con inversión únicamente del Gobierno Federal.
- 3) El desarrollo de las terminales portuarias especializadas de carga con inversión privada y pública.
- 4) La privatización de las APIs.

Sin embargo, no existió una definición clara y precisa de lo que había de privatizarse.

Jacques Rogozinsky, en ese entonces, jefe de la Unidad de Desincorporación de Empresas Paraestatales de la SHCP, demostró poco conocimiento del tema al elevar a 60, los puertos a privatizar.

Si ya se había dicho que el sistema portuario nacional se integra por 22 puertos, y sólo en cuatro de ellos estaban los servicios en actitud de ser privatizados, después según Rogozinsky eran 60. Hubiera sido interesante conocer los otros 38.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> "La privatización portuaria debe de transitar por cuatro etapas", El Financiero, México, 23 de diciembre de 1993, p. 18.

<sup>85</sup> Se hizo una búsqueda personal y minuciosa en la Dirección General de Puertos y Marítima Mercante de los 22 puertos a privatizar y nunca hubo una persona apta para informarme de estos puertos, con mucha menos razón de los 38 restantes; incluso algunas hasta desconocían el número de APIs existentes.

Adicionalmente, parece ser que no se tiene muy claro el contenido de la venta, pues se nos habla indistintamente de concesión y privatización de algunos servicios. ¿Cuál es la diferencia entre concesión y privatización?

Curiosamente en el recorrido y entrevistas por la Dirección General de Puertos y Marina Mercante al preguntar sobre este respecto hubo una gran confusión de los términos. Uno de los directivos terminó diciéndome que la privatización es un proceso que atraviesa por diferentes etapas, primero se debe pasar por la "concesión", la cual significa "la renta de las instalaciones y servicios"; para llegar por último a la "privatización" que significa "la venta de las acciones de los puertos"; por lo tanto, se privatizan las acciones, más no los puertos. Pero, cuando en el Congreso de la Unión, los legisladores de izquierda estaban en contra porque se decía que con la Ley de Puertos se privatizaban los puertos, estos directivos explicaban que "privatizar significaba concesionar los servicios e instalaciones, pero nunca la venta de las propiedades". Como se puede observar con claridad, actualmente no hay una idea clara entre concesión y privatización entre los directivos del medio.

Se debería de reintentar el objetivo de "ordenar las cosas" en el sector, luego de tantas incongruencias y retrocesos.

Por otros sectores ha sido criticada la privatización de los puertos como un paso más hacia la desnacionalización del país.

Si bien, la propiedad estatal de los puertos por el Estado solamente generó a través de los años atraso y corrupción, los mismos empresarios salieron beneficiados a cambio de la mediocridad y lentitud en las maniobras portuarias. Aunque el Gobierno era el único responsable de invertir en las



terminales portuarias. muchos de los inversionistas privados las utilizaban sin ninguna responsabilidad y a veces sin ningún costo.<sup>66</sup>

Otros grupos, formaron verdaderas mafias, que más que trabajar cobraban "protección" o cuotas a quienes utilizaban las instalaciones portuarias.

Los gobernantes justificaron enormes gastos y jugosos contratos entre amigos y recomendados con la excusa de modernizar los puertos, los que en su gran mayoría conservan la misma estructura desde tiempos atrás.<sup>67</sup>

Si bien la Ley de Puertos, mediante la cual se permite a empresas privadas administrar, construir y operar terminales portuarias, significa un paso adelante al integrar empresarios nacionales y extranjeros al desarrollo portuario del país, hubiera sido más provechoso y llevado adecuadamente si en esta privatización se hubieran integrado intereses únicamente nacionales.

Durante muchos años la operación de los puertos por el Gobierno, además de ser ineficiente, arrojó fuertes pérdidas que tuvieron que ser cubiertas por la sociedad a través de impuestos.

Privatizar no debería significar que el Gobierno abandone los puertos a la deriva, simplemente que las instalaciones portuarias tengan costos y precios de mercado y sus servicios se compren o se vendan en competencia. Y los interesados en cargar y descargar, al ser nacionales, inviertan en mejorar la infraestructura y sólo obtengan una ganancia.

---

<sup>66</sup> "Privatización de Puertos. ¿A quién beneficia?" *Novedades*. México, 8 de junio de 1993. p. 13.

<sup>67</sup> *Idem*.

La privatización se ha justificado en si misma al decir que abre las posibilidades de una mayor inversión portuaria, sin que esta vaya en nuestro perjuicio, a través de nuestros impuestos: que es necesaria para la modernización de los puertos al implicar inversión en infraestructura y maquinaria, al ser indispensable ante esquemas de apertura comercial y de la globalización en la economía de la década de los 90's y que de no lograrse, los puertos se convertirían en cuellos de botellas que impedirán un alto crecimiento nacional.

Si bien, no estamos en desacuerdo con una mejor articulación del sistema portuario, hubiera sido básico que en la privatización realmente existieran intereses nacionales, porque no hay verdadero desarrollo, avance y modernización cuando se responde únicamente a intereses de un pequeño sector privilegiado, cuando en pos de una reestructuración integral se recurre únicamente a un "maquillaje" de progreso a costa de la soberanía nacional.

## **2.6. Marco Jurídico Vigente**

Antes de dar comienzo al análisis de la Ley de Puertos, es importante conocer el marco jurídico vigente donde se desarrolla. Gran parte de las leyes y reglamentos que se mencionan se refieren más a la actividad marítima como tal que a la portuaria, sin embargo, *"debido a que existe una relación obvia, inevitable y que en algunos puntos se confunde entre las dos"*<sup>88</sup> se mencionarán aquellas que afectan a la actividad

---

<sup>88</sup> *ibidem*, p. 30.

marítima en general pero haciendo hincapié en aquellas que afectan directamente a la actividad portuaria.

### **2.6.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Al parecer de José Eusebio Salgado<sup>89</sup> y de Omar Olvera de Luna,<sup>90</sup> mencionan que son de importancia para el estudio del Derecho Marítimo el contenido de los Artículos 27, 28, 32, 42, 48, 73, 76, 89, 104, 118, 123, 131, 133 y 134.

*Art. 27. "... Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar..."*<sup>91</sup>

*Art. 28. "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.*

*En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera*

<sup>89</sup> Salgado y Salgado, José Eusebio. "La legislación y jurisprudencia..." p. 17.

<sup>90</sup> Olvera de Luna, Omar. Manual de Derecho Marítimo. México, Ed. Porrúa, 1981, p. 27.

<sup>91</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Fernández Editores, 1994. p. 14.

***hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.***

***... No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos; telégrafos; radiotelegrafía; y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.***

***... El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.***

***La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.***<sup>92</sup>

***Art. 32. "... Para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra o a la Fuerza Aérea, y desempeñar cualquier cargo o comisión en ellas, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con bandera o insignias mercante mexicana. Será también necesaria la calidad de***

---

<sup>92</sup> *Ibidem*, pp. 18 y 19.

*mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto, y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo, así como todas las funciones de agente aduanal en la República".<sup>103</sup>*

*Art. 42. "El territorio nacional comprende: ...II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes:... IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes. V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y ...".<sup>104</sup>*

*Art. 48. "Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados".<sup>105</sup>*

*Art. 73. "El Congreso tiene facultad:...XII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra; ...XV. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;...".<sup>106</sup>*

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 30.

Art. 76. "Son facultades exclusivas del Senado: I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión..."<sup>97</sup>

Art. 89. "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: ...X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado... XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;..."<sup>98</sup>

Art. 104. "Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: ...II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo..."<sup>99</sup>

Art. 118. "(Los Estados) tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;..."<sup>100</sup>

Art. 123. "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo: XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponden a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones,

---

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 50.

*pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a ... b) Empresas 3. Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación...*"<sup>101</sup>

*Art. 131. "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten..."*"<sup>102</sup>

*Art. 133. "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, será la Ley Suprema de toda la Unión: Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".*"<sup>103</sup>

*Art. 134. "... Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes..."*"<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> *ibidem*, pp. 56-61.

<sup>102</sup> *ibidem*, p. 63.

<sup>103</sup> *ibidem*, p. 64.

<sup>104</sup> *idem*.

### **2.6.2. Ley de Navegación**

El martes 4 de enero de 1994 se publicó la Ley de Navegación en el Diario Oficial de la Federación, la cual deroga a la Ley de Navegación y Comercio Marítimos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 1963, excepto en sus Artículos 222 al 232 y 234 al 250; además abroga la Ley para el Desarrollo de la Marina Mercante Mexicana, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1981, y su Reglamento.

Cabe señalar que el nombre que se le dió a esta Ley es incompleto y en estricto sentido confuso, ya que dicha Ley únicamente regula la navegación marítima y no la aérea ni la aerospacial.<sup>100</sup>

La Ley de Navegación:

- Establece un nuevo sistema de permisionamiento para servicios marítimos y portuarios.
- Moderniza el Registro Público Marítimo y los instrumentos relacionados.
- Adecua la Ley sobre Navegación a la Ley de Puertos expedida en 1993.

Esta Ley es esencial dentro del marco jurídico general que regula la actividad marítima y portuaria, tratar de hacer un análisis de ella sería

---

<sup>100</sup> Díaz Flores. Op. Cit. p. 32.



materia de otro estudio completo, por ello nos limitaremos a mencionar su capitulado:

**Título Primero. Disposiciones Generales: I. Ambito de Aplicación de la Ley. II. Autoridad Marítima.**

**Título Segundo. De la Marina Mercante: I. Abanderamiento y Matrícula de Embarcaciones. II. Registro Público Marítimo Nacional. III. Empresas Navieras. IV. Agentes Navieros. V. Tripulación.**

**Título Tercero. De la Navegación: I. Régimen de Navegación. II. Arribo y Despacho de Embarcaciones. III. Pilotaje. IV. Remolque Maniobra en Puerto. V. Señalamiento Marítimo y Ayudas a la Navegación. VI. Inspección Naval. VII: Prevención de la Contaminación Marina.**

**Título Cuarto. De la Propiedad de las Embarcaciones: I. Disposiciones Generales. II. Formas de Adquisición de Embarcaciones. III. Copropiedad Marítima. IV. Amarre. Abandono y Desguace de embarcaciones. V. Privilegios Marítimos sobre las Embarcaciones y Artefactos navales. VI. Privilegios Marítimos sobre las Mercancías Transportadas. V: Hipoteca Marítima.**

**Título Quinto. De los Contratos de Explotación de Embarcaciones: I. Contratos de Fletamento. II. Contrato de Transporte de Mercancías por Agua. III. Contrato de Transporte de Pasajeros por Agua. IV: Contratos de Remolque Transporte.**

**Título Sexto. De los Riesgos y Accidentes de la Navegación: I. Abordajes. II. Averías. III. Salvamento. IV. Hundimiento y Remoción. V. Derrelictos Marítimos. VI. Responsabilidad Civil. VII. Investigación de Accidentes Marítimos.**

**Título Séptimo. Sanciones: Único. Disposiciones Generales.**

**Transitorios.**

**2.6.3. Ley de Vías Generales de Comunicación.**

Omar Olvera de Luna menciona como importantes para esta materia el Artículo primero en sus fracciones I a IV de la Ley de Vías Generales de Comunicación, sin embargo, la Nueva Ley de Navegación los deroga en su Artículo tercero transitorio.

Las disposiciones contenidas en el Libro III continúan vigentes, y se divide en los siguientes capítulos:

I. De la autoridad marítima. II. Obras en aguas de jurisdicción federal en los puertos y en zona federal. III. De la navegación. IV. De las arribadas y recaladas. V. De la permanencia en puerto. VI. Del amarre y abandono de embarcaciones. VII. Del despacho de las embarcaciones. VIII. Del servicio de inspección naval. IX. Del servicio de pilotaje y maniobras complementarias. X. De los accidentes marítimos. XI. De la policía de los puertos. XII. Contratos y subvenciones. XIII. De la matrícula y abanderamiento. XVI. Del personal de la Marina Mercante. XV. De los astilleros, diques y varaderos. XVI: De las señales marítimas.

#### **2.6.4. Ley Federal del Trabajo**

Se relaciona con la actividad marítima el Título Sexto: Trabajos especiales, Capítulo III. Trabajadores de los buques y el Artículo 996 del Título Decimosexto: Responsabilidades y sanciones, que señala la obligación de alimentar a los trabajadores en caso de navegar por más de seis horas e impone sanciones en caso de no hacerlo.

En realidad la importancia de los títulos anteriores es relativa para la actividad portuaria, pero la ley en general es muy importante debido a que, como la experiencia en México lo ha señalado perfectamente, los trabajadores y las relaciones laborales que tengan sus patrones con ellos, pueden cambiar por completo la eficiencia de un puerto por muy moderno que este sea.<sup>106</sup>

#### **2.6.5. Ley Aduanera**

Esta Ley fue publicada el viernes 15 de diciembre de 1995, en el Diario Oficial de la Federación, y puesta en vigor el lunes 1 de abril de 1996.

Ya se ha mencionado que a través de los puertos se maneja más del 80 por ciento del comercio exterior total del país, por lo que la importancia general de esta Ley es fundamental. En seguida se enumerarán los Artículos que se refieren directamente a los puertos marítimos.

---

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 33.

**ARTICULO 4o.** *"Quienes operen o administren puertos de altura o aeropuertos internacionales y quienes presten los servicios auxiliares de terminales ferroviarias de pasajeros y de carga, deberán poner a disposición de las autoridades aduaneras las instalaciones adecuadas para las funciones propias del despacho de mercancías y las demás que se deriven de esta Ley, así como cubrir los gastos y costos que implique el mantenimiento de dichas instalaciones.*

*Las instalaciones a que se refiere este artículo deberán ser aprobadas previamente por las autoridades aduanales y estar señaladas en el respectivo programa maestro de desarrollo portuario de la administración portuaria integral o, en su caso, en los documentos donde se especifiquen las construcciones de las terminales ferroviarias de pasajeros o de carga, así como de aeropuertos internacionales".*

**ARTICULO 15-VII.** *"... Las personas que operen o administren puertos de altura o aeropuertos internacionales y quienes presten los servicios auxiliares de terminales ferroviarias de pasajeros y de carga, podrán prestar los servicios a que se refiere este artículo en los términos que fije la Secretaría, directamente o por conducto de terceros, siempre que éstos cumplan con los requisitos que para tal efecto establezca el reglamento.*

*Las personas que operen puertos o terminales portuarias de altura deberán pagar, en lugar del aprovechamiento a que se refiere la fracción VII de este artículo,<sup>107</sup> la contraprestación que señale la Secretaría en los términos que establece la Ley de Puertos..."*

---

<sup>107</sup> El aprovechamiento es del 3% de los ingresos brutos obtenidos por el establecimiento en el mes inmediato anterior.

**ARTICULO 31.** *"El equipo especial que las embarcaciones utilicen para facilitar las maniobras de carga, descarga y que dejen en tierra, causará abandono tres meses después del día siguiente a aquél en que dichas embarcaciones hayan salido del puerto.*

*Durante ese lapso este equipo podrá permanecer en el puerto sin el pago de los impuestos al comercio exterior y utilizarse por otras embarcaciones de la empresa porteadora que lo haya dejado en el puerto".*

#### **2.6.6. Ley de Inversión Extranjera**

Esta nueva Ley fue publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1993, y establece las reglas para canalizar la inversión extranjera y propiciar que dicha inversión contribuya al desarrollo nacional. Con esta Ley se abrogan la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, del 9 de marzo de 1973, la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 Constitucional del 21 de enero de 1926 y el decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para la adquisición de bienes a extranjeros y para la constitución o modificación de sociedades mexicanas que tengan o tuvieran socios extranjeros del 7 de julio de 1944.

También se indica que el reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera seguirá vigente en todo lo que no se oponga a la nueva Ley.

Esta Ley establece las siguientes áreas exclusivamente reservadas al Estado por considerarlas estratégicas:

- I. Petróleo y demás hidrocarburos:**
- II. Petroquímica básica:**
- III. Electricidad:**
- IV. Generación de energía nuclear:**
- V. Minerales radioactivos:**
- VI. Comunicación vía satélite:**
- VII. Telégrafos:**
- VIII. Radiotelegrafía:**
- IX. Correos:**
- X. Ferrocarriles:**
- XI. Emisión de billetes:**
- XII. Acuñación de Moneda:**
- XIII. Control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos; y**
- XIV. Las demás que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.**

Las áreas reservadas sólo a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros son las siguientes:

- I. Transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, sin incluir los servicios de mensajería y paquetería:**
- II. Comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo.**
- III. Servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión, distintos de televisión por cable;**

**IV.Uniones de Crédito:**

**V.Instituciones de banca de desarrollo, en los términos de la ley de la materia: y**

**VI.La prestación de los servicios profesionales técnicos que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.**

Además de la Ley de Inversión Extranjera es muy importante para la inversión portuaria la Resolución General número seis dictada por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la cual establece las reglas para la participación de la inversión extranjera en las actividades de administración portuaria integral, de operación portuaria y de prestación de servicios portuarios.

*Regla 1. Para efectos de lo dispuesto en los artículos 1º, 2º, 20, 21, 22, 38 y demás relativos de la Ley de Puertos, las sociedades mercantiles de nacionalidad mexicana que pretendan realizar la actividad de Administración Portuaria Integral podrán tener hasta el 49 por ciento de participación de inversión extranjera, ya sea en forma directa o indirecta, en su capital social.*

*Regla 2. Para efectos de lo dispuesto en los artículos 1º, 2º, 20, 21, 22 y 44 de la Ley de Puertos, las sociedades mercantiles de nacionalidad mexicana que pretendan realizar los servicios portuarios a las embarcaciones para realizar sus operaciones en navegación interna, tales como el pilotaje, remolque, amarre de cabos y lanchaje, deberán obtener la resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y autorización de la SECOFI, únicamente en el caso de que la inversión extranjera pretenda participar en forma directa o indirecta, en más del 49 por ciento de su capital social.*

**Regla 3.** *Para efectos de lo dispuesto en los artículos 1º, 2º, 20, 21, 22, 40 y 44 de la Ley de Puertos, las sociedades mercantiles de nacionalidad mexicana que pretendan realizar la construcción, operación, explotación de terminales, marinas e instalaciones portuarias dentro o fuera de los recintos portuarios, los servicios generales a las embarcaciones tales como el avituallamiento, agua potable, combustible, comunicación, electricidad, recolección de basura, desechos, eliminación de aguas residuales, los servicios de maniobras para la transferencia de bienes o mercancías tales como la carga o descarga, alijo, almacenaje, estiba, acarreo dentro del puerto; así como la actividad de dragado o construcción y mantenimiento en puertos, no requerirán resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras ni autorización de la SECOFI para que la inversión extranjera pueda participar, en cualquier porcentaje, en su capital social.*

**Regla 4.** *Las disposiciones de la Reglas 1, 2, y 3 anteriores se aplicarán sin perjuicio de las autorizaciones y atribuciones de la SCT o de otras dependencias de la Administración Pública Federal, incluyendo entre otras, aquellas facultades del Gobierno federal para otorgamiento, supervisión y vigilancia y terminación de las concesiones o permisos que correspondan, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Puertos y demás ordenamientos aplicables en la materia.<sup>108</sup>*

---

<sup>108</sup> "Resolución General No. 6", dictada por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, SECOFI.



## **2.6.7. Normatividad aplicable a los puertos mexicanos**

1. Registro Público Marítimo Nacional y Servicios Marítimos. Publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1982.
2. Reglamento de la Ley de Puertos. Publicado en el DOF el 21 de noviembre de 1994.
3. Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones. Publicado en el DOF el 21 de junio de 1995.
4. Reglamento para el Arqueo de Embarcaciones Mercantes. Publicado en el DOF el 31 de octubre de 1988.
5. Reglamento para el Sistema de Organización y Control de Tráfico Marítimo Nacional. Publicado en el DOF el 13 de enero de 1988.
6. Reglamento para la Formación, Titulación, Certificación y Capacitación del Personal Perteneciente a la Marina Mercante Nacional. Publicado en el DOF el 16 de agosto de 1994.
7. Reglamento para la Navegación de Cabotaje. Publicado en el DOF el 4 de septiembre de 1991.

Es de esperarse que dentro de los cambios estructurales que el sector portuario está viviendo, como es la aprobación de la nueva Ley de Puertos y de la Ley de Navegación así como de sus respectivos reglamentos; gran parte de los reglamentos anteriores mencionados sean modificados o derogados. Por lo

mientras estos son algunos de los principales reglamentos que tienen estrecha relación con el medio marítimo-portuario y que se encuentran vigentes hasta la publicación de esta tesis.

## **2.7. Balance Actual**

Nuestro país tiene 11 mil 500 kilómetros de litorales a cuatro grandes mares: Pacífico, Mar de Cortés, Golfo de México y Mar Caribe.

El sistema portuario mexicano está formado por 73 puertos,<sup>100</sup> terminales y marinas: 39 en el Pacífico y 43 en el Golfo y Caribe; 25 son de altura, cuatro de cabotaje y el resto marinas, terminales pesqueras y pequeños puertos de abrigo, concentrándose en 18 de ellos el 80 por ciento de la carga manejada, lo cual resulta insólito en un país de litorales tan extensos.

A nivel internacional, el transporte marítimo moviliza el 95 por ciento del volumen comercial, mientras que nuestro país apenas representa un volumen del 33 por ciento. En los puertos nacionales existen problemas de saturación y congestión, debido al incremento constante de los volúmenes de mercancías y de personas, rezago tecnológico en las instalaciones industriales, corrupción en las relaciones obrero-patronales, entre otras fallas y deficiencias que desde la óptica gubernamental no se pueden resolver sino abriéndose por completo a los capitales privados, sobre todo extranjeros, a los que se les asignan facilidades legales y administrativas.

---

<sup>100</sup> Esta cifra es incierta, ya que diferentes fuentes mencionan otros números, incluso la propia SCT, pero la cifra que se da es la que aparece en la mayoría de los documentos de Puertos Mexicanos.

**El Gobierno ha dejado de participar en la economía nacional de una manera importante hasta convertirse en un componente secundario. En la realidad de los hechos, los puertos marítimos siendo eslabones importantes de nuestra infraestructura, no podían quedarse por mucho tiempo al margen de esta nueva "dinámica" que más puede caracterizarse como propulsora de la recesión.**

**En el campo de las comunicaciones, desde el sexenio pasado, hubo privatización parcial de carreteras, ferrocarriles, puentes y obras públicas, y claro está, de los puertos marítimos.**

**En conjunto, los problemas del sistema portuario que "obligaron" al Gobierno a la privatización de los puertos son: el decremento interno del tonelaje de nuestra Flota Mercante y grave descenso a nivel mundial de ésta, desempleo de los trabajadores de tierra y de a bordo, falta de estímulos al sector, exenciones, quita de impuestos, apoyos promocionales, créditos blandos y/o a tasas preferenciales que ha propiciado un desabanderamiento cercano a 90 por ciento, debilidad financiera y técnica de la navieras medianas y pequeñas a punto de carecer del control en más de 40 por ciento de los tráficos internos por parte del exterior, la paulatina salida de empresas del mercado que ponen en riesgo la sobrevivencia del sector en muy corto plazo, falta de ponderación sobre la contribución del sector en el PIB, 98 por ciento del control extranjero de nuestros tráficos de altura o de exportación lo que produce una fuga anual de divisas por una cantidad cercana a 20 mil millones de dólares por fletes marítimos, uso de contenedores, pago de seguros y demás, del incremento paulatino foráneo en el mercado costa afuera "Off-Shore" que en servicio de transporte marítimo alcanza hasta un 70 por ciento de participación externa lo que implica serios riesgos de seguridad nacional, altos costos en los servicios portuarios, los seguros y combustibles, entre otras cosas.**

**Es verdad que estos problemas y muchos otros existen, pero el gobierno trata de resolverlos retirándose de los puertos y entregándolos integralmente a la iniciativa privada, nacional y extranjera, lo que aguran, dicen, la antesala de la "modernización" y de la tecnificación para que México en muy poco tiempo pueda equipararse con Alemania y Holanda en este terreno.**

**En lugar de darle uniformidad, dinamismo, modernización al marco jurídico, únicamente se ha encontrado como solución a este problema la apertura total de tráficos de altura y cabotaje. Estos han sido los peores sexenios para la Marina Mercante Mexicana.**

**Ya se ha dicho que la Marina Mercante se integra por el conjunto de la Flota Mercante, la legislación nacional e internacional sobre la materia, los puertos, autoridades marítimas y portuarias, empresas armadoras, agencias navieras, trabajadores de tierra y de a bordo, astilleros, aseguradoras y otros, y se insiste en separar las cosas en lugar de reunir en un solo Instrumento Jurídico al sector.**

**Al renglón portuario se le ha dado a través de la SHCP y SCT, un mejor tratamiento en cuanto a reglas de inversión, primeras medidas de descentralización, concesiones, constitución de las APIs, sin que esto signifique que todo vaya viento en popa, pero sí que aunque mínimos, hay avances.**

# SISTEMA PORTUARIO NACIONAL

## Litoral del Pacífico y Golfo de California

1. Ensenada, B.C.N.
2. Rosarito, B.C.N.
3. Isla Cedros, B.C.N.
4. Guerrero Negro, B.C.S.
5. San Carlos, B.C.S.
6. San Juan de la Costa, B.C.S.
7. El Sauzal, B.C.S.
8. La Paz, B.C.S.
9. San Marcos, B.C.S.
10. Venustiano Carranza, B.C.S.
11. San José del Cabo, B.C.S.
12. San Felipe, B.C.S.
13. Cabo San Lucas, B.C.S.
14. Pichilingue, B.C.S.
15. Bahía Magdalena, B.C.S.
16. Loreto, B.C.S.
17. Mulege, B.C.S.
18. Los Barriles, B.C.S.
19. Santa Rosalía, B.C.S.
20. Punta Santa María, B.C.S.
21. Puerto Peñasco, Son.
22. Guaymas, Son.
23. Santa Clara, Son.
24. Yavaros, Son.
25. Bahía Kino, Son.
26. Agiabampo, Son.
27. Topolobampo, Son..
28. Mazatlán, Sin.
29. Altata, Sin..

## Litoral del Golfo de México y Mar Caribe

50. Altamira, Tamps.
51. Tampico, Tamps.
52. Matamoros, Tamps.
53. Presa Falcon, Tamps.
54. Soto la Marina, Tamps.
55. Tuxpan, Ver.
56. Veracruz, Ver.
57. Coatzacoalcos, Ver.
58. Pajaritos, Ver.
59. Minatitlán, Ver.
60. Pánuco, Ver.
61. Tamiahua, Ver.
62. Cazonces, Ver.
63. Tonalá, Ver.
64. Tecoluitla, Ver.
65. Nautla, Ver.
66. Alvarado, Ver.
67. Tlactotalpan, Ver.
68. Catemaco, Ver.
69. Playa Vicente, Ver.
70. Balzapote, Ver.
71. Frontera, Tab.
72. Villa Hermosa, Tab.
73. Sánchez Magallanes, Tab.
74. Chiltepec, Tab.
75. Dos Bocas, Tab.
76. Puerto Ceiba, Tab.
77. Tenosique, Tab.
78. Cd. del Carmen, Camp.

- |                              |                            |
|------------------------------|----------------------------|
| 30. Escuinapa, Sin.          | 79. Campeche, Camp.        |
| 31. Guasave, Sin..           | 80. Champoton, Camp        |
| 32. San Blas, Nay.           | 81. Palizada, Camp.        |
| 33. Checala, Nay.            | 82. Isla Aguada, Camp      |
| 34. Puerto Vallarta, Jal.    | 83. Candelaria, Camp.      |
| 35. Barra de Navidad, Jal.   | 84. Seiba Playa, Camp.     |
| 36. Manzanillo, Col.         | 85. Gayo Arcas, Camp.      |
| 37. Lázaro Cárderas, Mich.   | 86. Progreso, Yuc.         |
| 38. Acapulco, Gro.           | 87. Calestum, Yuc.         |
| 39. Zihuatanejo, Gro.        | 88. Las Coloradas, Yuc.    |
| 40. Puerto Marqués, Gro.     | 89. Yukalpeten, Yuc.       |
| 41. Salina Cruz, Oax.        | 90. Sisal, Yuc.            |
| 42. Puerto Angel, Oax..      | 91. Telcha, Yuc            |
| 43. Puerto Escondido, Oax.   | 92. San Felipe, Yuc.       |
| 44. Bahías de Huatulco, Oax. | 93. Chuburna, Yuc.         |
| 45. Temascal, Oax.           | 94. Río Lagartos, Yuc.     |
| 46. Tuxtepec, Oax.           | 95. Dzitam de Bravo, Yuc.  |
| 47. Puerto Madero, Chis.     | 96. El Cuyo, Yuc.          |
| 48. Tonalá, Chis.            | 97. Isla Mujeres, Q.Roo.   |
| 49. Mal Paso, Chis.          | 98. Cozumel, Q.Roo.        |
|                              | 99. Puerto Morelos, Q.Roo. |
|                              | 100. Puerto Juárez, Q.Roo. |
|                              | 101. Blanco Playa, Q.Roo.  |
|                              | 102. Holbox, Q.Roo.        |
|                              | 103. Cancún, Q.Roo.        |
|                              | 104. Xcalak, Q.Roo.        |
|                              | 105. Punta Sam, Q.Roo.     |
|                              | 106. Punta Venados, Q.Roo. |

### **Delegaciones interiores del país en tráfico interior y fluvial:**

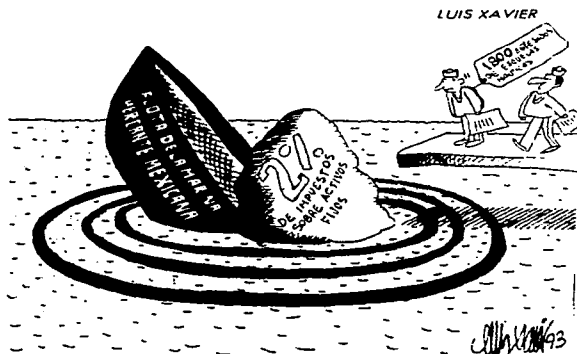
- |                           |                       |
|---------------------------|-----------------------|
| 107. Valle de Bravo, Mex. | 111. Chapala, Jal.    |
| 108. Pátzcuaro, Mich.     | 112. Camécuaro, Mich. |
| 109. Infiernillo, Mich.   | 113. Jojutla, Mor.    |
| 110. Valsequillo, Pue.    |                       |

## SISTEMA PORTUARIO NACIONAL



## CAPITULO III

### A Pique





## CAPITULO III

### LA LEY DE PUERTOS

*La Ley de Puertos tiene muchas hebras sueltas,  
que al jalarlas se podría sacar madeja.*

JUAN LUIS CALDERON

Una vez que se ha dado un marco teórico sobre el régimen jurídico de los puertos, estudiado la situación del Sistema Portuario Nacional, la cual es de suma importancia para poder comprender el ámbito en el cual se desenvuelve la Ley de Puertos -cuyo análisis es una de las variables independientes y principal objetivo de este trabajo- nos encontramos ya, con un legajo suficiente y en el momento de comenzar a estudiarla.

### 3.1. Surgimiento de la Ley de Puertos.

El ex-presidente Carlos Salinas de Gortari estableció como compromisos básicos de su administración, la recuperación del crecimiento con estabilidad macroeconómica y la consolidación del cambio estructural, para hacer de la reforma económica una pieza clave en la modernización de México.<sup>1</sup>

Desde el inicio de la pasada administración se efectuaron numerosas reformas tendientes a alcanzar los objetivos planteados. Destacaron el estricto control de las finanzas públicas y la reforma fiscal: la desincorporación de empresas públicas "*no estratégicas*"; la liberalización comercial; la desregulación de mercados y de la inversión extranjera; y la negociación de acuerdos de libre comercio. También se logró la reorganización del sistema de tenencia de la tierra y la promisión de la participación del sector privado en proyectos de infraestructura básica.<sup>2</sup>

Las necesidades generadas por este nuevo marco institucional y las condiciones de los mercados internacionales exigían una reorientación de la política portuaria, buscando la descentralización, desregulación y privatización.

Para poder lograr lo anterior era indispensable contar con una base jurídica que proveyera un marco legal moderno y actualizado para el desarrollo y la reestructuración del Sistema Portuario Nacional.

La nueva Ley de Puertos pretende cumplir con esos objetivos al fomentar las actividades portuarias en apoyo al desarrollo económico del país, promover su

---

<sup>1</sup> Los Puertos Mexicanos: Inversión hacia el futuro. Ley de Puertos. México, Puertos Mexicanos, SCT, 1993. p.

<sup>2</sup> Idem.

modernización e impulsar la descentralización con la participación de los sectores privado y social.

Es importante recordar que ninguna ley garantiza el cumplimiento de lo que ésta establece pero sin la existencia de un marco normativo adecuado los objetivos planteados serían aún más difíciles de alcanzar.

La intención de la nueva legislación portuaria es que se lleve a cabo la modernización y se alcance la eficiencia. *"Para cumplir con estos objetivos es necesaria la plena descentralización de la administración portuaria, así como la autonomía operativa y financiera de los puertos".*<sup>1</sup>

A estos propósitos se orientó la redefinición del papel del Gobierno en materia portuaria que, en el ámbito jurídico buscó funciones de carácter esencialmente normativo de la actividad portuaria.

Pero, el proceso de descentralización de los puertos mexicanos se encontró "empantanado" ante la dificultad que representó encontrar una figura jurídicamente legal para que estas instalaciones pasaran a manos de la iniciativa privada.

Fuentes extraoficiales informaron que a mediados de mayo de 1993 los abogados de la Presidencia de la República determinaron el esquema idóneo para llevar a cabo el proceso que abriría las puertas a la inversión privada, extranjera o nacional.

Por otra parte, cabe destacar que la intención de concesionar los puertos mexicanos a empresarios privados se convirtió en un proyecto complejo y delicado, debido a las implicaciones políticas, constitucionales, jurídicas, pero sobre todo, de seguridad nacional que conlleva este proceso.

---

<sup>1</sup> Idem.

En una investigación realizada por El Financiero<sup>4</sup> destaca que, en principio, uno de los esquemas más aceptados por las autoridades gubernamentales fue la creación de una empresa mixta que fuera la cabeza de sector, para que ésta a su vez concesionara los servicios portuarios a los empresarios del país o foráneos. Esta entidad podría considerar la participación de 51 por ciento del Gobierno Federal y el resto en manos de los hombres de negocios interesados, aunque también podrían llegar a poseer 100 por ciento del capital.

En un principio se hablaba de otorgar "*autonomía*" al Municipio del Estado para que operara el puerto, tal y como sucede en muchos países, por ejemplo, los casos de Holanda, España o Argentina; para este efecto se creó el concepto de "*Administraciones Portuarias Autónomas*"; sin embargo, la cuestión presentaba ciertos obstáculos políticos, ya que los Gobiernos de los Estados en nuestro país continúan operando bajo un sistema centralizado, además de que el concepto "*autónomo*" sólo se aplicaba en casos como las universidades.

Posteriormente, las autoridades implicadas en este proceso determinaron crear el concepto de "*Administraciones Portuarias Integrales*", en donde se planteaba crear empresas mercantiles que se encargaran de prestar y operar el Servicio Marítimo Mexicano.

La cuestión es que estas empresas tendrían que ser regidas, a su vez, por una cabeza de sector, la cual tuviera participación de las autoridades gubernamentales para evitar caer en violaciones a la Constitución Mexicana. Entonces, se planteó la posibilidad de crear una empresa mercantil cuyo Consejo de Administración estuviera integrado por un representante de la SCT, los prestadores de servicios concesionados, empresarios privados y autoridades del Gobierno del Estado y Municipio en donde se localizara el

---

<sup>4</sup> García, Theres. "Dificultades políticas y constitucionales lo retrasan". El Financiero, México, 13 de mayo de 1993, p. 10.

puerto. Este Consejo de Administración tendría la facultad para nombrar a un director, quien debería ser un especialista en Ingeniería de Puertos o bien un conocedor del ramo.

En esta forma, el Gobierno Federal cumpliría con varios objetivos: concesionar los servicios portuarios a la iniciativa privada, continuar manteniendo el control de estas actividades y tener un programa de inversiones para modernizar esta infraestructura que se requiere para incrementar el comercio entre nuestro país y el extranjero.

Pero, para llegar a esta decisión, tuvo que pasar más de medio siglo para que el Gobierno Federal enviara al Poder Legislativo la iniciativa de nueva Ley General de Puertos, que busca reunir las seis mil 500 disposiciones sobre la materia.

Estas normas estaban contempladas dentro de las Leyes de Navegación y Comercio Marítimos de 1963; por la de Vías Generales de Comunicación de 1940; por la Ley que creaba la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos de 1970 y diversos reglamentos.

Según el Ejecutivo, dichas leyes han originado una regulación jurídica dispersa en más de seis mil 500 disposiciones comprendidas en leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, planes, programas y circulares que incluyen reformas que se han ido adecuando a las actividades portuarias que exige el comercio exterior.

La iniciativa de la Ley General de Puertos separa la legislación de las actividades propiamente portuarias de los servicios prestados por la Marina Mercante en aguas nacionales y extranjeras, cuestión con la que no estamos de acuerdo porque la Marina Mercante está formada no sólo por el transporte marítimo y sus operaciones, sino también por los puertos.

### **3.1.1. La vigencia de una legislación dispersa.**

La anterior Ley de Navegación y Comercio Marítimos, así como la Ley que creaba la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, le daba al Estado la facultad de regular y coordinar las actividades portuarias así como la creación de nueva infraestructura por más de 28 años.

Sin embargo, esta legislación dispersa y poco definida también había impedido que el sector fuera jurídicamente atractivo para los inversionistas nacionales y extranjeros.

La Ley de Navegación y Comercio Marítimos determinaba de manera muy general en el capítulo segundo, dedicado a los puertos, las cuestiones sobre su régimen, la administración estatal y la creación de organismos descentralizados. Sin embargo, dicha ley fue ocho veces reformada, de las cuales tres se referían a los puertos.

Mientras tanto, la Ley que crea la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, vigente desde 1970, gestó el mencionado órgano gubernamental para encargarse de coordinar atribuciones de otras dependencias del Ejecutivo Federal implicadas en los servicios marítimos y portuarios.

Por lo tanto, con la creación y aprobación de la Ley General de Puertos, la antigua Ley de navegación y Comercio Marítimos se tenía que ver transformada en los aspectos referentes a la anulación del capítulo dedicado a puertos, y *"la independencia jurídica de las actividades de la Marina Mercante que son una cosa mientras que el funcionamiento de los puertos son otra muy distinta"*,<sup>5</sup> asunto con el que no estamos de acuerdo y en su oportunidad se explicará ampliamente.

---

<sup>5</sup> Calderón, Lino J. "A 53 años de creada la Ley de Vías Generales de Comunicación, se somete al Congreso la Ley General de Puertos". *El Financiero*. México, D.F. 9 de junio de 1993. p. 13.

### **3.1.2. Iniciativa de la Ley de Puertos.**

Desde mediados de mayo de 1993 se estableció que la Iniciativa de la Ley de Puertos sería enviada cuanto antes al Congreso de la Unión. Formalmente, ingresó el 1 de junio de 1993.<sup>6</sup>

Esta iniciativa enviada por el Jefe del Ejecutivo, tuvo gran impacto sobre los 14 mil trabajadores que prestaban y prestan su mano de obra en los 73 principales puertos, terminales y marinas del Pacífico, Golfo de México y el Caribe.

Según la Iniciativa se señala que aún persisten carencias y deficiencias importantes en la infraestructura que no pueden ser cubiertas con recursos presupuestales y propone la emisión de títulos de concesión para otorgar derechos de explotación hasta por 50 años.

Igualmente, el Ejecutivo planteó a los legisladores la instauración de una Administración Portuaria Integral para que sus titulares se encarguen de las actividades administrativas que correspondían a Puertos Mexicanos. Los Gobiernos de los Estados podrían formar sus propias sociedades para encargarse de la administración integral de varios puertos.

Salinas de Gortari señaló en la exposición de motivos que el proyecto se enmarca en la estrategia de modernización de la infraestructura de comunicaciones y transportes. Se busca apoyar "*políticas de crecimiento y estabilidad económica*", integración nacional, promisión de empleo y, en particular, impulsar el comercio exterior y fomentar la industria y el turismo.

---

<sup>6</sup> "Envío Carlos Salinas de Gortari al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley de Puertos". Uno más uno. México, D.F. 2 de junio de 1993. p. 7.

En las consideraciones, refiere que en las naciones el comercio utiliza los puertos para 95 por ciento del intercambio de bienes del mercado mundial. En México, el Sistema Portuario atiende 90 por ciento del comercio exterior.

Admite que pese a los esfuerzos gubernamentales para construir y equiparar puertos, así como para mejorar su administración y sus servicios, se advierten aún carencias y deficiencias. Las inversiones requeridas en materia de infraestructura portuaria *"son cuantiosas y no pueden ser cubiertas con recursos presupuestales"*.

En algunos puertos, como en el caso de Veracruz, se han logrado mejoras en los niveles de productividad, aunque la falta de competencia entre los prestadores de servicios *"ha limitado los aumentos de la productividad"*.

También hace referencia a que a partir de 1989 se estableció una política promotora de la inversión privada en minas y terminales especializadas y existen a la fecha proyectos y propuestas importantes de inversión, aunque pese al interés mostrado por los particulares los montos han sido poco significativos.

Por ello, argumenta, la iniciativa busca fortalecer la participación de los particulares en la construcción y operación de la infraestructura, dentro *"de un marco regulado claro que dé certidumbre al inversionista y garantice al mismo tiempo un servicio oportuno y adecuado al usuario, en un ambiente de competitividad y libre concurrencia"*.

Como parte medular, destaca la creación de la Administración Portuaria Integral para que sus titulares con autonomía operativa y financiera, se encarguen de las actividades administrativas que correspondían a la dependencia Puertos Mexicanos, incluida la construcción, planeación y operación de los sistemas de vigilancia y seguridad.



En el título de concesión que se propone, es definido que este, será el instrumento para otorgar los derechos a la explotación. Se establecería que el administrador operaría las terminales y prestaría los servicios directamente o a través de terceros, con la finalidad de lograr mayor competencia.

Se prevee que los Gobiernos Estatales puedan formar sus propias sociedades para encargarse de la administración portuaria de varios puertos e instalaciones menores cuya influencia sea preponderantemente estatal.

En este sentido, propone ampliar las concesiones a 50 años, tomando en cuenta las características de los proyectos y los montos de la inversión y asegura que con la Ley se *"sientan bases sólidas para que en el mediano plazo se incremente el comercio internacional del país y se generen empleos bien remunerados"*.

La Iniciativa, que consta de nueve capítulos y 72 Artículos, así como ocho transitorios intenta poner en orden a la materia.

Se establecen también sanciones hasta de 200 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción por no cumplir, por ejemplo, con las condiciones de construcción, operación y explotación de los puertos, terminales marinas e instalaciones portuarias, de acuerdo con lo establecido en los reglamentos, programa maestro de desarrollo portuario, título de concesión y normas oficiales mexicanas.

El documento enviado por el Ejecutivo fue turnado a la Comisión de Comunicaciones y Transportes, con opinión de la de Patrimonio y Fomento Industrial para su estudio y dictamen.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Saldaña H., Jesús. *"Integral, la modernización portuaria"*. El Financiero. México, D.F. 2 de junio de 1993. p. 5.  
141

Sin embargo, se requieren fuertes inversiones para ciertos puertos a fin de conservar y mejorar muelles, vías conexas, vialidades, accesos, bodegas, instalaciones granleras, de refrigeración y otras, así como de obras complementarias en tierra que los vincule más eficazmente con los centros de producción y de consumo permitiéndoles manejar mayores volúmenes de carga y atender óptimamente, no sólo el buque, sino también al ferrocarril y al autotransporte.

Los buenos deseos de modernización y progreso han quedado solamente en discurso o por escrito, porque más bien pareciera que al redactar y aprobar la iniciativa de la Ley de Puertos se hubiera olvidado precisamente esto: la Historia y el Interés Nacional.

### **3.1.3. La Ley de Puertos en la Cámara de Diputados y Senadores.**

#### Cámara de Diputados

Después de una jornada de casi cuatro horas de debate en lo general y dos en lo particular, se aprobó el 22 de junio de 1993 el proyecto que presentó el Ejecutivo con algunas modificaciones de fondo y varias de forma. Pero que no alteró el contenido de la misma."

Los diputados aprobaron por mayoría la Ley de Puertos, la cual permite al Ejecutivo Federal concesionar -hasta por 100 años- al capital privado nacional o extranjero la construcción de las obras portuarias y marinas y la explotación, uso y

---

<sup>6</sup> "Aprueban diputados nueva Ley Portuaria". EL VALLÉ. México, D.F. 23 de junio de 1993. p. 11.

aprovechamiento de 22 puertos mexicanos. La nueva legislación se aceptó con una votación de 375 diputados a favor y 33 en contra.”

La iniciativa de Ley Portuaria que el ex-presidente Salinas envió al Congreso el 1 de junio de 1993. Día de la Marina, recibió más de 30 cambios “*de forma y pero no de fondo*”<sup>9</sup> en las comisiones legislativas que penalizaron y dictaminaron el proyecto. Los Diputados cambiaron la redacción de 36 de los 70 Artículos de la Iniciativa Presidencial tanto en la Comisión de Comunicaciones donde se dictaminó luego de debatir el dictamen en la tribuna parlamentaria.

Durante seis horas, 26 Diputados de los seis partidos políticos subieron y bajaron de la tribuna para avalar o censurar el proyecto presidencial.

Los legisladores de PRI y PARM respaldaron totalmente el dictamen de aprobación y, mientras la fracción panista la apoyó en lo general se opuso al Artículo 68 y la del PFCRN restó su sufragio a los Artículos 24 y 26, los grupos legislativos del PRD y el PPS votaron en contra de todo el proyecto de dictamen “*por antinacional*”.<sup>11</sup>

El priista Francisco Dávila Rodríguez, en ese entonces, como presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes fundamentó el dictamen legislativo repitiendo la serie de argumentos contenidos en la Iniciativa del Ejecutivo.

Hablaría el priista Dávila Rodríguez acerca de la necesidad de aumentar las inversiones en los puertos y en el desarrollo del transporte marítimo mexicano.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> “Aprueban los diputados por mayoría la nueva legislación sobre puertos”. Excelsior. México, D.F. 23 de junio de 1993. p. 4.

<sup>10</sup> “Con más de 30 cambios aprueba la Cámara la nueva Ley de Puertos”. El Nacional. México, D.F. 23 de junio de 1993. p. 7.

<sup>11</sup> “Con el voto en contra de PRD y PPS, se aprobó ya la nueva Ley de Puertos”. El Sol de México. México, D.F. 23 de junio de 1993. p. 1.

<sup>12</sup> “Aprueban los diputados...”. p. 4.

La diputación de PAN en voz del entonces Secretario General del partido blanquiazul, Felipe Calderón Hinojosa, subió a la tribuna para argumentar a favor del dictamen que avala la Ley Portuaria.

Jorge Calderón Salazar, Apolo Sandoval y Emilio Becerra del PRD y Juan Cárdenas García y Clara Mejía Guajardo del PPS indicaron que se está impulsando una "privatización a ultranza".<sup>13</sup>

Pepesistas y perredistas insistieron en sus discursos que la Ley Portuaria privatizará los puertos mexicanos, "por lo que las impugnaciones llegaron a tal grado que los diputados del PPS advirtieron que se trata de concesionar los puertos, en principio, para después otorgar concesiones a extranjeros como la que cedió a los estadounidenses el canal de Panamá a principios de siglo".<sup>14</sup>

José Treviño Salinas respondería que "los puertos no se venden; nuestro patrimonio no se desincorpora, sólo se concesiona, de acuerdo con la Constitución, su administración, uso y aprovechamiento".<sup>15</sup>

La nueva Ley de la materia, dijeron en la tribuna parlamentaria los legisladores pepesistas y perredistas "llega con un acendrado antinacionalismo representado en la cesión de nuestras fronteras marinas, caso excepcional, incluso entre los países desarrollados del mundo que han puesto en práctica procesos similares de privatización de puertos".<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> "Con más de 30 cambios...", p. 7.

<sup>14</sup> "Aprueban los diputados...", p. 4.

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> "La Ley de Puertos fue aprobada ayer por la Cámara de Diputados". Novedades. México, D.F. 23 de junio de 1993, p. 7.

La calificaron como "institucional", ya que "es una trampa" que crea extraordinarias facilidades para atraer capital externo "y significará una hipoteca total y sumisa de los recursos y la soberanía nacionales".<sup>17</sup> ya que si bien la Ley de Puertos deja en manos de mexicanos la concesión portuaria más importante, la recientemente aprobada Ley de Nacionalidad "otorga personalidad moral a sociedades extranjeras con sólo domiciliarse en territorio mexicano", expuso Jorge Calderón.<sup>18</sup> Y por si hubiera alguna duda, el Artículo 1102 del Tratado de Libre Comercio "de trato nacional a corporaciones transnacionales de Estados Unidos y Canadá, a las que otorga los mismos derechos de las empresas mercantiles mexicanas".<sup>19</sup>

Asimismo, denunciaron que el Gobierno Mexicano busca desentenderse de su obligación como rector de la economía que le impone el Artículo 25 Constitucional y con ello pone en riesgo la soberanía nacional.<sup>20</sup>

Así las bancadas del PPS y PRD, criticaron la política neoliberal del Gobierno de la República y advirtieron que la apertura exorbitante al capital privado, traerá graves consecuencias para el país y la sociedad.<sup>21</sup>

En lo general los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PARM y PFCRN apoyaron el dictamen.<sup>22</sup>

La nueva reglamentación portuaria mexicana desincorporó los 22 puertos comerciales y los 51 puertos pesqueros, además de otras instalaciones de importancia, y,

---

<sup>17</sup> "Aprobó la Cámara de Diputados la nueva Ley de Puertos, ayer". La Jornada. México, D.F. 23 de junio de 1993. p. 30.

<sup>18</sup> idem.

<sup>19</sup> "Aprueban diputados la Ley de Puertos". El Universal. México, D.F. 23 de junio de 1993. p. 27.

<sup>20</sup> "Concesiones portuarias hasta por 50 años en la nueva Ley". Diario de México. México, D.F. 23 de junio de 1993 p. 1.

<sup>21</sup> "Puertos, abiertos a los capitales nacional y extranjero". Oyaciones. México, D.F. 23 de julio de 1993. p. 2.

<sup>22</sup> "Con más de 30 cambios...". p. 7.

según la iniciativa aprobada, para la explotación, uso y aprovechamiento "de los bienes del dominio público en los puertos, terminales y marinas, así como para la construcción de obras en los mismos y para la prestación de servicios portuarios sólo se requerirá de concesión o permiso que otorgue la SCT".

*"Mientras transcurría la discusión, en el mismo Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados el resto de los representantes populares, la gran mayoría, compartían con solaz parsimonía conversaciones en pequeños grupos eventualmente interrumpidos por algún desatino de un orador inmediatamente ironizado por alguno de los escuchas, o bien por la llamada de atención de la entonces presidente en turno, Lilita Flores Benavides".<sup>23</sup>*

*"La discusión del dictamen de Ley Portuaria no atrajo la atención de los diputados que salieron y entraron del recinto de sesiones para juntas de comisiones legislativas donde se están analizando una decena de iniciativas con reformas legales que se tendrán que aprobar antes del 15 de julio (de 1993)".<sup>24</sup>*

Finalmente, luego de más de cinco horas de discusión, en votación nominal el pleno aprobó la Ley de Puertos, no sin antes desechar un rosario de enmiendas propuestas por los legisladores de oposición. Para este caso la votación económica se efectuó a un ritmo inusitado de tres modificaciones rechazadas por minuto.

#### Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores aprobó el 1 de julio de 1993, la Ley de Puertos con una severa crítica del PAN y el PRD<sup>25</sup> durante una sesión en la que la oposición cuestionó la

<sup>23</sup> "Con el voto en contra...". p. 1.

<sup>24</sup> "Aprueban los diputados por mayoría...". p. 4.

<sup>25</sup> Algunos diarios como El Sol de México y La Jornada, mencionan que la mayoría PRI-PAN en el Senado aprobó la Ley de Puertos.

política económica del Gobierno y demandó un Plan de Contingencia Económica para no arriesgarnos a la catástrofe financiera.<sup>26</sup> así como al proceso de privatización de la economía y a la concesión de servicios públicos a particulares, no siempre en condiciones de imparcialidad por parte del gobierno.

Al razonar su voto. Héctor Terán, PAN, y Porfirio Muñoz Ledo, PRD, denunciaron que al operar a dichas empresas, los beneficiarios de esa política lo hacen sin criterios sociales e incrementan precios y tarifas, como en el caso de las carreteras, haciéndolas inaccesibles a la mayoría de la población.

*"Necesitamos que se convoque a concursos de adjudicación que en verdad sean legítimos, donde las partes interesadas participen en igualdad de condiciones, y no a esos procesos que en realidad son manipulaciones, simulaciones y apariencias para llenar un requisito".*<sup>27</sup> expresó Héctor Terán.

Asimismo, expresó la necesidad de analizar en qué forma se está llevando a cabo la transición de una economía cerrada, y evitar que del monopolio de Estado se pase al monopolio privado, que imposibilite el desarrollo sano.

En su discurso, desusadamente crítico, expresó que en este proceso se debería evitar la parcialidad del Gobierno para adjudicar empresas y concesionar servicios a particulares ya predeterminados. *"Deben ser concursos en los que las partes interesadas participen en igualdad de condiciones y no se favorezca a nadie".*

También que de nada servirá cambiar toda la estructura económica del país mientras no se consiga sustentar y hacer consistente en las acciones la libertad política, que promueva y haga posible la alternativa en el poder.

<sup>26</sup> "Aprobaron el PRI y el PAN en el Senado de la República la nueva Ley de Puertos". El Sol de México. México, D.F. 2 de julio de 1993. p. 17.

<sup>27</sup> Ponce, Manuel. "Aprobó la Cámara de Senadores la Ley de Puertos, con severa crítica del PAN y PRD". El Universal. México, D.F. 2 de julio de 1993. p. 3.

Por su parte, Muñoz Ledo apuntó que el proceso de privatizaciones es la continuación de una rendición institucional del Estado Mexicano, y es también un síntoma de la pérdida ya no de la soberanía, que esto es muy claro que ya se había diluido, sino del sentido de seguridad nacional.

Aseguró que la Ley de Puertos, representa un eslabón más de una serie de ajustes y de modificaciones fundamentales al régimen jurídico y económico del país, para satisfacer las necesidades de un refinanciamiento proveniente del exterior y las exigencias del Tratado de Libre Comercio.

Ante una banca priista que lucía incómoda, que se removía y reprobaba lo que se decía en la tribuna, el senador Muñoz Ledo expresó que no es posible disfrazar este desistimiento del Estado, esta entrega de instalaciones y de servicios estratégicos para la vida del país.

Indicó que para el PRD, ninguno de los problemas que ha venido sufriendo desde hace tiempo el Sistema Portuario del país se resuelve con esta iniciativa. Es -recalcó- simplemente el abandono de una responsabilidad pública, para transferir los deberes y obligaciones que hasta ahora han estado a cargo del Estado Nacional.<sup>28</sup>

Montreal Avila subió a la tribuna y apuntó que el dictamen a discusión contiene elementos fundamentales para la modernización de los puertos, y que lo que se permite al Ejecutivo es ejercer el derecho establecido por los Artículos 27 y 28 Constitucionales, en lo relativo a la concesión de servicios públicos.

Adolfo Vega Camacho puntualizó que la Ley de Puertos no regala los bienes de la nación ni cede soberanía; no viola los dictados constitucionales ni tampoco otorga a

---

<sup>28</sup> Idem.



particulares nacionales o extranjeros el dominio de los bienes comprendidos dentro de los recintos portuarios.

La Nación, subrayó, preserva el dominio inalienable e imprescindible de los mismos aunque concesione a sociedades mercantiles hasta por un plazo de 50 años al derecho a la explotación, uso y aprovechamiento.

Podríamos concluir que en la administración del ex-presidente Salinas se realizaron transformaciones de las estructuras políticas, económicas y sociales de México. El propósito de este cambio era modernizar al país *"insertándolo en el concierto de las naciones más avanzadas, pero conservando su soberanía y su identidad"*.<sup>29</sup> Dijo que las comunicaciones y transportes requerían de la inversión privada para ser competitivos y como impulso adicional para promover el desarrollo regional del país; además, *"dentro del Estado de Derecho en que vivimos el cambio se dá en las leyes porque son la referencia normativa que sustenta nuestro orden jurídico. En su elaboración intervienen especialistas que encauzan los argumentos técnicos para darles forma legal que luego se perfeccionan a través de la sensibilidad política y social de los legisladores, representantes democráticos del pueblo"*.<sup>30</sup>

En este *"increíble discurso"* se trata de justificar únicamente *"el porque"* de la creación de la Ley de Puertos y las razones de sus modificaciones, sin embargo, la LV Legislatura pasará a la historia como responsable de haber matado a la Soberanía Nacional y de haber inclinado al país en favor del enriquecimiento político y económico de una minoría.

---

<sup>29</sup> Discurso pronunciado por Emilio Gamboa Patrón, ex-Secretario de Comunicaciones y Transportes.

<sup>30</sup> *Idem*.

### **3.2. La Ley de Puertos y su marco socio-político económico.**

La Ley de Puertos fue promulgada el 19 de julio de 1993, pero obedecía a un determinado marco estructural que se estaba gestando en esa época.

Ante la creciente competitividad en el mercado de exportaciones, de una deuda externa acumulada y la desigualdad económica de los diversos sectores sociales, el establecimiento de reformas de privatización en empresas administradas públicamente era un evento que define la historia del entorno capitalista a nivel mundial. Los objetivos de dichas medidas son la reducción del déficit gubernamental, el potencial para generar nuevas formas para la recaudación de impuestos, la reducción de compromisos crediticios a través de bonos de equidad, estimular el retorno de capitales, promover inversiones, así como crear oportunidades de empleo mediante el crecimiento real de la economía.

Durante la década de los 80's, los Estados Unidos y el Reino Unido coincidieron en una ideología de reconocimiento para el sector privado. Con ello, inicia un proceso de privatización que dados los resultados en términos de distribución de riqueza y mayor eficiencia productiva, habría de ser el empleo para la gran mayoría de las naciones. Así, *"British Gas"* y *"British Telecom"*, por medio de Margaret Thatcher, incluyeron la venta preferencial de acciones a empleados y pequeños inversionistas.

El desempeño de Japón y las naciones recientemente industrializadas: Corea, Singapur, Hong Kong y Taiwan, con el modelo de desarrollo de distribución externa y los altos parámetros de competencia, resaltan en el papel del sector privado. El auge de la tecnología de componentes, las telecomunicaciones, la microelectrónica, la robótica, las fibras ópticas y otros materiales de elaborada base, además de las disciplinas empresariales a que dieron lugar, los inventarios y los sistemas de distribución estratégicos, el control de la *"calidad total"* y los sistemas de manufactura, incrementaron la necesidad de proyectos de investigación con lo cual los Estados en que

regía la administración de la economía derivaron en el rezago industrial y la expansión de las importaciones.

El grupo italiano IRI y el español Rumasa, han sido otros casos demostrativos para las naciones en desarrollo, especialmente en Latinoamérica. Las gestiones pretenden profundizar los mercados de capital domésticos y los proyectos compartidos, la recaudación de capital por la venta de paraestatales, atraer inversiones extranjeras y nuevas tecnologías, elevar la confianza comercial productiva y operacional, la reestructuración de empresas públicas, el mejoramiento a los niveles de exportación, la calidad de los servicios y la disminución de la administración gubernamental en los servicios y la disminución de la administración gubernamental en los negocios.

Sin embargo en México, no se dieron los resultados estipulados debido a que las naciones que alentaban la aceptación de la inversión privada y la lógica concesión de algunas instituciones y servicios, antes en exclusividad del Estado; destinaron el dinero obtenido de estas ventas en proyectos de inversión a favor de la industria, la tecnología, la investigación o para el mejoramiento sustancial de otras áreas de la economía y el avance financiero.

De la misma forma, la venta de estas empresas se daba a los grupos económicos más solventes, pero que ante todo, prometían un adecuado desarrollo y mejoría en todos los ámbitos, resultando entonces para el Estado, más conveniente y remunerativo vender dichas empresas, que seguir controlándolas.

Pero en nuestro país, este proceso no fue factible, debido al alto grado de corrupción existente en las esferas gubernamentales. Las utilidades de las ventas de las paraestatales, pasó a manos de un puñado de empresarios multimillonarios y de las personas más allegadas a la familia del ex-presidente Salinas; además, el hermano incómodo de dicho, presidente, mediante ciertas maniobras, es decir, dádivas, entregas de

dinero, etc: daba o favorecía a su conveniencia y voluntad la venta de empresas, basta con sólo recordar el escándalo de TV Azteca entre otros.

Así pues, el sueño de que el estado Mexicano fuera capaz de estimular la actividad productiva para evitar que inhibiera la productividad y la competencia sin perder su papel de supervisor de las relaciones entre los agentes económicos, fue sólo un sueño vendido a los mexicanos, porque nunca fue un objetivo para desarrollar el avance económico del país, ni dar en la realidad beneficios de costo social a la población. Las enormes utilidades acaparadas por la venta de dichas empresas y la desregulación económica se esfumó, en manos de tales señores.

Por otra parte, la orientación de ciertos mercados en función del estado, tales como las industrias extractivas de la minería, petróleo y gas, los subsectores básicos de acero, petroquímica, fertilizantes, la construcción de barcos y los servicios e infraestructura de electricidad, telecomunicaciones, vías ferroviarias, puertos y transportes, sobre todo mediante subsidios u organizaciones centralizadas, resulta en la dependencia, la exclusión de competidores domésticos y de una fructífera actividad de intercambio.

El Gobierno Mexicano necesitaba construir, equipar y modernizar la organización del Sistema Portuario para adecuarlo a las necesidades de una economía abierta de mercado, entre otras cosas. Por esta razón, inició una reestructuración del Sistema a partir de la plena descentralización de la administración portuaria, lo que conllevó la autonomía operativa y financiera de cada puerto, así como la desregulación y la incorporación del sector privado y social.

Desde mediados de la década pasada la economía mexicana experimentó una gran transformación en su estrategia. Unas de las políticas del sexenio pasado para tratar de controlar los desequilibrios macroeconómicos que propiciaron acumulación excesiva de deuda externa, estancamiento e inflación fueron la adopción de medidas como: el estricto control de las finanzas públicas y la reforma fiscal; la racionalización y reorientación del

gasto público; la privatización de empresas públicas; la apertura comercial; la desregulación en materia de inversión extranjera, del sistema financiero y de los mercados en general; la eliminación del sobreendeudamiento externo; la modernización y reorganización de la propiedad en el sector agrícola; y el estímulo a la participación del sector privado en obras de infraestructura básica.

En un interesante y asombroso estudio elaborado por El Financiero<sup>31</sup> el Gobierno Federal del sexenio pasado construyó un nuevo escenario jurídico para dar validez al programa de modernización económica y financiera de México, vinculado estrechamente al Tratado de Libre Comercio.

Durante los tres últimos años del sexenio pasado y respaldado en un aparato corporativo convalidador de leyes y reglamentos, mayoritariamente dócil a los dictados de la Presidencia, el Poder Ejecutivo promovió ante el Congreso de la Unión 105 iniciativas básicas que permitieron a la pasada administración rediseñar la estructura económica y financiera del país, en términos muy distintos a los previstos por el Constituyente de 1917.

Tan sólo durante 1993 fueron enviadas por el primer mandatario 51 propuestas de ajuste, reformas, derogación y creación de nuevos ordenamientos legales que, en su totalidad, fueron aprobados de manera casi unánime y sin modificaciones de forma (siempre en función del voto priista), en el Palacio Legislativo.

De esa cantidad, 58.8 por ciento de las iniciativas se orientaron a modernizar el contexto económico y financiero del país, bajo los signos de la globalización y la atracción de capitales, necesarios para consolidar el proceso de estabilización y crecimiento sostenido. Capitales que huyeron tan pronto se presentó la situación del 21 de diciembre de 1994.

---

<sup>31</sup> Acevedo Pesquera, Luis. "Más de 100 reformas transforman la estructura económica de México". El Financiero, México, D.F. 31 de diciembre de 1993. p. 10.

Con base en datos de la Cámara de Diputados, la LV Legislatura ha empeñado no menos de 19273 horas a lo largo de un millar de días en la recepción, revisión, dictaminación, discusión y, sobre todo, la aprobación de 167 iniciativas legales de todo tipo, aunque mayoritariamente han sido económicas o financieras.

El Ejecutivo Federal fue promotor de 62.87 por ciento de las propuestas legislativas documentadas desde 1991, algunas de ellas originadas en el Senado.

Por su parte, la Cámara de Diputados intentó iniciar no menos de 62 leyes o decretos -37.13 por ciento del total- que generalmente surgió de las filas opositoras al PRI pero que, definitivamente no corrieron la misma suerte de las propuestas presidenciales.

De esta manera se concluye que dos de cada tres iniciativas que se presentaron en la LV Legislatura provinieron del Ejecutivo, es decir, sólomente las surgidas de la Presidencia fueron formalmente aprobadas.

En esta relación, también hay que señalar que por cada tres propuestas legales del Ejecutivo, acaso una de las originadas por los diputados prosperó pero, a diferencia de aquéllas, no necesariamente entraron en vigor.

Siguiendo los datos de la Cámara de Diputados que aún pueden ser adicionados, 1993 fue el año más activo en materia legislativa ya que se incorporaron un total de 73 iniciativas, cifra representativa de 43.71 por ciento de las promovidas desde 1991.

Así, 51 propuestas tuvieron como origen al Ejecutivo, mientras que sólo las 22 restantes partieron de los Diputados.

Lo más significativo es que de las 73 iniciativas enviadas al Congreso, una treintena de ellas -41.09 por ciento- constituyen ajustes fundamentales para la

estructura económica y financiera del país, mismas que fueron aprobadas mediante la aplicación del voto mayoritario del PRI con el respaldo casi automático del PFCRN.

Como proporción del número de iniciativas económicas presentadas en 1992, se observa un incremento del 25 por ciento, aunque la relación constituye un avance de 233.33 por ciento si se compara con las reformas que se propusieron en 1991, al inicio de la LV Legislatura.

Se debe hacer mención que 1992 el Congreso de la Unión recibió 67 iniciativas. 42 por ciento tuvieron como origen a la Presidencia de la República, siendo un total de 24 las que buscaron adecuar el entorno económico y financiero de México.

Dentro de este contexto, el número de iniciativas económicas representó en ese año 35.82 por ciento del total de las propuestas objeto de análisis y discusión, e inclusive 85.71 por ciento el total de las leyes o decretos fueron promovidas por el Ejecutivo Federal.

Para 1991, año inicial de la LV Legislatura, la información oficial indica que únicamente se canalizaron 27 propuestas legales al Congreso.

Empero, la fuerza del Ejecutivo se hizo notar ya que del total de propuestas enviadas a los legisladores, 26 de ellas representativas de 96.29 por ciento global, habían salido de las oficinas de la Presidencia de la República. La única propuesta surgida del Legislativo fue del PRI y correspondía a la serie de cambios que se promovieron en materia agropecuaria y educativa.

En 1991, la tercera parte de las iniciativas enviadas a la Cámara Baja fueron para incorporar cambios a la economía y las finanzas del país.

A lo largo de este período legislativo ha quedado clara la preminencia del Ejecutivo Federal como promotor de leyes, y ganador indiscutible de todas sus propuestas en función de su presencia mayoritaria en el Congreso de la Unión.

Ello, no obstante que el sentido y la orientación de las propuestas, algunas sin duda indispensables, no se ha resuelto sobre la base de la democracia. En general, las iniciativas han sido válidas tal como se enviaron desde las oficinas de la Presidencia: los cambios han sido más bien de forma y nunca de fondo.

Hay que destacar que en el recientemente concluido período de sesiones de la Cámara de Diputados, los partidos de oposición, principalmente el PRD, PAN, y PPS, fueron apabullados por el mayoriteo priista sobre cambios legales fundamentales como son: la Ley de Inversión Extranjera, la que otorga autonomía al Banco de México; las reformas a la Ley de Agrupaciones Financieras; la Ley de Sociedades Mercantiles o las diversas disposiciones relacionadas con el TLC y el comercio internacional.

Luego entonces, nos preguntamos ¿dónde quedó la división de poderes y su igualdad? Y este fenómeno nos ayuda a concluir que no hay pues, tal federalismo.

El papel del Estado en la economía se transformó, pasó de ser un agente directo del proceso productivo, a promotor y rector de una economía.

Estas acciones y políticas fueron parte del proceso de *reestructuración y modernización del aparato productivo para enfrentar con éxito los retos que plantea la economía mundial*, en particular el proceso de globalización económica.

Dentro de la estrategia de apertura y diversificación económica, los tratados y acuerdos de libre comercio de México con otras naciones son parte medular de la nueva orientación de su desarrollo.



Destaca el Tratado Trilateral de Libre Comercio de Norteamérica, ya negociado con los Estados Unidos y Canadá y cuya finalidad es mejorar las condiciones de acceso a los mercados de los tres países.

*“Las ventajas del Tratado para México son:*

- a) La eliminación de todas las barreras arancelarias, no arancelarias y cuotas que representan un obstáculo a las exportaciones mexicanas;*
- b) La atracción de inversión extranjera de todos los países;*
- c) El establecimiento de las reglas que garanticen el acceso permanente de los productos nacionales a los mercados norteamericanos;*
- d) La obtención del máximo beneficio derivado de la complementariedad de las economías; y,*
- e) El establecimiento de un mecanismo justo de resolución de controversias”.*<sup>32</sup>

Asimismo, México continúa su esfuerzo por ampliar el intercambio comercial con los países de Centro y Sudamérica.

Con la Comunidad Económica Europea (CEE), se firmó un Acuerdo-Marco de Cooperación.

El Acuerdo Marco de Cooperación México-CEE, firmado en Luxemburgo el 26 de abril de 1991, se caracterizó, en su momento, por ser el más amplio de este tipo que la CE firmara con un país en vías de desarrollo latinoamericano o asiático.

---

<sup>32</sup> Puertos Mexicanos. México, Puertos Mexicanos, SCT, 1993. p. 11.

Este acuerdo ha permitido aumentar y desarrollar los intercambios comerciales, así como reforzar tanto la cooperación económica y científico-técnica como el desarrollo de áreas tales como la agroindustria, las telecomunicaciones, la protección del medio ambiente, el turismo y la pesca, basándose, particularmente en un creciente y preponderante papel del sector privado, europeo y mexicano.

El 10 de abril de 1995, el Consejo de Asuntos Generales aprobó en Luxemburgo una declaración que señala que el marco más favorable para la profundización de relaciones entre la Unión Europea (UE) y México sería un nuevo *"acuerdo político, comercial y económico"*.<sup>33</sup>

El 2 de mayo de ese mismo año, en París, en la sede del Ministerio de Asuntos Exteriores, fue firmada una Declaración Conjunta Solemne entre el Consejo de la UE y la Comisión Europea por una parte y los Estados Unidos Mexicanos por la otra.

Esta firma simbolizó el compromiso de ambas partes para llevar a cabo las consultas y procedimientos internos necesarios para iniciar la negociación del nuevo Acuerdo, que imprimiría a las relaciones mutuas una perspectiva de largo plazo.

La Comisión Europea aprobó el 23 de octubre de 1995, una Comunicación al Consejo titulada: *"Recomendación de decisión al Consejo autorizando a la Comisión a negociar un acuerdo de asociación económica y concertación política con México"*. Dicha comunicación retoma las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales del 10 de abril de 1995 y las de la Declaración Conjunta Solemne del 2 de mayo de 1995, y propone las directivas de negociación del nuevo acuerdo, destinado a regir el conjunto de las relaciones económicas y comerciales entre las partes; a instaurar, entre otros, una

---

<sup>33</sup> EURONotas. *Las relaciones Unión Europea-México*. México, Delegación de la Comisión Europea en México, junio de 1977. p. 11.

cooperación profunda en materia económica, científica, industrial y social, y a crear un diálogo político que acompañe y consolide el acercamiento entre la UE y México.

En lo que se refiere al "*Contenido del acuerdo propuesto*",<sup>34</sup> la comunicación, que desarrolla la del 8 de febrero de ese mismo año, prevé:

**a) Capítulo económico**

La Comunidad y México establecerán progresivamente un marco favorable al desarrollo del intercambio de mercancías, servicios e inversiones, incluyendo una liberalización progresiva y recíproca, tomando en cuenta la sensibilidad de ciertos productos y conforme a las reglas pertinentes de la OMC.

**b) Capítulo de cooperación**

Los objetivos de la cooperación con México deberían ser alcanzados a través del intercambio de información entre las partes, del ejercicio de proyectos de interés común, y de la promoción de actividades que favorezcan el acercamiento de los sectores involucrados.

**c) Capítulo político**

El acuerdo prevé la institucionalización de un diálogo político que debería abordar en primer lugar los aspectos bilaterales de la relación. Este diálogo estará basado en el respeto de los Derechos Humanos y de los principios de la democracia, de la buena gestión de los asuntos públicos y del Estado de Derecho.

La discusión en el seno del Consejo de la Unión Europea de la Comunicación que le fue dirigida por la Comisión sobre el Mandato de Negociación del futuro acuerdo requirió

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 13-14.

un gran número de reuniones al nivel de los grupos de trabajo, de los Embajadores ante la CE de los países miembros.

Asimismo, entre las autoridades mexicanas y europeas tuvieron lugar numerosos contactos a nivel ministerial en los que el proyecto de mandato fue evocado. Dicho acuerdo debía desbloquear el proceso y permitir la apertura de negociaciones, los días 10 y 11 de junio de 1997, en Bruselas.

De esta manera concluye la primera etapa de una larga gestación orientada a desarrollar las relaciones entre México y la Unión Europea. Actualmente se encuentran en pláticas para estas nuevas relaciones.

Adicionalmente, México se integró a la Conferencia de Cooperación Económica de la Cuenca del Pacífico.

Sin duda, México consolidó su política económica, en escala macro, y comercial, con la firma de acuerdos comerciales con diversas regiones del mundo, en los primeros años de la década de los noventa; estos logros respaldaron su ingreso al principal organismo donde se formulan las políticas que posteriormente adoptarán la mayoría de los países industrializados. La adhesión de México a la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) le permitirá al Gobierno participar en el análisis, formulación, coordinación y armonización de políticas nacionales e internacionales.<sup>36</sup>

Los objetivos básicos de la OCDE son: a) propiciar el mayor crecimiento económico y del empleo posibles, así como mejores niveles de vida en los países miembros, en condiciones de estabilidad financiera; b) contribuir a la expansión económica en los países miembros y no miembros en sus procesos de desarrollo económico, y c) contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria,

---

<sup>36</sup> Martínez Cortés, José Ignacio. "El Ingreso de México a la OCDE: respaldo a la política económica". *Momento Económico*. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, septiembre-octubre, No. 75, 1994, p. 12.

acorde con las normas internacionales. Es importante destacar que todas las políticas que surgen de la OCDE están pensadas para economías industrializadas.

No obstante que la Organización carece de mecanismos de financiamiento o de sanción, es claramente eficaz en la adopción de compromisos y en la discusión de los temas prioritarios de la agenda económica y social del momento (por ejemplo medio ambiente y política de competencia) y en la evaluación de las medidas tomadas y por tomar por cada uno de los miembros. Asimismo, como es un foro eminentemente económico, los análisis y estudios altamente especializados que lleva a cabo cubren prácticamente todos los temas relacionados con las políticas gubernamentales de sus miembros.

#### *Ventajas para México*

La modernización económica ha acercado a México a diversos foros económicos internacionales. Con la entrada a la OCDE, el país podrá intercambiar conocimientos y experiencias sobre la formulación y aplicación de políticas y estrategias para incrementar el nivel de empleo, atraer mayor inversión que estimule el crecimiento, el ahorro de energía y que estimule la innovación tecnológica. Es importante resaltar que la OCDE no interviene en asuntos internos de sus países miembros, ya que únicamente les propone políticas.<sup>30</sup>

Al ingresar a la OCDE, México adquirió los siguientes compromisos: 1) otorgar un trato no discriminatorio a los países miembros; 2) no retroceder en los procesos de liberalización económica ya alcanzados en el país; 3) procurar avanzar en esos procesos siempre que las condiciones económicas, políticas y legales lo permitan; 4) intercambiar

---

<sup>30</sup> ¿Qué es la OCDE? México, SECOFI, septiembre de 1994. pp. 13-15.

información cuando así lo requiera la organización, y 5) cubrir las cuotas establecidas para su funcionamiento.<sup>17</sup>

Por otro lado, en su calidad de miembro de la OCDE, México podrá contar con información importante, tanto en estadísticas como de políticas instrumentadas por otros países en prácticamente todos los ámbitos gubernamentales. Con su ingreso, México obtendrá mayores fuentes de financiamiento con menores costos, pues podrá reclasificar su deuda. Los Gobiernos y agentes económicos en general de los países miembros de la OCDE tendrán mayor confianza en México pues ya no podrá dar marcha atrás a su política económica. Asimismo, México tendrá acceso a la tecnología de punta existente en escala internacional.

#### *Las desventajas<sup>18</sup>*

- 1) México difícilmente podrá cambiar de política económica, pues al estar obligado a proporcionar todo tipo de información al respecto estará avisando a la OCDE el delineamiento de las estrategias por seguir y habría presión de los agentes económicos internacionales para que siguiera en el mismo rumbo.
- 2) Al conceder la cláusula de la nación más favorecida a los miembros, y al abrir nuevas formas de inversión en el país, México automáticamente declara una apertura financiera que en los próximos cinco años será total, 1994-1999.
- 3) En términos de liberalización económica, que México realizó de manera unilateral, la OCDE le solicita que reduzca sus financiamientos a las exportaciones, con el objetivo de que no se otorguen subsidios a los productos nacionales.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>18</sup> Martínez Cortés, José Ignacio. *Op. Cit.* p. 13.

- 4) Si bien México tendrá acceso a fuentes de financiamiento con menores costos, conforme se vaya dando el desarrollo, el país tendrá que disminuir paulatinamente los beneficios que reporta gozar de créditos a tasas preferenciales de organismos internacionales como el FMI o el Banco Mundial, es decir, ya no habrá entrada de nuevos recursos con un costo de capital más bajo frente a la menor disponibilidad de financiamientos a tasa preferenciales.
- 5) México tendrá que erogar por su pertenencia a la OCDE una cuota de 200 millones de dólares anuales, además del costo que implica para cada país participar en los comités que sean de su interés.
- 6) México no cuenta con una infraestructura gubernamental que administre la participación en la OCDE, si bien las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público son las encargadas de comunicarse con la organización, en el organigrama del Gobierno Federal aún no se cuenta con una dirección general que concentre el canal de vinculación con aquélla. Así, el país todavía no forma los recursos humanos para establecer las estrategias de participación en el organismo.
- 7) Es cierto que la OCDE es un foro donde se discuten temas de carácter económico, y que no atenta contra la soberanía nacional; empero, no permite que sus países miembros dejen de lado la liberalización económica y por lo tanto presionan a los Gobiernos para que adopten totalmente las políticas que emanan de sus reuniones para otorgar confianza a los agentes económicos internacionales.

Con el ingreso a la OCDE México consolida su política de apertura económica y financiera. Con los acuerdos comerciales busca diversificar el comercio exterior, y con la OCDE trata de consolidar su política económica y también de atraer mayor inversión. Sin

embargo, su ingreso a la OCDE fue la que obligó de manera radical a la privatización de empresas, venta de puertos, etcétera.

Deben crearse estrategias hacia adentro para fortalecer la industria y empresas nacionales, ya que de nada servirá tener mercados desde los cuales importar, sino que habrá que exportarles. También deberá canalizarse la inversión extranjera hacia las actividades productivas a fin de que no se dirija simplemente hacia el mercado bursátil, que en la mayoría de las veces es especulativo.

En este contexto, dentro de la modernización de las comunicaciones y transportes, *"los puertos son fundamentales para la integración eficiente de las cadenas de comercialización que, de manera intermodal," se están conformando a raíz de la apertura comercial y la recuperación económica".*<sup>40</sup>

Los puertos de México, ubicados a lo largo de sus litorales deben ser detonadores fundamentales de la actividad económica y satisfacer las necesidades comerciales de los principales centros industriales y económicos del país.

Sin embargo, como ya se mencionó explícitamente, los puertos mexicanos presentan toda una serie de interminables problemas.

Entonces, para contrarrestar ésto y lograr el desarrollo portuario y comercial de México se hace necesaria una reestructuración del Sistema Portuario sobre la base de un marco normativo, que responda a los siguientes propósitos:

- a) Garantizar una operación portuaria eficiente, segura y a precios competitivos que responda a las necesidades del país.

---

<sup>36</sup> Debió decirse multimodal y no intermodal, toda vez que México se pronunció internacionalmente por aquel término y no por este último.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 14.



- b) Una administración descentralizada en cada puerto o grupo de puertos, con autonomía de gestión operativa y financiera.
- c) La promoción de la inversión privada en la construcción y operación portuaria dentro de un marco jurídico que establezca reglas claras para la competencia y evite prácticas monopólicas.
- d) La simplificación de la regulación portuaria y una mejor coordinación entre las diferentes autoridades que interactúan en el puerto.
- e) La participación más activa de los Gobiernos Estatales y Municipales.
- f) Una autoridad portuaria y marítima fortalecida que norme y promueva el desarrollo eficiente del Sistema Portuario Nacional.<sup>41</sup>

Para estos objetivos, se promulgó la Ley de Puertos que busca *"reestructurar el Sistema Portuario y fomentar la participación activa de inversionistas privados y del sector social en la administración, construcción, operación y prestación de servicios, en los puertos, terminales marinas e instalaciones portuarias"*.<sup>42</sup>

La Ley de Puertos redefine el papel del Gobierno en materia portuaria, al precisar sus funciones de autoridad y normatividad y al permitir la participación directa de los particulares en la administración y operación de los puertos.

La Ley de Puertos intenta reflejar una decisión del Gobierno Mexicano por imprimirle a la política y a la economía del país un impulso sin precedentes en las últimas décadas, dada la trascendencia de los cambios efectuados.

---

<sup>41</sup> Ley de Puertos, Inicitiva. Presidencia de la República. México, D.F. 31 de mayo de 1993, pp. XII-XXII.

<sup>42</sup> Ibidem, p. XII.

Para muchos haber desregulado durante los primeros cinco años de la administración pasada aproximadamente, medio centenar de áreas de primera importancia económica significó, también, recuperar para la población un espacio democrático en apariencia irrecuperable por lo arraigado de los vicios y prácticas que entorpecían directamente el avance económico del país, como costos social de las enormes utilidades acaparadas por algunos sectores que retribuían a la sociedad esos beneficios con una muy dudosa productividad.

Desde esta perspectiva esencialmente modernizadora, numerosos vicios en las políticas económicas que entorpecían las buenas relaciones de la ciudadanía emprendedora con la autoridad, se intenta empezar a desaparecerlas para dar paso a una redistribución perentoria de responsabilidades maduras entre una población económica imaginativa y con urgencias de auténticas opciones de canalización para su capacidad de trabajo. Para el logro de estos objetivos con un alto proceso político se requiere de diversos recursos humanos. Si los Gobiernos no están determinados, puede conducirse a la lentitud y el consabido detrimento social. Por ello, es necesario el respaldo de expertos en bancos de inversión, firmas consultoras, ambientalistas y abogados. La diversidad y la flexibilidad son importantes y deben adaptarse a la clase de industria, la información al público es de vital conveniencia para los términos de negociación. En países de Latinoamérica, Europa del Este y la Comunidad de Estados Independientes, el proceso ha impulsado nuevas leyes y normas. México, no ha sido un país que salga a la excepción, también su mercado y las fuerzas de competencia que lo componen, han requerido el establecimiento de políticas regulatorias pertinentes a este nuevo marco socio-político.

### 3.3. Estructura y Resumen General de la Ley de Puertos.

La Ley de Puertos está conformada por 9 capítulos con 67 Artículos y ocho transitorios.

Su estructura es la siguiente:

<i>Ley de Puertos</i>		
<b>Capítulo</b>	<b>Nombre</b>	<b>Artículos</b>
I	Disposiciones Generales	1 - 4
II	Puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias	5 - 15
III	Autoridad Portuaria	16 - 19
IV	Concesiones y permisos	20 - 37
V	Administración Portuaria Integral	38 - 43
VI	Operación Portuaria	44 - 59
VII	Precios y Tarifas	60 - 62
VIII	Verificación	63 - 64
IX	Infracciones y sanciones Transitorios	65 - 69 1" - 8"

Fuente: "Ley de Puertos". D.O.F. México, D.F. 19 de julio de 1993. p. 36-46.

## **Resumen de la Ley de Puertos<sup>41</sup>**

**Artículo 1º.** Objeto de la Ley de Puertos.

**Artículo 2º.** Definiciones de los principales términos ocupados en la Ley de Puertos.

**Artículo 3º.** Competencia de los Poderes Federales y los Tribunales Federales.

**Artículo 4º.** Las leyes a las que se acudirá a falta de disposición en la Ley.

**Artículo 5º.** Corresponde al Ejecutivo Federal habilitar los puertos y terminales mediante decreto. Las obras de éstos, se harán mediante concesión.

**Artículo 6º.** La Secretaría autorizará la navegación de altura en terminales y marinas.

**Artículo 7º.** La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y de Comunicaciones y Transportes (SCT) delimitarán los recintos portuarios.

**Artículo 8º.** La SCT se coordinará con la SEDESOL, los Gobiernos Estatales y los Municipios para delimitar la zona de desarrollo portuario.

**Artículo 9º.** Clasificación de los puertos y terminales por su navegación y sus instalaciones y servicios.

**Artículo 10.** Clasificación de terminales, marinas e instalaciones portuarias por su uso.

---

<sup>43</sup> "Ley de Puertos". D.O.F. México, D.F. 19 de julio de 1993. p. 36-46.

- Artículo 11.** Los Reglamentos de esta Ley establecerán las condiciones de construcción, operación y explotación de obras.
- Artículo 12.** Los puertos mexicanos en tiempos de paz estarán abiertos a la navegación y en que casos se negará la entrada a los mismos.
- Artículo 13.** La autoridad marítima podrá declarar cerrados los puertos.
- Artículo 14.** Los terrenos, aguas, obras e instalaciones que formen parte de los recintos portuarios serán bienes de dominio público de la Federación.
- Artículo 15.** Son de utilidad pública los puertos y terminales de uso público, el Ejecutivo Federal podrá expropiar terrenos para tales fines.
- Artículo 16.** La autoridad de los puertos radica en el Ejecutivo Federal, quien la ejercerá por medio de la SCT. Atribuciones de dicha dependencia.
- Artículo 17.** En cada puerto habilitado existirá una capitania de puerto, encargada de ejercer la autoridad marítima. Atribuciones de la capitania de puerto.
- Artículo 18.** La Armada de México, corporaciones federales, estatales y municipales de policía auxiliarán en el recinto portuario a petición de la capitania del mismo.
- Artículo 19.** Las capitanías de puerto y las autoridades que ejerzan sus funciones dentro de los puertos se coordinarán con base en el Reglamento específico para ello.
- Artículo 20.** La SCT otorgará concesiones y permisos para la explotación, uso, aprovechamiento, construcción de obras y prestación de servicios en los

**puertos, terminales y marinas en los términos previstos en esta Ley y demás disposiciones aplicables.**

**Artículo 21.** Las concesiones para la API se otorgarán a sociedades mercantiles mexicanas, mientras que las restantes a ciudadanos y personas morales mexicanos. En realidad la API es una verdadera sociedad mercantil según se puede desprender desde su definición, dada por la propia Ley.

**Artículo 22.** Las concesiones y permisos fuera de las áreas consignadas a una API incluirá la prestación de los servicios portuarios.

**Artículo 23.** La SCT podrá otorgar las concesiones hasta por un plazo de 50 años con base en los proyectos y montos de inversión. Las concesiones podrán ser prorrogadas por un plazo igual. Aspectos de las solicitudes de prórroga

**Artículo 24.** Las concesiones se otorgarán mediante concurso público. Características y bases generales de éste.

**Artículo 25.** En la ampliación de la superficie concesionada de un puerto se seguirá el Artículo 7°. El titular de la SCT podrá adjudicar la concesión si no es mayor al 20%.

**Artículo 26.** Aspectos que debe contener el título de concesión.

**Artículo 27.** La SCT podrá establecer para la API, que la operación de terminales, marinas e instalaciones y la prestación de servicios se realicen a través de terceros.

**Artículo 28.** Los permisos del Artículo 20 se otorgarán en los términos de los reglamentos de esta Ley. Especificaciones para dichos permisos.

- Artículo 29.** Los títulos de concesión, permisos y autorizaciones a las disposiciones de competencia económica.
- Artículo 30.** La SCT autorizará la cesión total de las obligaciones y derechos derivados de las concesiones. Especificaciones.
- Artículo 31.** En ningún caso se podrá ceder, hipotecar, gravar o transferir la concesión o permiso y lo que ello conlleva. Los bienes reversibles pasarán a ser propiedad de la Nación.
- Artículo 32.** Causas de terminación de las concesiones.
- Artículo 33.** Causas por las que las concesiones o permisos pueden ser revocados.
- Artículo 34.** El procedimiento por el cual, la revocación será declarada administrativamente por la SCT.
- Artículo 35.** Si es revocada la concesión, los derechos y obligaciones establecidos serán asumidos por la persona que los sustituya.
- Artículo 36.** Las construcciones e instalaciones portuarias en bienes del dominio se consideran propiedad del concesionario. Al término de ésta, las obras e instalaciones adheridas a dichos bienes pasarán al dominio de la Nación.
- Artículo 37.** Pago que harán los administradores portuarios, los concesionarios y los permisionarios al Gobierno Federal como contraprestación por los bienes y servicios concesionados.

- Artículo 38.** Existencia de una Administración Portuaria Integral (API) cuando los bienes y servicios de un puerto se encomienden en su totalidad a una sociedad mercantil.
- Artículo 39.** La API será autónoma en su gestión operativa y financiera.
- Artículo 40.** Derechos y obligaciones que corresponden a los administradores portuarios, además de los establecidos para los concesionados.
- Artículo 41.** Aspectos que debe contener el programa maestro de desarrollo portuario, al cual se sujetará el administrador portuario.
- Artículo 42.** Formación de la Comisión Consultiva para las APIs por el Gobierno de la entidad federativa.
- Artículo 43.** Atribuciones de la Comisión Consultiva.
- Artículo 44.** Definición de operación portuaria y clasificación de los servicios portuarios.
- Artículo 45.** Los servicios portuarios se prestarán a todos los usuarios solicitantes de manera permanente, uniforme y regular; salvo por causas de interés público o razones de prioridad del puerto.
- Artículo 46.** La SCT determinará en que casos, en las terminales e instalaciones públicas deba admitirse a los prestadores de servicios. **Artículo 47.** La SCT podrá disponer que los operadores presten servicio al público, cuando las terminales e instalaciones de uso particular cuenten con capacidad excedente.



**Artículo 48.** La SCT podrá modificar temporalmente el uso de los puertos, marinas e instalaciones portuarias en casos excepcionales.

**Artículo 49.** Los administradores portuarios, los operadores y las empresas de prestación de servicios portuarios realizarán las operaciones con equipo y personal propio.

**Artículo 50.** Los actos y contratos de los servicios portuarios serán de carácter mercantil.

**Artículo 51.** Requisitos que deben reunir, los contratos de cesión parcial de derechos y de prestación de servicios que celebren los administradores portuarios integrales.

**Artículo 52.** Si el incumplimiento de los contratos de cesión parcial constituye una causa de revocación, la SCT revocará el registro de dichos contratos.

**Artículo 53.** Cuando el administrador portuario se vea obligado al contrato de terceros, la adjudicación será por concurso.

**Artículo 54.** La respuesta a la solicitud de operar una instalación, terminal o dar servicio será dada en un plazo no mayor de 60 días.

**Artículo 55.** El administrador portuario responderá ante la SCT por las obligaciones establecidas en el título de concesión respectivo.

**Artículo 56.** Los operadores y prestadores de servicios al firmar un contrato con un administrador portuario, serán responsables con éste y ante el Gobierno Federal, de las obligaciones derivadas del mismo.

**Artículo 57.** Cada puerto que cuente con una API, constituirá un Comité de Operación.

- Artículo 58.** Recomendaciones que emitirá el Comité de Operación.
- Artículo 59.** Los actos de los concesionarios, permisionarios, operadores de terminales, marinas e instalaciones portuarias y prestadores de servicios se sujetarán a disposiciones aplicables en materia de competencia económica.
- Artículo 60.** La SCT establecerá en los títulos de concesión y en los permisos la regulación tarifaria y de precios, cuando no existan opciones portuarias. Los administradores portuarios en acuerdo con lo establecido en la concesión determinarán las bases tarifarias y precios.
- Artículo 61.** Se podrán establecer tarifas y precios máximos por el uso de bienes, la prestación de servicios específicos o conjuntos, en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad y permanencia.
- Artículo 62.** Cuando los sujetos consideren que no se cumplen con las condiciones señaladas, podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia un dictamen, el cual podrá modificar la regulación.
- Artículo 63.** Los concesionarios y permisionarios presentarán a la SCT los informes relativos al cumplimiento de sus obligaciones.
- Artículo 64.** La SCT verificará el debido cumplimiento de las obligaciones de esta Ley y las normas oficiales correspondientes.
- Artículo 65.** Multas con las cuales, la SCT sancionará las infracciones a esta Ley.
- Artículo 66.** Aspectos que debe considerar la SCT al imponer las sanciones.

**Artículo 67.** Perderá en beneficio de la Nación, las obras ejecutadas, instalaciones establecidas y todos los bienes, quien sin haber obtenido una concesión o permiso de la SCT construya o explote áreas.

**Artículo 68.** Las sanciones se aplicarán sin perjuicio de la responsabilidad penal que resulte.

**Artículo 69.** Para la aplicación de las sanciones, la SCT notificará al presunto infractor de los hechos y le dará un plazo de 15 días para que presente pruebas que a su derecho convenga.

#### **Transitorios**

**Primero.** La Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

**Segundo.** Se abroga la Ley que crea a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

**Tercero.** Artículos que se derogan de la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC), de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos (LNCM), y todas las disposiciones que se opongan a esta Ley.

**Cuarto.** Las concesiones otorgadas con anterioridad a la presente Ley continuarán vigentes hasta la conclusión de su vigencia, Los titulares de las concesiones, podrán optar por sujetarse al régimen de contratos pero quedarán sujetos a las reglas de operación de la SCT.

**Quinto.** Los titulares de permisos o autorizaciones vigentes a la entrada en vigor de esta Ley, que cumplan con las obligaciones de los mismos, podrán seguir desempeñando sus actividades sujetos a una API.

**Sexto.** Las personas físicas o morales que al entrar en vigor esta Ley tengan solicitudes en trámite podrán optar, para su otorgamiento, por sujetarse a ésta o a la LNCM y de LVGC.

**Séptimo.** El Gobierno Federal podrá constituir sociedades mercantiles de participación estatal mayoritaria para las concesiones de la API. Promoverá la constitución de sociedades mercantiles con participación mayoritaria de los Gobierno Estatales. Este capital deberá ser suscrito inicialmente, por el Gobierno Federal y los demás Gobiernos.

**Octavo.** Mientras se expiden los reglamentos correspondientes, se aplicarán las disposiciones que no se opongan a esta Ley.

### **3.4. Objetivos de la creación de la Ley de Puertos.**

El Gobierno Mexicano inició una profunda transformación del Sistema Portuario a partir de la descentralización de la administración de puertos; con lo que se intentaba garantizar la autonomía operativa y financiera de cada puerto, así como la desregulación y la incorporación del sector privado y social, en un marco de libre competencia. Es decir, se pretende que en el futuro el Gobierno sólo tenga un papel normativo y de supervisión.

El Gobierno Federal sustentó los cambios del Sistema Portuario en las siguientes razones<sup>44</sup> y que complementan la actividad portuaria, tales como:

**Primera:**

- a) La desregulación del transporte carretero;
- b) La expansión y mejoramiento de la red carretera del país, como resultado de importantes inversiones realizadas por el Gobierno y el sector privado;
- c) Mejoras en la capacidad de la red ferroviaria del país a través de nuevas inversiones y de una mayor participación privada; y

**Segunda:** En los años de 1988-1993, el Gobierno Federal efectuó importantes inversiones en infraestructura portuaria básica que ayudaron a sustentar mayores tasas de crecimiento en los volúmenes operados en el futuro.

**Tercera:** La promoción y desregulación de las actividades de la Marina Mercante, a partir de la nueva Ley de Navegación aprobada por el Congreso en diciembre de 1993.<sup>45</sup>

**Cuarta:** Se instrumentaron profundos cambios en la estructura legal y de organización de los puertos para permitir su sano y eficiente crecimiento.

Cabe señalar que algunas de estas razones no son favorables para el Sistema Portuario, por ejemplo, en la Ley de Navegación todavía se manejan conceptos ya superados en el mundo, como *Agente Consignatario de Buque*, cuyo término más utilizado es *Agente Marítimo*. Si bien, ya no se presenta al *naviero* -el dueño del buque-, de manera

<sup>44</sup> Los Puertos Mexicanos: Inversión hacia el futuro. Proceso de reestructuración y privatización. México, Puertos Mexicanos, SCT, octubre de 1994, pp. 7-9.

<sup>45</sup> Promulgada en el DOF el 4 de enero de 1994.

aislada y se resalta la figura del *armador* -el que asume la explotación marítima y comercial del buque, que puede ser o no su propietario-, no se define que es *Marina Mercante*, aspecto delicado, si se está buscando *una regulación adecuada, de manera clara y sencilla*, un proceso de uniformidad y actualización completas que privilegia el avance y consolidación del conjunto de ésta.

Es menester definir en esta Ley a la *Marina Mercante*, dado que se le suele confundir con *Flota Mercante* -que es la cantidad de buques con que realiza un país su actividad comercial.

El folleto de "*Los puertos mexicanos, inversión hacia el futuro*"<sup>46</sup> menciona que el nuevo modelo de organización institucional del Sistema Portuario conlleva los siguientes cambios y políticas:

1. Se redefine el papel del Estado en la actividad portuaria. Esto es, el Gobierno dejará de participar en la administración de los puertos, así como en la operación de terminales e instalaciones y en la prestación de los servicios. En el futuro, el papel del Gobierno será exclusivamente normativo y de supervisión, sin merma de su responsabilidad como rector de la actividad.
2. Se descentraliza la administración de los puertos. Es decir, cada puerto tendrá su propia administración autónoma y así, el Sistema Portuario Mexicano estará conformado por puertos financieramente autosuficientes que compitan entre sí.

Aquí, sería importante reflexionar si es necesaria la competencia entre los puertos nacionales o es mejor una adecuada especialización; o bien para que atiendan su zona de influencia de manera adecuada, o bien sean unos a otros complementarios y faciliten la integración de los transportes nacionales al sistema de la Marina Mercante Nacional.

---

<sup>46</sup> Los Puertos Mexicanos: Inversión hacia el futuro. Proceso... pp. 7-9.

3. Se promueve la participación de los sectores privado y social en todos los renglones de la actividad portuaria, incluyendo el de la propia administración de los puertos.

Sin embargo, en la realidad esto no es así, debido a que los trabajadores no están participando como fue estipulado, por lo tanto, miente tal afirmación.

4. Se simplifica la normatividad con el fin de eliminar regulaciones innecesarias y redundantes y se expedirá un nuevo reglamento para facilitar y mejorar la coordinación entre las distintas autoridades que intervienen en los puertos.
5. Se eliminan las barreras de entrada, con el propósito de que todas las empresas que deseen operar instalaciones o prestar servicios portuarios, lo puedan hacer con sus propios equipos y con libertad de contratación personal, en un ambiente altamente competitivo dentro del puerto.
6. Se establece un mecanismo, la Comisión Consultiva del Puerto, para que las Autoridades Estatales y Municipales correspondientes, así como las cámaras regionales y los usuarios, puedan participar en la promoción y desarrollo del puerto y cuidar aquellos aspectos que afecten la vida económica y urbana o el equilibrio ecológico de la localidad en que se ubica.

El 1° de julio de 1993 se aprobó una nueva Ley de Puertos que constituye el marco jurídico para instrumentar la descentralización de la administración portuaria y fomentar la participación activa de inversionistas privados en la administración portuaria para la construcción y operación de terminales, así como la prestación de servicios dentro de los puertos.

*"El nuevo esquema legal tiene como fin organizar un servicio oportuno y adecuado a los usuarios del Sistema Portuario, en un ámbito de competitividad y libre concurrencia*

*de los interesados. Asimismo, esta modernización apoyará a la economía del país sirviendo eficazmente a las actividades económicas que se desarrollen a la luz de una mayor actividad comercial. También busca que la descentralización de decisiones en los puertos coadyuve a facilitar su propio desarrollo y fomento competencia".<sup>47</sup>*

**Esta Ley de forma muy general busca los siguientes objetivos:**

- **Reestructurar el Sistema Portuario.**
- **Fomentar la participación activa de inversionistas privados y del sector social en la administración, construcción y prestación de servicios, en los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias.**
- **Redefinir las funciones del Gobierno precisando sus funciones como autoridad y agente normativo.**
- **Generar un ámbito de libre competencia y libre concurrencia.**
- **Proveer certidumbre al inversionista.**
- **Proveer la normatividad que facilite las relaciones entre autoridades y particulares.**
- **Promover la autosuficiencia de los puertos.<sup>48</sup>**

---

<sup>47</sup> Los Puertos Mexicanos. Inversión hacia el futuro. México, Puertos Mexicanos, SCT, p. 14.

<sup>48</sup> Objetivos obtenidos de diversos folletos de Puertos Mexicanos, en la biblioteca de la Marina Mercante.



**En la perspectiva del Gobierno, la Ley establece las bases para la descentralización y competencia portuaria "y norma, de una clara y sencilla, la relación entre autoridad y particulares".<sup>49</sup>**

En su Artículo 1º, se especifica que la Ley es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, su construcción, uso, aprovechamiento, explotación, operación y formas de administración, así como la prestación de servicios portuarios. Asimismo, la infraestructura de carácter militar se regirá por las disposiciones aplicables en la materia.

Aunque el Gobierno ha señalado en diferentes ocasiones que uno de los objetivos de esta nueva Ley es fomentar la participación activa de los Gobiernos Estatales y Municipales, ya desde el Artículo 3º se señala que *"Todo lo relacionado con la administración, operación y servicios portuarios, así como las demás actividades conexas a estos estará sujeto a la competencia de los Poderes Federales, y que corresponde a los Tribunales Federales conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de dicha Ley"*.<sup>50</sup> Más adelante se cuestionará la conveniencia de este Artículo.

El Artículo 4º especifica que a falta de disposición expresa en esta Ley o en los tratados internacionales, se aplicarán:

I. Las Leyes de Navegación y Comercio Marítimo, de Vías Generales de Comunicación, y General de Bienes Nacionales.

II: El Código de Comercio, y

III. Las disposiciones de la legislación común

---

<sup>49</sup> *Oportunidades en el Sistema Portuario Mexicano*. México. Puertos Mexicanos, SCT, 1993. p. 11.  
<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 36.

No está por demás señalar que actualmente, la supletoriedad señalada en dicho Artículo ha cambiado un poco, ya que como se mencionó en el punto 2.6.2 la Ley de Navegación derogó la antigua Ley de Navegación y Comercio Marítimos, por decir algún ejemplo.

Los puntos básicos que pretende fomentar esta Ley son tres: inversión, descentralización y competencia.

La nueva Ley de Puertos, conforme a los propósitos expresados, busca por un lado, ser una Ley de fomento para lograr mayor participación de la sociedad y, por otro, establecer el marco para que los puertos, que son lugares estratégicos y privilegiados del litoral mexicano, se aprovechen más intensa y racionalmente, pero, con gran decepción, esta Ley está llena de errores y contradicciones, que difícilmente alcanzará los objetivos señalados.

### **3.5. Fundamentos y estructura del Capítulo II "Puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias" y el Artículo 16.**

El Capítulo II de la Ley de Puertos se refiere en sus 10 Artículos, del 5 al 15, en forma general, a las autoridades competentes, a la clasificación de los puertos y terminales, a la importancia de los reglamentos para la construcción, operación y explotación de obras que integren las instalaciones portuarias, a las condiciones en las cuales los puertos estarán abiertos a la navegación, así como el carácter de éstos, de dominio público de la Federación.

### **3.5.1. Autoridades Competentes.**

La autoridad en materia portuaria, recae en el Ejecutivo Federal, pero la ejerce por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Sin embargo, siguiendo los señalamientos del Artículo 89 de nuestra Carta Magna,<sup>51</sup> el Artículo 5° de la Ley de Puertos establece que corresponde al Ejecutivo Federal toda clase de puertos, pero además agrega que también corresponde al Ejecutivo Federal habilitar las terminales de uso público fuera de los puertos. Esto se debe hacer mediante decreto en el cual se especifique su denominación, posición geográfica y clasificación por navegación según lo dicta la misma Ley.

En cambio a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le corresponde según el Artículo 16 de la Ley:

- I. Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del Sistema Portuario Nacional;
- II. Promover la participación de los sectores social y privado, así como de los Gobiernos Estatales y Municipales, en la explotación de puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias;
- III. Autorizar para navegación de altura terminales de uso particular y marinas, cuando no se encuentren dentro de un puerto;
- IV. Otorgar las concesiones, permisos y autorizaciones a que se refiere esta Ley, así como verificar su cumplimiento y resolver sobre su modificación, renovación o revocación;

---

<sup>51</sup> Entre las facultades y obligaciones del Presidente está habilitar toda clase de puertos.

- V. Determinar las áreas e instalaciones de uso público:
- VI. Construir, establecer, administrar, operar y explotar obras y bienes en los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, así como prestar los servicios portuarios que no hayan sido objeto de concesión o permiso, cuando así lo requiera el interés público:
- VII. Autorizar las obras marítimas y el dragado con observancia de las normas aplicables en materia ecológica:
- VIII. Establecer, en su caso, las bases de regulación tarifaria:
- IX. Expedir las normas oficiales mexicanas en materia portuaria, así como verificar y certificar su cumplimiento.
- X. Aplicar las sanciones establecidas en esta Ley y sus reglamentos:
- XI. Representar al país ante organismos internacionales e intervenir en las negociaciones de tratados y convenios internacionales en materia de puertos, en coordinación con las dependencias competentes.
- XII. Integrar las estadísticas portuarias y llevar el catastro de las obras e instalaciones portuarias.
- XIII. Interpretar la presente Ley en el ámbito administrativo, y
- XIV. Ejercer las demás atribuciones que expresamente le fijen las leyes y reglamentos.

Debido a la necesidad de contar con una autoridad inmediata y ante la imposibilidad de la SCT de atender permanentemente los asuntos urgentes y cotidianos de un puerto, en cada puerto habilitado por el Ejecutivo Federal existirá una capitania de puerto, la cual será la encargada de ejercer la autoridad marítima, y a la que corresponderá:

- I. Autorizar los arribos y despachos de las embarcaciones;
- II. Vigilar que la navegación, atraque, permanencia de embarcaciones y los servicios de pilotaje y remolque en los puertos, se realicen en condiciones de seguridad;
- III. Supervisar que las vías navegables reúnan las condiciones de seguridad, profundidad, señalamiento marítimo y de ayudas a la navegación;
- IV. Coordinar las labores de auxilio y salvamento en caso de accidentes o incidentes de embarcaciones y en los recintos portuarios;
- V. Actuar como auxiliar del ministerio público, y
- VI. Las demás que las leyes y los reglamentos le confieran.

Por otra parte, la Armada y la policía federal, estatal y municipal auxiliará a mantener la seguridad y el orden en el recinto portuario únicamente a solicitud de la capitania del puerto.

La SCT tiene un papel fundamental, debido a que podrá autorizar, como se menciona en el Artículo 16 III parte, a las terminales de uso particular y a las marinas que no formen parte de algún puerto para la navegación de altura, cuando cuenten con

las instalaciones necesarias; esto se hace con el fin de propiciar una mayor participación en el comercio marítimo.<sup>52</sup>

Por su naturaleza, la SCT es la Secretaría que tiene predominancia dentro de los recintos portuarios, sin embargo, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) participa en conjunto con la anterior, en delimitación y determinación de los bienes del dominio público de la federación que constituirán los recintos portuarios de los puertos, terminales y marinas, según lo señala el Artículo 7°.

Un punto en el que sí participan los Gobiernos de la entidades Federativas y de los Municipios, pero junto con la SCT y la SEDESOL, es precisamente en la zona de desarrollo portuario, como lo marca el Artículo 8. Lo cual es un acierto si tomamos en consideración que una decisión de este tipo puede afectar el futuro tanto del puerto como de la ciudad. Poner en práctica esta participación conjunta no parece sencillo y en la actualidad tal parece que se ha limitado a que la Secretarías mencionadas se conforman con escuchar los puntos de vista del Municipio y Gobierno Estatal, aunque es justo decir que en algunos casos también se ha escuchado a usuarios y operadores de los puertos.

### **3.5.2. Clasificación de los puertos.**

Como se señaló en el primer capítulo, esta Ley contempla la regulación del Sistema Portuario integrado por cuatro tipos de infraestructura señalados en el primer Artículo de la Ley:

- Puertos
- Marina
- Terminal portuaria

---

<sup>52</sup> "Ley de Puertos..." Artículo 6º, p. 37.

- **Instalaciones portuarias**

La propia Ley establece en su Artículo 9º, la siguiente clasificación de los puertos y terminales:

**I. Por su navegación en:**

- a) De altura, cuando atiendan embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales e internacionales, y
- b) De cabotaje, cuando sólo atienden embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales.

**II. Por sus instalaciones y servicios en:**

- a) Comerciales, cuando se dediquen, preponderantemente al manejo de bienes relacionados con industrias establecidas en la zona de puerto o terminal.
- b) Industriales, cuando se dediquen al manejo de bienes relacionados con industrias establecidas en la zona de puerto o terminal.
- c) Pesqueros, cuando se dediquen al manejo de embarcaciones y productos específicos de la captura y del procesos de la industria pesquera.
- d) Turísticos, cuando se dediquen a la actividad de cruceros turísticos y marinas.

**III. El Artículo 10 clasifica las terminales, marinas e instalaciones portuarias por su uso en:**

a) Públicas, cuando exista obligación de ponerlas a disposición de cualquier solicitante.

b) Particulares, cuando el titular las destine para sus propios fines, y a los de terceros mediante contrato.

Sin embargo, esta clasificación resulta ser muy limitada, equívoca e incompleta, como se especificará en el siguiente capítulo.

### **3.5.3. Condiciones de los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias.**

Siguiendo a la Ley de Puertos se señala que en cuestión de construcción, operación y explotación de los puertos, así como de las terminales, marinas e instalaciones, en los reglamentos se establecerán estas condiciones sin perjuicio de las específicas determinadas en los programas maestros de desarrollo portuario, en las concesiones, permisos, contratos, normas oficiales y reglas de operación del puerto.

En otro aspecto demasiado delicado se menciona que los puertos en tiempo de paz permanecerán abiertos a la navegación y tráfico a todas las embarcaciones de todos los países, pero podrá negarse la entrada cuando no exista reciprocidad con el país de la matrícula de la embarcación.

Aquí se nota una redacción contradictoria, pues si bien se permitirá la entrada de las embarcaciones de todos los países, es contradictorio poner que se negará la entrada a las embarcaciones que porten matrículas de países con los cuales México no tenga reciprocidad.



Es importante recordar que México durante muchos años ha permitido la entrada a todos los buques no importando si se tiene relación diplomática o se carece de ella, así por más de cuarenta años los buques españoles como el "GUADALUPE", "COVADONGA", "MARQUES DE COMILLAS", y el "MONTE URBAZO", entre otros muchos, visitaron México, no habiendo relaciones diplomáticas entre estos dos países durante un largo período (1939-1977).

Los puertos podrán ser declarados cerrados de manera provisional o permanente por la autoridad marítima, cuando en caso fortuito o de fuerza mayor se atente contra la seguridad de las personas y los bienes.

Asimismo, se establece en el Artículo 14, que en los puertos, terminales y marinas, tienen carácter de bienes de dominio público de la Federación.

I. Los terrenos y aguas que formen parte de los recintos portuarios, y

II. Las obras e instalaciones adquiridas o construidas por el Gobierno Federal cuando se encuentren dentro de los recintos portuarios.

Como la construcción y explotación de puertos y terminales de uso público son de utilidad pública, el Ejecutivo Federal podrá expropiar estos terrenos para estos fines.

### **3.6. Concesiones y permisos.**

La Ley de Puertos establece en su Artículo 20 que para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público en los puertos, terminales y marinas, así como para la construcción de obras en los mismos, y para la prestación de servicios portuarios, se requerirá de concesión o permiso que otorgue la SCT. En vista de que estas

figuras son esenciales para el nuevo esquema de administración portuaria en México, se mencionarán algunos aspectos de la concesión y el permiso.

La doctrina jurídica contemporánea considera la concesión como un acto mixto compuesto de tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.<sup>53</sup>

Gabino Fraga explica que se trata de un acto reglamentario porque fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio. En el caso de las concesiones portuarias quedarían comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio y derechos de los usuarios. Debido a sus características la administración puede variarlo en cualquier instante de acuerdo a las necesidades que se requieran para satisfacer el servicio. También es un acto condición, porque condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la Ley establece, para gozar de ciertas franquicias fiscales o para ocupar tierras nacionales. La finalidad del tercer elemento, el contrato, es proteger los intereses legítimos del particular concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada.

A partir de 1989 se estableció una política promotora de la inversión privada en marinas y terminales especializadas, como las destinadas al manejo del cemento, de generales agrícolas o minerales de fluidos, así como en bodegas refrigeradoras y otras instalaciones.

Como resultado se presentaron varias solicitudes de concesión con proyectos y propuestas importantes de inversión. El puerto de Veracruz goza en la actualidad de varias terminales de este tipo.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Gabino Fraga, Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, S.A., 1989, p. 245.

<sup>54</sup> Díaz Flores, Oscar Rodolfo, Análisis Jurídico Económico de la Ley de Puerto. Tesis. México, UNAM, Facultad de Derecho, 1994, p. 48.

Anteriormente las terminales y marinas estaban sujetas a la necesidad de una doble concesión: una de la SEDESOL, para el uso y aprovechamiento de los bienes, y otra de la SCT para la construcción y operación de las instalaciones. Para resolver esta innecesaria dualidad, se propuso que para los puertos, terminales y marinas, estas Secretarías delimitarán los bienes del dominio público que debieran constituir el recinto portuario; y la infraestructura portuaria existente pasó, al igual que todos los bienes y terrenos marítimos y terrestres de los recintos portuarios, a ser objeto de concesión por parte de la SCT, conservando de esta forma su carácter de bienes del dominio público.<sup>55</sup>

Como en los otros procesos privatizadores, se propone en el Artículo 24 la adjudicación de las concesiones mediante concurso público, cuyo procedimiento puede iniciarse a petición de parte o por iniciativa de la SCT. Los criterios de selección se incluirán en las bases del concurso pero deberán tomar en cuenta las contraprestaciones a favor del Gobierno Federal para el otorgamiento de la concesión, las ofertas de calidad de servicio, las inversiones comprometidas, los volúmenes de operación, los precios y tarifas para el usuario, y otros que se estimen convenientes.

Para iniciar el proceso del concurso público, la SCT expedirá la convocatoria y se publicará simultáneamente en el Diario oficial de la Federación, en un periódico de circulación nacional y en otro de la entidad federativa correspondiente. Una vez dictada la resolución, la SCT adjudicará la concesión y otorgará el título respectivo.

El plazo de las concesiones puede ser hasta por 50 años para lo cual se deben de tomar en cuenta las características y los montos de inversión. Además las concesiones podrán ser prorrogadas hasta por un plazo igual al señalado originalmente previa solicitud del concesionario. La única ventaja de esto es otorgar cierta seguridad al inversionista privado ya que difícilmente algún particular estaría dispuesto a pagar un precio elevado por la concesión si no tiene el tiempo suficiente para recuperar la inversión

---

<sup>55</sup> *Idem.*

y por otro lado no existirían incentivos para hacer nuevas construcciones si el plazo de la concesión es muy reducido.

El título de la concesión deberá contener: los fundamentos legales y los motivos de su otorgamiento; la descripción de los bienes, obras e instalaciones del dominio público que se concesionan, así como el mantenimiento, productividad y aprovechamiento de los mismos; los compromisos de dragado; las características de prestación de los servicios portuarios; las bases de regulación tarifaria; los programas de construcción, expansión y modernización de la infraestructura portuaria; los derechos y obligaciones de los concesionarios; el periodo de vigencia; el monto de la garantía que deberá otorgar al concesionario; las pólizas de seguros de daños a terceros en sus personas o bienes; las contraprestaciones que deberán cubrirse al Gobierno Federal y las causas de revocación.

Las concesiones para la API sólo se otorgarán a sociedades mercantiles mexicanas, y en sus títulos de concesión se establecerán las bases generales a que habrá de sujetarse su organización y funcionamiento, y se incluirá el programa maestro de desarrollo portuario correspondiente. Además existe la prohibición expresa de, en ningún caso, ceder, hipotecar o transferir la concesión.

Además de la seguridad que proporciona el plazo de las concesiones, los inversionistas, y sobre todo las instituciones que pretendan otorgarles financiamiento, deberán estar muy pendientes de que las causas de terminación y revocación no sean excesivamente discrecionales.<sup>56</sup>

Como señala el Artículo 32, las concesiones terminarán por: vencimiento del plazo establecido en el título o prórroga; renuncia del titular; revocación; rescate; desaparición del objeto o de la finalidad de la concesión; y por liquidación, extinción, quiebra o muerte del concesionario. Sin embargo, y como es lógico, la terminación de la concesión no exime

---

<sup>56</sup> Potestad gubernativa en que las funciones no están regladas.

al concesionario de las responsabilidades contraídas durante la vigencia de la misma con el Gobierno Federal y terceros.

Son causas de renovación de las concesiones: no cumplir con el objeto, obligaciones o condiciones de las concesiones; no ejercer los derechos conferidos durante un lapso mayor de 6 meses; interrumpir la operación o servicios al público total o parcialmente sin causa justificada; reincidir en la aplicación de tarifas superiores a las autorizadas; no cubrir las indemnizaciones por daños originados con motivo de la prestación de los servicios; ejecutar actos que impidan la actuación de otros operadores; ceder o transferir las concesiones sin autorización de la SCT; no otorgar o mantener en vigor la garantía de cumplimiento de las concesiones; incumplir con las obligaciones establecidas en la Ley de Puertos.

A pesar de la relativa autonomía de los concesionarios, es necesario que presenten a la SCT informes con datos financieros, técnicos y estadísticos para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones.<sup>57</sup> Además las concesiones para construir obras o efectuar instalaciones portuarias, así como las otorgadas para la prestación de servicios deberán inscribirse en el Registro Público Marítimo Nacional cuando así lo determine y exija la Ley.<sup>58</sup>

Con respecto a los permisos podemos apuntar que estos pueden otorgarse para prestar servicios portuarios o para construir y usar embarcaderos, atracaderos, botaderos y demás similares en las vías generales de comunicación por agua, fuera de los puertos, terminales y marinas.<sup>59</sup> Estos últimos no confieren derechos de exclusividad, por

---

<sup>57</sup> *Ley de Puertos...* Artículo 83, p. 45.

<sup>58</sup> Esto está establecido en el Artículo 14 fracción VII de la Ley de Navegación, citado en Díaz Flores. *Op. cit.* p.

52.

<sup>59</sup> *Ley de Puertos...* Artículo 20, inciso b, p. 38.

lo que se podrá otorgar otro u otros a favor de terceras personas para que exploten servicios idénticos o similares.<sup>60</sup>

Las causas de revocación de los permisos son las mismas que para las concesiones. sin embargo, la Ley remite las disposiciones específicas a los reglamentos de la misma.<sup>61</sup>

En las concesiones existen grandes confusiones, y de ello, pueden derivarse serios problemas que afecten el adecuado desarrollo portuario, pero sobre todo, que sean la pauta hacia una tendencia monopólica. Estas confusiones serán motivo de estudio en el siguiente capítulo.

### **3.7. Administración Portuaria Integral (API).**

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, la idea de una administración portuaria autónoma no es nueva, sin embargo y al igual que muchos conceptos de esta Ley, esta figura es nueva dentro de la legislación portuaria mexicana y se encuentra específicamente regulada en los Artículos 38 al 43 de la Ley en estudio.

La administración de los principales puertos mexicanos se había realizado de una forma centralizada por el Gobierno Federal, quien decidía sobre los principales aspectos de su operación, desarrollo y financiamiento.

Con la finalidad de que los puertos apoyen la economía del país, se crea la figura de la Administración Portuaria Integral, y a la cual nos referiremos en adelante como API, para que un puerto o grupo de puertos, sus titulares asuman con autonomía operativa y financiera las actividades administrativa, incluidas la construcción,

<sup>60</sup>

<sup>60</sup> *Ibidem*, Artículo 28, p. 40.

<sup>61</sup> *Ibidem*, Artículo 33 fracción XIV, p. 41.

planeación, promoción y fomento del puerto y sus instalaciones, así como la operación de los sistemas internos de vigilancia y seguridad. Esta administración se otorgará a sociedades mercantiles construidas conforme a leyes mexicanas. El administrador portuario integral será el único interlocutor ante el Estado, con lo que se busca sea a criterios y políticas uniformes para cada una de las áreas que lo componen.

La intención del legislador al crear esta figura es separar del Gobierno Central las funciones de administración que habían sido prestadas por él, para adjudicárselas a los titulares de las APIS, los cuales asumirán dichas funciones en los puertos.

Esta administración pretende ser autónoma en su gestión operativa y financiera, por la cual sus órganos de gobierno serán quienes establezcan sus políticas y normas internas.

En la API, la participación del Gobierno Federal se dará a través de la propiedad de acciones de las sociedades mercantiles constituidas con tal propósito.

El administrador portuario integral no siempre se encargará de operar las terminales y prestar los servicios, sino que en el título de concesión se le podrá obligar a que lo realice a través de terceros, esto obedece que en algunos casos, se estima más conveniente que el administrador se especialice en funciones puramente administrativas, sin involucrarse en la operación, con la finalidad de lograr una mayor competencia y eficiencia en el puerto. Así, la operación de terminales e instalaciones y la prestación de servicios en cada uno de los puertos, deberá hacerse siempre a través de terceros, mediante contratos de cesión parcial de derechos. Estos terceros en ningún caso podrán ser empresas filiales o subsidiarias, personas físicas o morales con las cuales la API tenga relaciones patrimoniales o corporativas. Lo que se pretende es que las APIS funciones básicamente como administradores inmobiliarios, que no tengan conflicto de intereses con los prestadores de servicios, proporcionándose así un ambiente competitivo dentro de los puertos. Los Gobiernos de los Estados por su parte podrán formar sus propias

**sociedades para encargarse con base en una concesión múltiple, de la administración portuaria integral de varios puertos e instalaciones menores en su entidad.**

Para garantizar una eficiente utilización de las zonas de puerto, se prevé que cada administrador portuario integral se sujete a un programa maestro de desarrollo portuario. la SCT autorizará dicho programa previa opinión de las de Marina y Desarrollo Social.

Actualmente las terminales y marinas están sujetas a la necesidad de doble concesión: una de la Secretaría de Desarrollo Social, para el uso y aprovechamiento de los bienes, y otra de Comunicaciones y Transportes para la construcción y operación de las instalaciones; para evitar esta dualidad, se propone que, para los puertos, terminales y marinas, las Secretarías de Desarrollo Social y de Comunicaciones y Transportes delimiten los bienes del dominio público que constituyen el recinto portuario.

La infraestructura portuaria existente, así como todos los bienes y terrenos marítimos y terrestres de los recintos portuarios podrán ser objeto de concesión por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, conservando su carácter de bienes del dominio público, se plantea la posibilidad de que los administradores portuarios, los operadores de terminales, marinas e instalaciones, así como las empresas de prestación de servicios portuarios realicen sus operaciones eligiendo entre diversas opciones con equipo y personal propios, mediante la celebración de contratos mercantiles con empresas que cuentan con trabajadores dotados de los útiles indispensables para el desempeño de sus labores o con otros prestadores de servicios portuarios. Se destaca que la regulación de las administraciones portuarias integrales son con la finalidad de fomentar mayor participación de la sociedad y establecer el marco para que los puertos se aprovechen más racionalmente.

Conforme a la Ley de Puertos cada una de las Administraciones Portuarias Integrales, se constituye como sociedad anónima de capital variable a la cual se le otorga



en concesión por un período de 50 años, los bienes del dominio público de la Federación que conforma su recinto portuario o están constituidos en él. La API asume todas las funciones administrativas dentro del puerto, incluyendo la planeación, la promoción y la vigilancia, así como el mantenimiento y construcción de la infraestructura y del señalamiento marítimo.

El capital social de las APIS estará suscrito en su totalidad por el Gobierno Federal, posteriormente, cuando éstas maduren operativa y financieramente, las acciones representativas de su capital podrán ofrecerse en venta a los particulares mediante licitación. Aún durante la etapa de transición en que las APIS son propiedad del Gobierno Federal cada una de ellas estará habilitada para establecer políticas y tomar decisiones de manera autónoma y con flexibilidad, en todos los aspectos concernientes a la administración del puerto. Las APIS podrán operar de manera autosuficiente, cubriendo los gastos de operación, mantenimiento y promoción, así como la contraprestación correspondiente al Gobierno Federal, a través básicamente de los ingresos que generarán por concepto de entrada de buques, atraque, almacenaje y contratos de cesión parcial de derechos con terceros.

Cada una de las APIS tendrá un Consejo Directivo de alto nivel profesional, multidisciplinario y con una elevada representatividad regional y local, a efecto de garantizar la neutralidad de la administración, ninguno de los Consejeros podrán tener intereses directos o indirectos en las actividades del puerto. En adición cada API contará con un órgano de vigilancia a cargo de un Comisario nombrado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. El Consejo Directivo es el órgano básico de gobierno de la API y tendrá las siguientes facultades indelegables:

a) Aprobar el proyecto del programa maestro de desarrollo portuario y sus modificaciones sustanciales.

b) Designar y remover al Director General de la Sociedad y a los funcionarios, así como aquellos que ocupen cargos inferiores, y fijar sus sueldos y prestaciones.

c) Y apoyar los programas y presupuestos de la sociedad.<sup>62</sup>

Adicionalmente para cada API se prevé la creación de una Comisión Consultiva del Puerto, establecida de los Gobiernos a iniciativa del Gobierno del Estado y conformada por representantes de los Gobiernos Estatales y Municipales, las cámaras regionales y locales de industria y comercio, los usuarios, los sindicatos y la propia administración del puerto. Es importante establecer que para poder elevar la eficiencia portuaria no basta con la creación de las APIS o la privatización de los servicios, resulta de similar importancia lograr que todos los participantes en el puerto, ya sean autoridades, administradores, usuarios, trabajadores, navieros o prestadores de servicios, trabajen coordinadamente en busca de un mismo objetivo.

Algunas de las obligaciones de las APIS son las siguientes:

- a) Contratar con terceros la operación de terminales e instalaciones y la prestación de los servicios portuarios a través de concursos públicos, cuando se trata de terrenos e instalaciones o de servicios restringidos y, en los demás casos, dar libertad de entrada mediante contrato a todos aquellos que deseen prestar servicios en el puerto, siempre que se apeguen a las reglas de operación.
- b) Procurar que la operación del puerto se realice con la mayor eficiencia y productividad y exigir lo mismo de los concesionarios y prestadores de servicios, quienes, en las áreas de uso común y en las terminales e instalaciones públicas deberán ofrecer sus servicios a todos los usuarios de manera permanente,

---

<sup>62</sup> Monroy Godoy, Fernando. *La Manana Mercante y el Comercio Exterior*. Tesis. México, UNAM, Facultad de Economía. 1995. p. 67.

**uniforme y regular. así como en condiciones equitativas en cuanto a calidad, oportunidad y precio.**

- c) Cumplir con las normas aplicables en materia de preservación del ambiente y del equilibrio ecológico y,**
- d) Adoptar las medidas conducentes a garantizar la seguridad de las instalaciones portuarias, de las embarcaciones y en general de las personas y de los bienes dentro del puerto.<sup>63</sup>**

Como concesionarios los administradores portuarios cuentan con una serie de derechos y obligaciones que analizaremos más adelante, pero como administradores portuarios en sí, el Artículo 40 establece los siguientes derechos y obligaciones:

- Planear, programar y ejecutar las acciones necesarias para la promoción, operación y desarrollo del puerto a fin de lograr una mayor eficiencia.**
- Usar, aprovechar y explotar los bienes del dominio público en los puertos y administrar los de la zona de desarrollo portuario.**
- Construir, mantener y administrar la infraestructura de uso común.**
- Construir, operar y explotar terminales, marinas e instalaciones portuarias por sí o a través de terceros.**
- Prestar servicios portuarios y conexos.**
- Opinar sobre la delimitación de las zonas y áreas del puerto.**

---

<sup>63</sup> "Ley de Puertos..." p. 42.

- Formular las reglas de operación del puerto de incluirán los requisitos que deban cumplir los prestadores de servicios portuarios.
- Asignar las posiciones de atraque en los términos de las reglas de operación.
- Operar los servicios de vigilancia, el control de los accesos y tránsito de personas, vehículos y bienes en el área terrestre del recinto portuario.
- Percibir ingresos por el uso de la infraestructura portuaria, la celebración de contratos, los servicios que presten directamente y las demás actividades comerciales que realicen.
- Proporcionar la información estadística portuaria.

En materia de tarifas, las APIS podrán cobrar renta a los terceros por el uso de áreas o de instalaciones considerando el valor comercial de los bienes, asimismo, podrán cobrar cuotas para el pago de los servicios comunes del puerto y tarifa por el uso de la infraestructura, existirá regulación tarifaria con base en topes máximos, cuando la autoridad considere que no existen condiciones de competencia apropiadas.

Con la creación y funcionamiento de las APIS se genera el objetivo de la descentralización portuaria en donde a partir de su constitución, los ingresos que esta genere se quedarán en el mismo puerto para autofinanciar su mantenimiento y desarrollo; una vez establecidas estas APIS se dará el siguiente paso que es la privatización de los puertos, lográndose ésta de la siguiente forma:

- a) La privatización se da a través del concesionamiento federal o cesión parcial de derechos por parte de las APIS, para la operación de nuevas terminales e instalaciones especializadas en los puertos a petición de parte.

- b) La prestación de servicios en los puertos tales como pilotaje, remolque, lanchaje, avituallamiento, suministro de agua potable y combustible, entre otros, se encuentran ya en gran proporción privatizados y los que aún quedan en mano del Gobierno Federal, los deberán ir privatizando las APIS mediante concurso y propiciar que se dé un alto nivel de competencia en los puertos.**
  
- c) La privatización se dará también mediante la licitación de las terminales e instalaciones que actualmente opera el gobierno en los puertos, así como mediante la entrada por invitación pública, de nuevas empresas de maniobristas que ofrezcan servicios de carga, descarga y almacenamiento entre otros.**
  
- d) La privatización de las acciones de las APIS se dará en una etapa posterior esperando que las APIS maduren operativa y financieramente, para que así resulte conveniente administrativa y estratégicamente; en consecuencia lo primero es crearlas y después, en el momento oportuno se privatizarán.**

**En caso de que algún puerto en especial tenga una influencia preponderantemente estatal, o no sea de interés suficiente al inversionista privado, el Gobierno Federal o Estatal correspondiente constituirán la API.**

**Al principio el Gobierno Federal parecía inclinarse por concursar directamente la participación privada dentro de las APIS, sin embargo, al final se decidió por un esquema más conservador y constituyó las APIS de Manzanillo, Veracruz y Puerto Madero, efectivamente como sociedades mercantiles pero con la totalidad de sus acciones en propiedad del Gobierno Federal y anunciando de forma extraoficial que no permitiría participación privada sino hasta que haya transcurrido un tiempo razonable que está calculando, nuevamente de forma extraoficial, en uno o dos años.**

**Actualmente, en el Sistema Portuario Nacional existen en operación 17 APIS, en los siguientes puertos: Acapulco, Altamira, Coatzacoalcos, Ensenada, Lázaro Cárdenas,**

Manzanillo, Mazatlán, Progreso, Guaymas, Puerto Vallarta, Salina Cruz, Veracruz, Puerto Madero, Tuxpan, Tampico, Topolobampo y la API estatal de Quintana Roo que incluye los Puertos de Cozumel, Isla Mujeres, Puerto Juárez; encontrándose en proceso de otorgamiento otras seis que son las de los Puertos de Cabo San Lucas; las APIS estatales de Baja California Sur que contempla los Puertos de San Carlos, Pichilingue, San Marcos y San José del Cabo entre otros; de Tabasco que incluye los Puertos de Frontera, Sánchez Magallanes y Chiltepec; de Campeche, con los Puertos de Ciudad del Carmen, Campeche, Lerma y Cayo Arcas; Yucatán y Dos Bocas.

Según la SCT, el programa de descentralización portuaria debió concluir en la pasada administración, generándose las APIS principalmente en los puertos de mayor relevancia para el país; las 23 APIS serían las siguientes en ambos litorales:

<i>Litoral del Pacífico</i>	<i>Litoral del Golfo y Mar Caribe</i>	<i>Cinco APIS estatales</i>
1. Ensenada, Baja California.	12. Altamira, Tamaulipas.	19. Baja California Sur.
2. Cabo San Lucas, Baja Cal. Sur.	13. Tampico, Tamaulipas.	20. Quintana Roo.
3. Guaymas, Sonora.	14. Tuxpan, Veracruz.	21. Campeche.
4. Topolobampo, Sinaloa.	15. Veracruz, Veracruz.	22. Tabasco.
5. Mazatlán, Sinaloa.	16. Coatzacoalcos, Veracruz.	23. Yucatán.
6. Manzanillo, Colima.	17. Dos Bocas, Tabasco.	
7. Puerto Vallarta, Jalisco.	18. Progreso, Yucatán	
8. Lázaro Cárdenas, Michoacán..		
9. Acapulco, Guerrero.		
10. Salina Cruz, Oaxaca.		
11. Puerto Madero, Chiapas		

El establecimiento de las APIS se planteó en dos fases: la primera, aún en proceso, las autoridades deben suscribir al capital de la Administración Portuaria, al tiempo que cada API adquiere autonomía para determinar las políticas y acciones pertinentes para la autosuficiencia de los puertos. En la segunda etapa, una vez que los puertos se consoliden como empresas rentables, las acciones representativas del capital social se privatizarán mediante un proceso de bursatilización de sus acciones, esto es, su colocación en el mercado de valores.

En conclusión, podemos afirmar que la Administración Portuaria Integral realizará la construcción, planeación, promoción, operación, fomento, y desarrollo del puerto, así como la operación de los sistemas de vigilancia y seguridad, y celebrará contratos de cesión de derechos con particulares interesados en explotar terrenos o espacios portuarios. Una API podrá tener capital privado, estatal, municipal o federal, y es en sí una empresa mercantil o sociedad mercantil.

En el Anexo II aparecen los títulos de concesión para las APIS, así como otros acuerdos, oficios y concesiones otorgadas.

### **3.7.1. Comisión Consultiva.**

Además de la propia API, la Ley establece en el Capítulo dedicado a la API, en los Artículos 42 y 43, la figura de la Comisión Consultiva la cual tiene la finalidad de recoger inquietudes y proponer soluciones a problemas relacionados con aspectos del puerto que afecten la actividad urbana de la zona.

Para lograr una adecuada vinculación entre el desarrollo de los puertos y el desarrollo de la ciudad, los Gobiernos de los Estados podrán constituir estas Comisiones

**Consultivas.** Se espera que dichas Comisiones coadyuven en la promoción de los mismos. se informen de los principales proyectos de inversión contemplados por los administradores portuarios y emitan recomendaciones concretas en relación con aquellos aspectos que afecten la actividad urbana de la zona en que estén ubicados.

En realidad se trata de una instancia de concentración y coordinación entre las Autoridades Estatales, Municipales, Cámaras Regionales y usuarios a fin de lograr una promoción y desarrollo del puerto de una manera integral, contemplando aspectos productivos, urbanísticos y ecológicos, para lo cual el administrador portuario deberá informar sobre el programa maestro de desarrollo portuario, las modificaciones que tenga dicho programa y los principales proyectos de inversión para la expansión y modernización del puerto.

Estas Comisiones presididas por el representante de los Gobiernos Estatales, estarán integradas a su vez por los representantes de los Municipios, de la Cámaras de Comercio e Industria de la región, de los usuarios del puerto, del administrador portuario y de los sindicatos.

Aquí es importante la pluralidad de opiniones para que en la propuesta de soluciones estas sean de acuerdo a las necesidades reales y no a las surgidas de escritorio, además del valioso papel que pueden desempeñar los agentes regionales con su participación.

### **3.8. Operación Portuaria y Comité de Operaciones.**

En principio y de una forma general, la Ley prevee que en todos los puertos la operación de terminales e instalaciones portuarias y la prestación de los servicios se lleve a cabo fundamentalmente por particulares. Con esto se busca aumentar la eficiencia y establecer precios competitivos en la operación portuaria.



El Gobierno Federal ha buscado mantener, hasta cierto punto, el control sobre las características de la competencia en la operación portuaria, y para ello la SCT al otorgar concesiones y permisos tiene la facultad de establecer entre otras cosas:

- El destino de los espacios portuarios, al aprobar los programas maestros, para que por ejemplo, existan en el puerto varias terminales e instalaciones de un mismo tipo que compitan entre sí, o que en una misma terminal concurren dos o más operadores y así evitar el monopolio.<sup>64</sup>
- La obligación de que en determinadas APIS, la operación de terminales e instalaciones y la prestación de servicios portuarios se realice sólo a través de terceros.<sup>65</sup> En estos casos las APIS deberá concursar para la asignación de espacios y las autorizaciones de servicios.
- La regulación de las tarifas y precios máximos, cuando no existan opciones portuarias o de otros medios de transporte que propicien un ambiente de competencia razonable.<sup>66</sup>

Conforme el Artículo 44, los servicios portuarios se clasifican en:

**I. Servicios a las embarcaciones para realizar sus operaciones internas:**

**II. Servicios generales a las embarcaciones; y**

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, Artículo 46, p. 43.

<sup>65</sup> Esto se encuentra regulado en el Artículo 27; en el Artículo 40 se señala que corresponde a los administradores portuarios "prestar servicios portuarios y conexos por sí o a través de terceros mediante el contrato respectivo..." y además en el Artículo 53 se señala "En los casos en que el administrador portuario esté obligado a contratar con terceros...", de hecho en los títulos de concesión de las APIS de Veracruz y Manzanillo ya se ejerció dicha facultad al prohibir que la API proporcione aquellos servicios portuarios en los cuales exista el interés de proporcionarios, por parte de los inversionistas privados.

<sup>66</sup> "Ley de Puertos..." Artículo 60 p. 44.

### **III. Servicios de maniobras para la transferencia de bienes o mercancías.**

La Ley trata de establecer las garantías necesarias para asegurar el servicio portuario, de manera permanente, uniforme y regular, y en condiciones equitativas en cuanto a calidad, oportunidad y precio, y por riguroso turno, en las áreas de uso común de los puertos y en las terminales, marinas e instalaciones públicas según lo enuncia el Artículo 45.

Sin embargo, si existe cierta libertad en cuanto a la particularización de la operación, ya que dentro de los derechos y obligaciones de la API está formular las reglas de operación de cada puerto, siempre y cuando halla, la debida autorización de la SCT.

El Artículo 50 establece la exigencia de que los titulares de las concesiones o permisos para los servicios de maniobras sean sociedades mercantiles y de que todos los actos y contratos relativos a los servicios portuarios sean de carácter mercantil. Asimismo, se establece que cualquier concesionario o permisionario está autorizado para utilizar su propio personal y también son obligados solidarios con el administrador portuario y ante el Gobierno Federal, del cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo y de las consignadas en el título de concesión que se relacionen con aquellas.

Los interesados en ocupar áreas, construir y operar terminales, marinas e instalaciones o prestar servicios portuarios dentro de las áreas concesionadas a una API tienen la necesidad de celebrar los llamados contratos de cesión parcial de derechos. Dicho requisito se establece en el Artículo 20, pero es el Artículo 51 el que impone los requisitos que deben reunir esta clase de contratos: fijar los compromisos e instrumentos necesarios para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el título de concesión del administrador portuario; mención o transcripción de las obligaciones consignadas en el título de concesión que se relacionen con el objeto de los respectivos contratos; sujetarse al programa maestro de desarrollo portuario; fijar el plazo de los

**contratos por un tiempo no mayor a la vigencia de la concesión; y registrarse ante la SCT en un plazo máximo de 5 días.**

**El registro de los contratos de cesión parcial de derechos se puede revocar en caso de que exista un incumplimiento que constituya alguna de las causas de revocación señaladas para las concesiones o permisos en el Artículo 33.**

**Como ya se ha mencionado el Artículo 56 señala que los operadores de terminales, marinas e instalaciones y prestadores de servicios portuarios, al firmar un contrato con un administrador portuario, responderán ante éste y el Gobierno Federal, de las obligaciones del mismo y de las relacionadas con el título de concesión.**

**También se establece en el Artículo 57, la obligación de constituir un Comité de Operación en aquellos puertos que cuenten con API, el cual estará integrado por el administrador portuario, el capitán de puerto y las demás autoridades correspondientes, así como por representantes de los usuarios, de los prestadores de servicio y de los demás operadores del puerto y los trabajadores que son el grupo social.**

**La función de este Comité es emitir recomendaciones relacionadas con el funcionamiento, operación y horario del puerto; el programa maestro de desarrollo portuario y sus modificaciones; la asignación de áreas, terminales y contratos de servicios portuarios que realice el administrador portuario; la asignación de posiciones de atraque; los precios y tarifas; los conflictos entre la administración portuaria y los usuarios, así como prestadores de servicios en el puerto; las quejas de los usuarios; y la coordinación que debe darse en el puerto para su eficiente funcionamiento.**

**Es importante señalar que, esta es una de las primeras leyes que en su Artículo 59 menciona de manera expresa la obligación de los agentes económicos involucrados a sujetarse a las disposiciones aplicables en materia de competencia económica.**

### **3.9. Precios y tarifas.**

Las tarifas son un elemento esencial para el funcionamiento económico y financiero del Sistema Portuario Nacional. Su función es redistribuir la corriente de beneficios que se generan por la utilización de la infraestructura, instalaciones, equipo y servicios de un puerto.

La conveniencia o inconveniencia de establecer una tarifa debe ser estudiada seriamente por la autoridad correspondiente con toda la herramienta que la economía moderna proporciona, pero sin perder de vista consideraciones sociales.

Para fijar una tarifa y el monto de la misma, es necesario comprender las condiciones del mercado que se busca regular. Para la fijación de los precios de los servicios públicos, el Estado se ve obligado a intervenir en su regulación, para no provocar un aumento exagerado de los precios en beneficio exclusivo de los oferentes y en perjuicio de la economía general.

La falta de control de la oferta provocaría grandes perjuicios nacionales; con el aumento injustificado y discriminado de los precios, provocando una ineficiencia del mercado, como lo sucedido antes de la requisita del Puerto de Veracruz; gran parte de los bienes entraban vía terrestre por la frontera vía Houston, o incluso se desvió la carga hacia Tampico y Altamira; y lesionaría otros aspectos, tales como la seguridad en el transporte y la obligación de prestar el servicio. Así la tarifa es sinónimo de precio, y en este caso, se representa por la cantidad de dinero que en un momento se paga por la prestación de un servicio que debe ser fijada por el Estado.

Gabino Fraga no admite que las cuotas sean establecidas en forma arbitraria y discrecional guiándose únicamente por el propósito de hacer más barato el uso del

**servicio, sino que también tiene que considerarse controlado o limitado por la necesidad de mantener el equilibrio financiero de la concesión y consecuentemente, por la necesidad de que el servicio subsista, y de que subsista en las mejores condiciones para beneficio del público.**

Las tarifas se encuentran reguladas en los Artículos 60, 61 y 62 de la Ley de Puertos.

La SCT tiene la facultad de establecer en los títulos de concesión y en los permisos las bases de regulación tarifaria y de precios para el uso de determinados bienes en puertos, terminales y marinas y para la prestación de servicios cuando no existan condiciones de competencia razonable. Y se establece que esta regulación sólo se mantendrá mientras subsistan las condiciones que la motivaron. Probablemente la SCT considere que dichas condiciones subsistan indefinidamente, por lo menos en cuanto a los principales servicios portuarios.

En el Artículo 60 se señala que los administradores portuarios podrán determinar las bases tarifarias y de precios a que se sujetarán los operadores de terminales, marinas e instalaciones portuarias y los prestadores de servicios con quienes tengan celebrados contratos, pero esto no significa que tienen libertad de imponer las tarifas que deseen ya que se especifica *"...de conformidad con lo que la SCT establezca en sus títulos de concesión..."*.<sup>67</sup>

En cierta forma se les da alguna seguridad económica tanto al concesionario o permisionario, como a los usuarios, al establecerse en el Artículo 61 que en la regulación se podrán establecer tarifas y precios máximos por el uso de bienes o prestación de servicios específicos o conjunto de éstos, así como mecanismos de ajuste y periodos de vigencia. La seguridad radica en que al formularse mecanismos de ajuste y periodos de vigencia, tanto el concesionario como el usuario pueden realizar una proyección de sus finanzas.

---

<sup>67</sup> *Idem.*

Por otro lado, el Artículo 62 señala que cuando los sujetos a regulación de precios o tarifaria consideren que no se cumplen las condiciones señaladas, podrán solicitar de la Comisión Federal de Competencia un dictamen sobre el particular, con lo cual se le da fuerza a las resoluciones de dicha Comisión, y aunque por el momento sólo tienen el carácter de recomendaciones este Artículo es bastante determinante al señalar que *"Si dicha Comisión dictamina que las condiciones de competencia hacen improcedente la regulación en todo o en parte, se deberá suprimir o modificar en el sentido correspondiente..."*<sup>66</sup>

### **3.10. Verificación, Infracciones y Sanciones.**

Para el cumplimiento de la Ley son necesarios dos elementos:

- 1º La autoridad supervise el cumplimiento de la misma;
- 2º Las sanciones correspondientes, en caso de que dicho cumplimiento no se haya llevado a cabo o por lo menos no bajo los lineamientos que la Ley establece.

En el Capítulo VIII titulado "Verificación" se le da facultad a la SCT para verificar el cumplimiento de la obligaciones señaladas por la Ley. Este Capítulo contienen dos Artículos, 63 y 64. En ellos se establece la obligación que tienen los concesionarios y permisionarios de presentar los informes con los datos técnicos, financieros y estadísticos relativos al cumplimiento de las obligaciones, además de la facultad que tiene la SCT de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de las obligaciones que señala la Ley, sus Reglamentos, los permisos o concesiones y las normas oficiales mexicanas correspondientes. Se establece que dicha verificación se realizará en los términos que la

---

<sup>66</sup> *ibidem*, Artículo 62, p. 45.

propia Ley establece o, en lo no previsto, de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

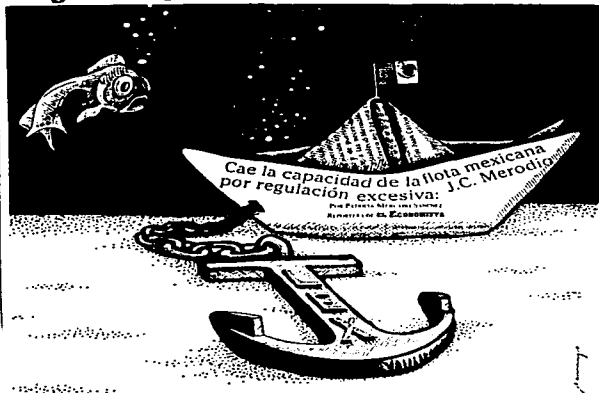
Sin embargo, para que la verificación tenga sentido es necesario establecer las infracciones y sanciones para que exista la posibilidad de castigar al sujeto infractor. Para cumplir la Ley en la mayoría de los casos es necesario establecer una serie de castigos por trasgredirla, y por ello se incluyó el Capítulo IX.

Los castigos tienen que ser lo suficientemente fuertes y elevados como para que los agentes se den cuenta de la inconveniencia de incumplir; además es importante que tomen conciencia de la alta probabilidad de que la autoridad se dé cuenta de su incumplimiento. Por otro lado, los mecanismos de corrupción debe ser un punto muy cuidado y vigilado, para prevenir el hacer más fácil pagar un soborno que el incumplimiento de la Ley, y así evitar que estos mecanismos resulten contradictorios.

## CAPITULO IV

*Gorgoritos*

*perujo*





## CAPITULO IV

### **LA LEY PORTUARIA EN MEXICO Y SU RELACION CON LA CONVENCION Y ESTATUTO INTERNACIONAL DE LOS PUERTOS MARITIMOS**

*Huy previsiones que por sus resultados  
dan la impresión de haber sido  
disertadas por el enemigo.*

MARCO ANTONIO MURRAY-LASSO

Si bien ya se ha estudiado de forma general la estructura y significado de la Ley de Puertos, así como las consideraciones previas a los puertos, y en particular al Sistema Portuario Mexicano, sería importante, entonces entrar ya, al estudio medular de esta tesis: el análisis comparativo de la Ley de Puertos con la Convención y Estatuto Internacional de los Puertos Marítimos.

La Convención y Estatuto Internacional de los Puertos Marítimos es el documento más amplio a nivel internacional que se aboca a las cuestiones portuarias, además México es parte integrante de esta Convención. Así, se ha considerado tomar como referencia dicha Convención para hacer el análisis del Capítulo II, de la Ley de Puertos.

Mucho se ha hablado que mediante esta nueva legislación se cancela al Estado toda capacidad de control y supervisión sobre las empresas que reciben y recibirán las concesiones, es decir, cedemos soberanía a quienes inviertan en las empresas administradoras de los puertos con que cuenta la Nación, fronteras de México que son la puerta de acceso al país desde el mar.

Consideramos que la Ley de Puertos está llena de errores, aquí se especificará de forma más detallada porqué consideramos que esos Artículos específicos o párrafos son contradictorios o contraproducentes. Es importante considerar que la aprobación de esta Ley se hizo en siete días, de tal manera que revisar los 6 mil quinientos ordenamientos, no se pudo hacer, ni siendo un "super hombre", además se trabajó durante comidas, lo cual fue duramente criticado como un "parlamentarismo gastronómico", así, esta Ley fue aprobada al vapor y sin consenso en lo fundamental.

#### **4.1. México en el contexto de la legislación marítima internacional.**

Cuenta la historia que los primeros pueblos marítimos se establecieron en la Cuenca del Mediterráneo. En esta región, figuraron un grupo de pueblos conocidos como los egeo-cretenses y los fenicios, que se destacaron por efectuar

un comercio marítimo muy importante y a quienes la cultura occidental debe mucho.<sup>1</sup>

El centro de la cultura cretense se localizó en una isla situada al sur del mar Egeo, llamada Creta. Knossos, Faistos y Hagia Triada fueron las principales ciudades de los cretenses edificadas en la costa o en las laderas de la colina.<sup>2</sup>

Por su posición geográfica de eje en el Mediterráneo Oriental, ofreció condiciones ideales para desarrollar una civilización marítima, y además las numerosas islas permitieron a los navegantes cretenses aventurarse sin temor al mar abierto y llegar a las costas de Grecia, al sur de Italia, a la isla de Sicilia y a la costa norte de Africa para buscar los recursos naturales que no se producían en la isla. De esta manera lograron formar una poderosa flota con la que ejercieron un notable dominio del Mar Mediterráneo.

Los cretenses son el primer gran pueblo marino en la Historia. Su poderío se manifiesta 2 000 años a. C., pero su época de esplendor es entre 1700 y 1400 a. C.<sup>3</sup> En el comercio se significan por ser la primera gran potencia marítima que registra la Historia, movida por intereses mercantiles.<sup>4</sup>

Fenicia estuvo situada en la costa del Mediterráneo Oriental; ocupó una estrecha faja costera de 200 kilómetros de largo por 50 de ancho entre el mar y las montañas del Líbano, y a pesar de su espacio reducido fue rico en madera y bosques de cedro. El poco espacio cultivable, la carencia de metales, la

<sup>1</sup> Turner, Ralph. Las grandes culturas de la humanidad. Tomo I, México, FCE, 1985. pp. 216-234.

<sup>2</sup> Rodríguez Palacio, Mario A. México en la Historia, México, Trillas, 1985. p. 37.

<sup>3</sup> Rojas Méndez, Jorge. Historia, México, Esfinge, 1984. p. 53.

<sup>4</sup> Idem.

estrechez de su territorio, la abundancia de buenas maderas, sus reducidas tierras fértiles y la cercanía al mar, obligaron a sus habitantes a buscar otros medios de subsistencia; por eso se dedicaron a la pesca y más tarde a la navegación y al comercio. Estas características hicieron que los fenicios fueran comerciantes por excelencia, actividad que desarrollaron lanzándose a la navegación, para la que construyeron ágiles embarcaciones.<sup>5</sup>

Los grandes viajes de los fenicios los situaron entre los grandes explotadores de la tierra. Visitaron, exploraron y aprovecharon para su comercio

- Cádiz (Gades), Sevilla, Almería y (Málaga).
- Las islas Baleares, Córcega, Cerdeña, Palermo (Panerno), Sicilia y Malta (Melita).
- Chipre, Creta, El Mar Egeo y el Mar Negro (Ponto Euxino).
- Cartago (en la costa Africana).
- Egipto.
- Las Islas Casitérides (Inglaterra).
- Se cree que circunnavegaron Africa.

Fueron grandes constructores de naves marítimas con las cuales se desplazaron por el Mar Rojo, el Báltico, el Mediterráneo, el Atlántico, etcétera.

---

<sup>5</sup> Turner, Ralph. Op. Cit. p. 217.

Además de marinos se dedicaron a comerciar con todas las ciudades cercanas a las costas.“

La gran aportación de los fenicios a la civilización universal, además de la difusión que hicieron por todo el Mediterráneo de diversos elementos culturales, fue el perfeccionamiento de un alfabeto con escritura fonética, por ese gran espíritu práctico.

Tal aporte se debe a esos comerciantes de la costa de Siria, *“indiferentes a las bellezas literarias de los antiguos sistemas de escritura, interesados en redactar rápidamente sus contratos”*,<sup>6</sup> que fueron los más adelantados del mundo antiguo en la práctica del comercio y en las técnicas de navegación.

De tal forma, que aquellas naves que en épocas antiguas comenzaban la actividad en el mar llevando mercancías a tierras lejanas, fueron el comienzo de una actividad que actualmente se ha constituido como un eje indispensable para el desarrollo económico de las naciones.

Según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas, el 90 por ciento del comercio mundial se realiza por vía marítima, a pesar de lo cual en México, este sector no se ha desarrollado.

El permanente desarrollo en la tecnología, el surgimiento de nuevas embarcaciones y, en general, el constante aumento del transporte internacional marítimo favorecido por el comercio exterior cada vez más interdependiente entre los países, *“plantearon la necesidad de estructurar reglas que normasen el comportamiento de esta actividad a nivel mundial, tratando de eliminar la*

---

<sup>6</sup> *Manual de Historia Universal*, Tomo II, Edad Antigua, Madrid, Espasa-Calpe, 1979, p. 77-80.

<sup>7</sup> Turner, Ralph. *Op. Cit.* p. 237.

*anarquía en que se desenvolvía y que afectaba los intereses de las personas involucradas en la aventura del mar".<sup>8</sup>*

Los esfuerzos por establecer criterios unificados y acuerdos sobre esta materia, dieron a la luz los principios generales que hoy en día codifican la utilización de la vía marítima como medio de transporte, el mar como riqueza natural de la humanidad y el derecho de la navegación, como las aportaciones más significativas que fundan el Derecho Marítimo.

Nuestros puertos desarrollan actividades de un apreciable carácter internacional. El tráfico marítimo cuenta con una importante participación de buques extranjeros que sirven al comercio exterior mexicano, de tal manera que *"es una exigencia de cualquier Estado procurar un medio uniforme de trato a tales embarcaciones y garantizar una equidad entre éstas y las nacionales".<sup>9</sup>*

*"Los convenios internacionales en este sentido, cumplen con el propósito de normalizar de forma conciliada los procedimientos a los que se deben sujetar las actividades que se desarrollan en toda terminal internacional y su correcta aplicación define un nivel de eficacia, profesionalismo y seguridad a nivel internacional".<sup>10</sup>*

Los tratados se rigen, en lo que refiere a su celebración, validez y terminación, por el derecho internacional, pero es el derecho interno el que señala el órgano del Estado que tiene competencia para celebrarlos. Igualmente, es el derecho interno el que señala, para efectos dentro del

---

<sup>8</sup> México y la Reglamentación Marítima y Portuaria Internacional. México, SCT, 1982. Tomo I. p. 5.

<sup>9</sup> Convenios Internacionales aplicables a los puertos mexicanos. Suplemento del Boletín Sistema Portuario Nacional. Dirección General de Puertos. SCT, México, Septiembre de 1988. p. 1.

<sup>10</sup> Idem.

territorio del Estado, los requisitos que deben cumplirse para el perfeccionamiento de los tratados y la eficacia que éstos tienen.<sup>11</sup>

El derecho internacional aplicable a los tratados es la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, y el derecho consuetudinario.

En México, las disposiciones aplicables a los tratados se encuentran en la Constitución Política, la Ley Orgánica de la Administración Pública y el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.<sup>12</sup>

Así, la aplicación de los convenios internacionales está garantizada por nuestra Constitución Política, al asignarle junto a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, el carácter de Ley Suprema de la Nación.

Tres son los Artículo de la Constitución atinentes a los tratados:<sup>13</sup> el 89, fracción X, que otorga al presidente de la República la facultad de celebrarlos; el 76, fracción I, que concede a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la facultad de aprobarlos, y el 133 que establece que los tratados son Ley Suprema de toda la Unión si están de acuerdo con la propia Constitución.

Asimismo, debe recordarse que la Constitución Política impone limitaciones en lo que se refiere al contenido de los tratados que México pretenda firmar: por una, el Artículo 15 no autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos ni delincuentes del orden del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos ni tampoco tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos

---

<sup>11</sup> Palacios Treviño, Jorge. Tratados: legislación y práctica en México. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1986. p. 20.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Ibidem. 25.

establecidos por la propia Constitución para el hombre y el ciudadano y, por la otra, el Artículo 133 exige que todos los tratados que México firme estén de acuerdo a la propia Constitución.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en su Artículo 2, párrafo 1, inciso b)<sup>14</sup> dice que, según el caso, se entiende por ratificación, aceptación, aprobación y adhesión el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

En su Artículo 26,<sup>15</sup> dispone que "*Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe*". Como puede verse, el Artículo se refiere no sólo al principio de que las partes deben cumplir las obligaciones contraídas en virtud de un tratado sino también incluye el principio de la buena fe no obstante que el primero incluye al segundo puesto que no puede cumplirse de verdad con un tratado si no hay buena fe; sin embargo, se incluyó para evitar cualquier duda al respecto.

El principio *Pacta sunt servanda* es universalmente aceptado ya que responde a una necesidad jurídica sin el cual no podrían establecerse relaciones internacionales ordenadas.

En el Artículo 27<sup>16</sup> se menciona que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

---

<sup>14</sup> "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados". *Ibidem*, p. 149.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 155.

<sup>16</sup> *Ibidem*.



Sin embargo, los tratados, aun antes de entrar en vigor, producen ciertos efectos jurídicos: por una parte, los Estados, en determinadas circunstancias, tienen obligación de no frustrar el objeto y el fin de un tratado y, por la otra, determinadas disposiciones de las cláusulas finales también comienzan a aplicarse antes de la entrada en vigor; así lo dispone el párrafo 4 del Artículo 24 de la Convención de Viena.

Cabe mencionar que la nulidad, terminación o denuncia de un tratado, no menoscabarán en nada el deber de un Estado de cumplir toda obligación enunciada en el tratado a la que esté sometido en virtud del derecho internacional independientemente de ese tratado.<sup>17</sup>

De lo expuesto, en este sentido, no debe olvidarse que un Estado no puede emitir leyes contrarias al contenido de los Convenios.

La aplicación de normas internacionales cumple con el doble propósito de dar vigencia a un precepto constitucional y al mismo tiempo de ofrecer una garantía por parte del Gobierno de México, al conjunto de embarcaciones que arriban a nuestros puertos.

Se debe propiciar el mayor acercamiento de autoridades, prestadores de servicios, trabajadores y usuarios, a las normas internacionales que deben cumplirse en nuestro sistema portuario, debido a los compromisos internacionales que nuestro país ha adoptado en el seno de diversos organismos internacionales, además porque el divulgar los principios básicos de trato internacional que deben de observarse en las terminales marítimas de tráfico de altura, apoya la elevación del nivel internacional de nuestros puertos y sus servicios.

---

<sup>17</sup> *ibidem*, p. 159.

México debe aplicar los tratados internacionales que obligan a las autoridades y usuarios en el contexto del ámbito portuario para hacer valer los preceptos internacionales que rigen la actividad portuaria a nivel internacional, con el objetivo de que las terminales marítimas mexicanas participen en igualdad de circunstancias a las de otras partes del mundo y garanticen la continuidad de los tratos internacionales comunes.

Es notorio el interés de la comunidad marítima mundial por establecer cuerpos normativos que limiten y regulen diversos aspectos de la actividad marítimo-portuaria. Dentro de este marco, los convenios internacionales han figurado como instrumentos más acordes a sus necesidades. El aumento de la internacionalización del transporte marítimo, en el sentido de una creciente participación de los países costeros o incluso mediterráneos, confirman por sí misma, la importancia que han ido adquiriendo estos acuerdos en el ámbito universal.

Nuestro país, por su incuestionable carácter marítimo, no ha sido ajeno a este proceso histórico y ha participado en la adopción de convenios internacionales, tanto multilaterales como bilaterales; pero algunos van en contra de la práctica y legislación internas y no han contribuido a fortalecer su estructura marítimo-portuaria.

La oportuna aplicación de los convenios internacionales respecto de los cuales un Estado ha accedido voluntariamente a obligarse, sólo puede ser llevada a cabo con el trabajo de sus nacionales, aceptando los beneficios ha adquirir y las exigencias ha satisfacer. Se debe resaltar que el prestigio de una nación se finca en el efectivo cumplimiento de sus compromisos internacionales en todos los sentidos, el rango de ley que adquiere un acuerdo suscrito y ratificado por México debe fundamentar en nuestra nación la adquisición de

una conciencia necesaria para reflejar adecuadamente al exterior una imagen responsable de sus compromisos y acorde a sus principios constitucionales.

En este sentido no debe olvidarse que un Estado no puede emitir leyes contrarios al contenido de los Convenios.

#### **4.2. Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos en su apartado de "Estatutos".**

La Convención fue producida en el seno de la Liga de Naciones, la cual, al desaparecer para dar paso a la actual Organización de las Naciones Unidas, dispuso que en la calidad de Organización internacional universal que tenía, la serie de convenios y resoluciones que había logrado durante su gestión, debían ser trasladados a la nueva Organización que la sustituía, quedando de esta manera la ONU como depositaria de una gran cantidad de convenios en todos los ámbitos.

De esta forma, se reconoce pues que el *"Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos"*, es el resultado de las negociaciones que produjera la Segunda Conferencia General de Comunicaciones y Tránsito, la cual tuvo lugar en la ciudad de Ginebra, Suiza, el 15 de noviembre de 1923, habiendo sido convocada por la Liga de Naciones.

El carácter evidentemente internacional del transporte marítimo permitía observar la importancia de acuerdo de los países que participaban de éste, ya como navieros, ya como usuarios, pues los efectos del entorpecimiento de ese transporte se reflejaban en su propio comercio. Dado que existía la iniciativa de la Liga de Naciones por establecer una Conferencia permanente

sobre las Comunicaciones y el Tránsito Internacionales, la obiedad de la importancia del transporte marítimo como vehículo de intercambio hacia un régimen internacional de puertos. materia obligada de cualquier esfuerzo significativo.

Por tal motivo, una vez formalizado un Estatuto que establecía los aspectos principales del trato de los buques de un país en los puertos de otros, la Asamblea General de la Liga de las Naciones decidió adoptar mediante una Convención, los principios que se definieran en ese instrumento, haciéndose por lo tanto depositaria del Convenio.

La Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos, fue aceptada el 9 de diciembre de 1923 en la Asamblea General del citado organismo internacional, en la ciudad de Ginebra, Suiza, con vigor internacional del 26 de junio de 1926.

La estructura de este instrumento internacional está constituida de la siguiente manera:

**La Convención:** Cuenta con 10 Artículos en los que se establecen aspectos jurídicos y los procedimientos habituales de ratificación, firmas, denuncias y depósitos.

**El Estatuto:** Está formado por 24 Artículos que agrupan las normas a las que se someten los Estados Contratantes, para establecer la igualdad de trato a los buques en los puertos marítimos de altura, así como las normas destinadas a facilitar la estadia y tránsito de buques.

**Un Anexo:** Referido al Régimen Internacional de Ferrocarriles; y

**Un Protocolo: En donde se añaden algunas especificaciones al Convenio.**

**Los cuatro elementos se consideran como parte integrante de la Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos.**

La presente Convención fue aceptada por nuestro país, mediante el depósito del instrumento de adhesión ante la Organización el 5 de marzo de 1934. Aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de septiembre de 1935. Se encuentra vigente internacionalmente desde el 26 de junio de 1926.

Hasta el 1° de enero de 1982 forman parte del Convenio los siguientes Estados:

Alemania, República Federal de; Alto Volta; Antigua; Dominica; Austria; Australia; Bahamas; Barbados; Bélgica; Bermudas; Costa de Marfil; Curazao; Checoslovaquia; Chipre; Dinamarca; Fiji; Francia; Gambia; Grecia; Grenada; Hong Kong; Hungría; India; Iraq; Italia; Jamaica; Japón; Kenia; Madagascar; Malasia; Malta; Marruecos; Mauritania; México; Mónaco; Nigeria; Noruega; Nueva Zelanda; Países Bajos; Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte; República Unida del Camerún; San Vicente; Santa Lucía; Seychelles; Sierra Leona; Somalia; Suecia. Suiza; Suriname; Tailandia; Tanzania; Tonga; Trinidad y Tobago; y Yugoslavia.

De acuerdo a la Convención. Puertos Marítimos son: *"Todos los puertos que sean frecuentados normalmente por barcos de ultramar y utilizados para el comercio exterior"*.

Todos los Estados contratantes con la presente Convención, se comprometen a otorgar igualdad de tratamiento a los barcos de otros Estados, en los puertos marítimos bajo su soberanía o autoridad. Dicha igualdad se aplicará a todo lo que se refiere al buque, su carga, pasajeros y tripulantes, con respecto a la utilización del puerto y sus instalaciones, como son: asignación de muelles, facilidades para la carga y descarga, acceso, permanencia y salida de personas y vehículos.

El Estatuto no se aplica en manera alguna al tráfico costero, barcos pesqueros, ni a los de guerra o que en general ejerzan cualquier clase de autoridad pública.

En lo que se refiere a las cuotas establecidas por los Estados, el Estatuto indica que deberán ser publicadas antes de que entren en vigor, por lo tanto, deberá existir un tabulador para el pago por derechos, a la disposición de los usuarios y concesionarios en cada puerto.

Con el propósito de que se aplique el principio de igualdad de tratamiento, este Convenio estipula que no se hará distinción alguna en detrimento de la bandera de los Estados contratantes.

Cuando se trate de una mercancía con procedencia y destinos iguales, los derechos no excederán de los impuestos por otras naciones a menos que existan razones especiales de tipo geográfico, económico y/o técnico.

El Estatuto no se hace obligatorio en los siguientes casos:

- Cuando el tránsito de pasajeros cuya admisión esté prohibida, y de mercancías que por razones de salud pública o seguridad no puedan introducirse al país.

- Cuando el Estado contratante sostenga otros convenios internacionales, concertado con posterioridad a éste y que se encuentre depositado en la Organización de las Naciones Unidas referentes al: Tráfico de mujeres y niños, la exportación e importación de drogas peligrosas, armas o el producto de la pesca, o bien en cumplimiento de convenciones generales que prevengan cualquier acto ilícito de la propiedad industrial, literaria o artística, relativa a marcas falsas, etc.

#### **4.3. Problemas Generales de la Ley de Puertos.**

El nuevo marco jurídico del sistema económico mexicano se caracteriza por el tono de "inconstitucionalidad" que se le ha conferido a varios sectores, como parte de la estructura modernizadora y sin regulaciones con la que se pretende caracterizar a la economía nacional.

Un problema que se repite constantemente en la legislación marítima nacional, ha sido el hecho de *"emitir nuevas disposiciones jurídicas que derogan anteriores, aduciéndose que se van a crear nuevas figuras jurídicas en el ambiente marítimo, lo que no es así, ya que la ley derogada precisamente contemplaba esa figura "in extenso" y la nueva por el contrario no tenía nada que decir y sí algo cuya existencia es difícil de explicar y comprender"*.<sup>18</sup>

Para comenzar, en la Ley de Puertos, hay una división legislativa que no tiene razón de ser: pues si bien se busca mejorar y unificar a la Marina

---

<sup>18</sup> Salgado y Salgado, José Eusebio. "La legislación marítima mexicana". *Información Jurídica*, p. 13.

Mercante y todo el sector marítimo-portuario, no se debió haber separado en dos leyes: La Ley de Puertos y la de Navegación al sector, debido a que la Marina Mercante incluye no sólo la Flota Mercante, empresas navieras, armadoras, autoridades marítimas, trabajadores de tierra y de a bordo, agentes marítimos, legislación nacional e internacional, organismos internacionales, oficiales y privados, sociedades clasificadoras de buques, la carga, aseguradoras marítimas, operadores, entre otros aspectos, sino también los puertos y las autoridades portuarias. De modo general, cabe destacar que si dentro de la Marina Mercante cae el aspecto portuario resultaba innecesario, salvo para los intereses monopólicos del medio como para la conservación del empleo de ciertos funcionarios, separar los multitudinarios diversos legislativos, de tal manera, que debieron contenerse todos estos aspectos en un sólo instrumento jurídico para evitarse susceptibilidades.

También, para que la Ley de Puertos fuera congruente con la apertura comercial, debieron ser consultadas todas las organizaciones implicadas en el sector marítimo mercante y lograr aterrizar el proyecto de Ley en la práctica. El descuido de la SCT sigue siendo preocupante, debido a que ni siquiera se tomó en cuenta la opinión de navieros, operadores, pilotos, importadores y exportadores, y agentes navieros entre otros.

En una entrevista realizada al Director de Planeación y Construcción de FONDEPORT (Fondo para el Desarrollo Portuario), Ingeniero Adamastor Hiram Díaz Becraft, me comentaba que en la Ley de Puertos existen problemas en cuestiones de competencia porque otras Secretarías e Instituciones también se encargan de estos aspectos: la Coordinación General de Puertos, SEMARNAP, Secretaría de Marina, Secretaría de Pesca. Por ejemplo, la SEMARNAP, cabeza de la Comisión Nacional del Agua, se encarga de la delimitación del recinto portuario así como de los diferentes ríos, asunto en el



que se haya también involucrado la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante.

En lo referente a la protección de los ríos, está es realizada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, siendo a la Comisión Nacional del Agua a la que le correspondería; lo mismo pasa en el asunto de la descarga de la basura.

En lo referente a las tarifas, también faltó mayor comunicación y acuerdo con los concesionarios. En general, Adamastor Hiram Díaz considera que la Ley de Puertos tiene diversas contradicciones en sí misma, porque fue una Ley hecha al vapor, rápido, que necesitaba estar lista rápidamente por razones políticas, de tal manera, ni siquiera dando tiempo de convocar a SEDESOL, Secretaría de Marina u otras autoridades relacionadas.

Feliciano García Ramos, delegado estatal de Puertos Mexicanos en Jalisco consideró que además se debieron contemplar opiniones de los partidos políticos, ciudadanos y otros sectores, debido a que los puertos son patrimonio nacional y su privatización social podría provocar descontentos en el país.

En los momentos en los cuales se estaba aprobando la Ley de Puertos, en numerosos diarios nacionales se manifestaron reclamos por parte de los agentes navieros, por no haber sido consultados para la elaboración de la Ley de Puertos y la Ley de Navegación; indicaban también, que ellos eran los principales implicados, los que pagan la maniobra, concretan los contratos, fomentan el comercio marítimo, representan a los buques, hacen el comercio en ese sector, pero ni con todo eso las autoridades les dieron el derecho de opinar

sobre los proyectos de Ley de Puertos y Navegación, donde los agentes están implicados.<sup>19</sup>

La Ley de Puertos y su Reglamento, así como la de Navegación se elaboraron en forma "autoritaria" porque no fueron consultadas la Asociación Mexicana de Agentes Navieros, A.C. (AMANAC), ni la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana. (CAAAREM).<sup>20</sup>

De esta manera, las nuevas legislaciones podrán en la teoría estar muy bien hechas pero no embonarán en la parte operacional, pues los 21 puertos a privatizar son muy distintos uno de otro.

Para no tener problemas no pidieron su opinión. Indicaron que la nueva Ley de Puertos debió haber considerado "más apertura dentro de la autoridad local, menos centralismo y más autonomía en las terminales marítimas".<sup>21</sup>

El agente naviero es quién paga la maniobra de carga y descarga de contenedores y representa el movimiento más importante en los puertos. La carga no viene por decreto, es el escenario más claro de la oferta y la demanda.

Por ello era indispensable que se tomara en cuenta a los navieros y agentes aduanales, tomando en consideración que la Asociación Mexicana de Agentes Navieros incluye a las empresas más importantes, como Transportación Marítima Mexicana, las cuales manejan 80 por ciento del comercio exterior marítimo.

---

<sup>19</sup> Calderón, Lino J. "Incompleta, la reforma propuesta para el sector marítimo: AMANAC". El Financiero. México D.F. 12 de julio de 1993. p. 31.

<sup>20</sup> Hernández, Jaime. "De autoritaria califican los navieros la elaboración de la Ley de Puertos". El Financiero. México D.F. 25 de octubre de 1993. p. 39.

<sup>21</sup> Idem.

Antiguamente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes les enviaba los anteproyectos de creación o modificación de leyes y reglamentos, para que navieros y aduanales pudieran aportar sus observaciones y corrección a los mismos. "Antes se concertaba, ahora es autoritario: ahí te va la Ley, eso es autoritario".<sup>22</sup>

Consultados, más de 50 por ciento de las compañías marítimas, contestaron que no se les inquirió sobre la citada Ley; al otro 50 por ciento se les "informó" bajo el *ultimátum* de responder o presentar sus observaciones en un plazo no mayor de 48 horas.<sup>23</sup>

Aseguraron que en los trabajos de elaboración del proyecto legislativo sólo participaron una serie de asesores jurídicos que nunca han tenido experiencia práctica de hacer negocios de transportación con los usuarios que utilizan los fletamentos a través de los navieros.<sup>24</sup>

Lamentablemente, hay un total desconocimiento de la materia, de tal manera, que incluso hasta algunas personalidades del medio, opinan sin saber ni siquiera el nombre correcto de las Leyes, al llamarlas Ley de Puertos y Marina Mercante, sabiendo que la Ley de Navegación es la que regula las cuestiones de la Marina Mercante.

Por otro lado, el hecho de que tanto inversionistas nacionales como extranjeros tengan derecho de alcanzar cierto control en los puertos, abre una pequeña rendija para que el orgullo local se vea lastimado por girones.

---

<sup>22</sup> *Idem*.

<sup>23</sup> Arellano Chávez, Melchor "Mares Alta". *El Financiero*. México D.F. 14 de diciembre de 1993. p. 47.

<sup>24</sup> Calderón, Lino J. "Incompleta, la reforma ...". p. 31.

En la sesión, en la cual se aprobó la Ley de Puertos se inició con una inasistencia de 132 legisladores.<sup>25</sup> En ella, el ex-diputado Juan Cárdenas dijo incluso que esta Ley podría tener efectos devastadores: *"Si los puertos se entregan a un plazo de 100 años a los concesionarios, evidentemente se debilitará la seguridad de nuestro país por la situación estratégica de los puertos y por la importancia económica de éstos"*.<sup>26</sup>

A su vez, Atalo Sandoval, dijo que la nueva legislación compromete al país a abrir sus puertas marítimas y a dar trato nacional a transnacionales y capital extranjero, a diferencia de Canadá y Estados Unidos, quienes no han realizado ningún compromiso en el mismo sentido.

El PRD y el PPS afirmaron que la Ley de Puertos significa el colmo de la fiebre privatizadora del Gobierno. Denunciaron que el Gobierno Mexicano busca desentenderse de su obligación como rector de la economía que le impone el Artículo 25 Constitucional y con ello pone en riesgo la soberanía nacional. De esta manera ya no va a flotar el Estado obeso, pero sería importante preguntarnos ¿Dónde atacará la ligera nave del liberalismo social?

En su tiempo, fuentes del extranjero comentaron que el Gobierno Mexicano no cuenta con la experiencia necesaria para este tipo de procesos, lo que complica el curso normal de la licitación; sin embargo, las *"autoridades no cuentan ya con el tiempo político para aprender o tener esquemas idóneos a la realidad mexicana"*.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> El Herald de México, México, D.F. 23 de junio de 1993, p. 4.

<sup>26</sup> Uno más Uno, México D.F. 23 de junio de 1993, p. 6.

<sup>27</sup> El Financiero, México D.F. 13 de mayo de 1993, p. 10.

Así, la salinista Ley de Puertos, fue aprobada al vapor por nuestros "mal pagados" próceres de la patria, porque los diputados federales aprueban todo envío del Ejecutivo Federal que sirve de base para otorgar abundantes concesiones privatizadoras en terminales marítimas-portuarias.

Se observan también, contradicciones en declaraciones hechas por algunos funcionarios encargados de este proceso.

Aseguró en una reunión con empresarios holandeses, el entonces jefe de la unidad de desincorporación de la SHCP, Jacques Rogozinsky,<sup>26</sup> que la determinación del Gobierno Mexicano es privatizar los principales puertos de México. No es una política estatal reservarse esas terminales portuarias, señaló el funcionario al referirse a los puertos de Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Altamira y Veracruz.

Sin embargo, una semana antes, Marcela González, coordinadora de asesores de esa Unidad había asegurado a El Economista que el Gobierno mantendría una participación mayoritaria de las empresas controladas de esos puertos, antes de cederlos a particulares.

Directivos de empresas privadas que trabajan en los puertos comentaron que la descentralización de los puertos mexicanos era un proceso complejo, ya que existía gran cantidad de intereses involucrados: el de navieras, las empresas privadas, el Gobierno y los trabajadores. Pero lo más importante era que el Gobierno Mexicano debería realizar un modelo específico a sus características, ya que cada puerto presentaba diferencias considerables y no podría hablarse de unificación de esquemas.

---

<sup>26</sup> Tristan, Georgina. "No se reservará el Estado las principales terminales portuarias". El Economista. México, D.F. 17 de marzo de 1993. p. 31.

Por su parte, Gerardo Saavedra Silva, abogado del Bufete Sepúlveda, miembro de la firma internacional *Baker & McKenzie*, sostuvo que no era necesario realizar una nueva legislación de puertos.

El contenido del nuevo proyecto es similar a la legislación vigente, que data de 1963, y con sólo reformar tres Artículos básicos pudiera quedar igual, afirmó. Bastaría, dijo, con agregar lo relativo a las administraciones portuarias independientes, concesiones a 50 años y la Comisión Consultiva integrada por representantes del Gobierno, operadores, prestadores de servicios y usuarios.<sup>29</sup>

Lo interesante es que el esquema es radicalmente opuesto al que propuso en su momento, la prestigiada firma consultora estadounidense contratada para realizar el prospecto de venta.

Su propuesta,<sup>30</sup> producto de una colosal investigación de campo y de su propia experiencia de cinco lustros en asesoría de operaciones similares, era que el Gobierno mantuviera el esquema de propiedad de las instalaciones portuarias en su conjunto, sin cerrarse a la posibilidad de construcción de terminales privadas como las que ya tiene Cementos Mexicanos en el Golfo y el Pacífico, concesionando, en tal caso, todos los servicios a los particulares.

*"En la superficie se esgrimía como razón fundamental el propio rechazo de los usuarios privados a la idea de un dueño sustituto del Estado. Paradójicamente se consideraba menos riesgoso pelearle que a alguien que a lo*

---

<sup>29</sup> *El Economista*, México D.F. 31 de mayo de 1993, p. 24.

<sup>30</sup> Barranco Chavarría, Alberto. *"Empresa"*, *El Financiero*, México, D.F. 4 de junio de 1993, p. 16.

*peor era su propia competencia. En el fondo, la razón se sintetiza en dos palabras: soberanía y seguridad".<sup>31</sup>*

Es importante que aún viva la palabra nacionalismo. De hecho, si el ejemplo a seguir es Estados Unidos, éste mantiene sus banderas en todos sus puertos por motivos de soberanía y seguridad nacional. Asimismo las autoridades estadounidenses tienen atribuciones de otorgar facilidades fiscales, mantenimiento y servicio de dragado y mantienen la regulación sobre la prestación de servicios portuarios. Sin embargo, se deja en manos del sector privado estas actividades así como el usufructo de la infraestructura e instalaciones portuarias construidas por el Gobierno con el recurso de los mexicanos.

Así, la Ley de Puertos presenta "*puntos nebulosos*" que no concuerdan con la apertura comercial establecida por el actual régimen por lo que frenaría un adecuado flujo de mercancías con el exterior, además que las concesiones portuarias -planeadas para 50 años-, no garantizan un crecimiento mayor al de su limitada capacidad, sobre todo en los más antiguos como Veracruz y Tampico. "*y es un hecho que las aduanas tienen problemas de corrupción*".<sup>32</sup>

Un ejemplo de que la legislación portuaria "*no es tan clara, es cómo se tiene que pagar la contraprestación a la API*" en el puerto de Veracruz: "*lo que hicimos fue sentarnos a negociar lo más conveniente para el administrador privado y el operador*" porque la empresa requerirá de un fuerte apoyo en sus inversiones en los dos primeros años. Representantes de Protexa Burlington International (PBI) señalaron lo anterior.<sup>33</sup>

<sup>31</sup>

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> Hernández, Jaime. *El Financiero*. México, D.F. 9 de junio de 1994. p. 20

<sup>34</sup> Tristán Gina y Hernández Jaime. *El Financiero*. México, D.F. 9 de junio de 1994. p. 20.

Los proyectos de Ley no fueron producto de una amplia consulta sectorial-empresarial y de otras áreas.

*"En el proceso de privatización de Puertos Mexicanos, los encargados de tal desincorporación estaban tan desorientados que unas semanas antes, con cargo a la privatización, se organizó una excursión, tour familiar a Buenos Aires para enterarse de cómo se hicieron las privatizaciones argentinas".<sup>34</sup>*

Y también, para obtener más elementos a fin de discutir la Ley Federal de Puertos, un mes antes aproximadamente, un grupo de legisladores que participaban en las Comisiones de Marina y de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Diputados, visitaron el Puerto de Manzanillo, Colima, para conocer su funcionamiento, sistema de operación y convenios que se tienen en la materia con otros países.

Se comentó que este hecho revestía de una particular importancia pues, al ser Manzanillo uno de los cinco puertos que manejan el 80 por ciento de las operaciones comerciales del país, resultaba obligada la visita que se realizó.

No es posible, que legisladores en una visita al Puerto de Manzanillo, pretendan conocer el funcionamiento, sistema de operación y convenios de la materia con otros países; además de conocer el funcionamiento de los puertos mexicanos, con el propósito de integrar en la Ley de Puertos las disposiciones necesarias para hacerlos más eficientes. Para conocer la realidad y problemática portuaria, si bien es necesario visitar los puertos, -no lo único-, es igualmente indispensable vivir en ellos, o al menos escuchar a la gente que en

---

<sup>34</sup> López-Doriga, Joaquín. "En privado". *El Herald de México*. México, D.F. 5 de abril de 1993. p. 1.



ellos vive, que en ellos trabaja, conocer sus necesidades, comparar cifras reales de productividad, de intercambio comercial, de transporte de peso muerto, de nivel de competitividad y de beneficios a la economía nacional, entre otros aspectos, a fin de discutir e integrar las disposiciones adecuadas en la Ley de Puertos. Pero estos legisladores paseantes fueron los que aceptaron esta Ley tan equivocada e insatisfactoria a las necesidades portuarias de los mexicanos.

En este contexto, en el intento de actualización legislativa, por medio de la Ley de Puertos y de Navegación debió conjugarse un protagonismo ejecutivo, legislativo y experto de los expertos de la materia y de los oficiales mercantes mexicanos.

El mecanismo más publicitario de las entonces iniciativas de Ley de Puertos y de LNCM fue la apertura por encima del 49 por ciento de la inversión extranjera en ambas, de las concesiones hasta por 50 años prorrogables y ejecución por medio de las APIs, pero faltó hacer referencia específica sobre los puertos a concesionar, la rentabilidad que tienen éstos, la opinión de los empresarios nacionales y extranjeros al respecto, en que manera es buena la medida y cuáles serían los efectos en las empresas ya existentes.

Para finalizar, también hay faltas de ortografía en el texto publicado en el Diario Oficial de la Federación y uso indiscriminado de mayúsculas: Gobierno Federal (Artículo 37) y gobierno federal (Artículo 33, XI) por decir sólo un ejemplo.

Debe haber uniformidad en los criterios de mayúsculas y minúsculas. Deben ser constantes en sus usos.

Sería fundamental que se hiciera una revisión de las iniciativas de cualquier Ley previo envío al Congreso, más allá de la tradicional; que en el

Congreso se preocuparan más por los antecedentes del caso, por indagar, y revisar con oportunidad los proyectos en ciernes.

Creemos que no se ha logrado contar con una legislación coherente, precisa y actual, para estimular y apoyar el avance de la actividad marítima, y dudamos que esta nueva Ley conduzca a la esperada "uniformidad" y modernización. No podemos esperar la modernización de la actividad marítima a través de leyes obsoletas y viciadas entre sí, que no han logrado a través de los años, ni siquiera coordinar medianamente su elaboración.

#### **4.4. Disposiciones contradictorias.**

La importancia de tener una Ley bien reglamentada, es que no entre en contradicción con Leyes nacionales en primer término; con tratados y convenios internacionales en segundo lugar; y con decretos, órdenes o actos administrativos, porque si así fuera, podrían prevalecer las disposiciones nacionales según conveniencia particular.

Además puede ser contraproducente una contradicción, porque también tiene derecho aquel que aplique la norma internacional, sobre la Ley Nacional de Puertos, y por lo tanto puede salir afectado, debido a que se apegará a una Ley de segundo orden. Así, será conveniente, que desde un principio, se llegue a un equilibrio entre la legislación nacional portuaria con los tratados y convenios internacionales, para evitar problemas secundarios que pudieran perjudicar a nacionales en conflictos exteriores o negociaciones de orden internacional.

**El principio de supremacía constitucional se ha establecido en todas la Constituciones mexicanas.**

**El Artículo 133 de la Constitución establece el principio de la supremacía constitucional y la jerarquía de las leyes en el orden jurídico mexicano. Textualmente expresa:**

*"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República; con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".<sup>35</sup>*

Así, la jerarquía de las leyes nacionales se menciona por la Constitución tomando en cuenta el Artículo 133 en combinación con los Artículos 16, 103 y 124; nos dice Jorge Carpizo y Jorge Madrazo en su Derecho Constitucional, y nos dan el siguiente orden:

- I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II. Leyes Constitucionales (Reglamentarias) y Tratados.
- III. Leyes Federales y Leyes Locales.<sup>36</sup>

Debemos considerar que el Artículo 4 de la Ley de Puertos establece que cuando falten disposiciones expresas en esta Ley o en los tratados

---

<sup>35</sup> Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional. México, UNAM, 1983. pp. 15-16.

<sup>36</sup> Ibidem, p. 16.

internacionales, de tal manera, se acepta el recurrir a la consulta de los tratados internacionales.

Como ya habíamos señalado, México aceptó la Convención mediante el depósito del instrumento de adhesión ante la Organización de Naciones Unidas (ONU),<sup>37</sup> el 5 de marzo de 1934, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de septiembre de 1934 y acepta por lo tanto, que los principios de dicha Convención deben ser observados al máximo posible.

Sin embargo, existen disposiciones contradictorias entre la Ley de Puertos (LP) y la Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos, en su apartado de "Estatuto".

En primer lugar se señala en el Artículo 12 de la LP que "*... podrá negarse la entrada cuando no exista reciprocidad con el país de la matrícula de la embarcación...*" y en el Artículo 2° del Estatuto que "*todo Estado contratante se compromete a otorgar a los barcos de cada uno de los otros Estados contratantes, igualdad de tratamiento con sus propios barcos, o de los de cualquier otro Estado, en los puertos marítimos situados bajo su soberanía o autoridad, en lo que hace a la libertad de acceso al puerto, uso del puerto y pleno disfrute de los beneficios en lo que hace a la navegación y operaciones comerciales...*".

Además, en el Artículo 6 del Estatuto<sup>38</sup> se establece que el principio de igualdad de tratamiento en los puertos marítimos no resulte inefectivo otro tipo de previsiones como "*... no tomarse en consideración la bandera bajo la cual la*

<sup>37</sup> Antes de 1944 Liga de Naciones.

<sup>38</sup> "Estatuto" en "Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos", en México y la reglamentación, p. 14.

*carga fue importada o será exportada”.<sup>39</sup> en el Artículo 5 que los Estados contratantes “no tomarán en cuenta la bandera del barco, y consiguientemente, no se hará distinción alguna en detrimento de la bandera de ninguno de los Estados contratantes en relación a la bandera del Estado bajo cuya soberanía o autoridad está situada en el puerto, ni en relación a la bandera de cualquier otro Estado”.*

El Artículo 16 del Estatuto establece que un Estado contratante en caso de una emergencia que afecte su seguridad o los intereses vitales del país puede, en casos excepcionales y durante tan corto periodo de tiempo como sea posible, dejar de adoptar el principio de igualdad de tratamiento (mencionado en el Artículo 3 del Estatuto), pero nunca por no haber reciprocidad con el país de la matrícula de la embarcación.<sup>40</sup>

El Artículo 17 del Estatuto señala y vuelve a insistir que si bien cada Estado contratante tomará las medidas precautorias respecto al transporte de cargas peligrosas o mercaderías de carácter similar así como las medidas generales de policía, entre otras, tales medidas no deben traducirse en discriminación de ninguna clase contraria a los principios del presente Estatuto.

Por último, el Artículo 18 del Estatuto establece que dicho Estatuto no se aplicará a los derechos y obligaciones de los países beligerantes y neutrales en tiempo de guerra, pero nunca especifica que se quitará el principio de igualdad de tratamiento en tiempos de paz, como da a entender el mencionado Artículo 12 de la Ley de Puertos.

---

<sup>39</sup> Artículo 22 del Anexo 'Estatuto Internacional del Régimen de los Ferrocarriles' en "Convención y Estatuto..." *Ibidem*, p. 22.

<sup>40</sup> "Ley de Puertos", Diario Oficial de la Federación, México, D.F. 19 de julio de 1993, Artículo 12, p. 37.

De aquí, podríamos concluir como lo menciona Cervantes Ahumada<sup>41</sup> que ninguna de las medidas podrá ser discriminatoria para los buques de alguna bandera. En todo el contenido del Estatuto campea la idea de la igualdad.

El Artículo 4 del Estatuto establece que todos los derechos y tasas impuestos por la utilización de los puertos marítimos serán debidamente publicados antes de entrar en vigor, de la misma manera que las disposiciones y reglamentos del puerto, sin embargo, en la Ley de Puertos en el Artículo octavo transitorio establece que *"en tanto se expiden los reglamentos a que se refiere el presente ordenamiento, se continuarán aplicando los reglamentos, normas y demás disposiciones administrativas... en lo que no se oponga a lo dispuesto en esta Ley"*. Para la expedición de este Reglamento se tardó más de dos años, entonces sería bueno preguntarnos, como queremos tener un adecuado funcionamiento en nuestros puertos si ni siquiera el Reglamento estuvo a tiempo, y mucho menos para ser debidamente publicado.

Asimismo, el Artículo 4 del Estatuto señala que *"...la autoridad portuaria mantendrá, para examen libre por parte de todos los interesados, una tabla de los derechos y tasas en vigor, así como una copia de sus disposiciones y reglamentos"*, y el Artículo 19 de la Ley de Puertos que *"Las capitanías de puerto, autoridades aduanales, sanitarias, migratorias o cualquier otra que ejerza sus funciones dentro del puerto, se coordinarán en los términos que establezca el reglamento que para tal efecto se expide"* pero, cabría hacer la misma pregunta ¿Cómo se cumplirán dichos objetivos, si la publicación del Reglamento ha sido tan lenta?

---

<sup>41</sup> Cervantes Ahumada, Raúl. Derecho Marítimo. México, Editorial Herrero S.A., 1980. p. 382.

El Artículo 45 de la Ley de Puertos establece la prestación de servicios portuarios a todos los usuarios solicitantes; mientras el Artículo 12 de la Ley de Puertos, menciona el hecho de negar la entrada a embarcaciones con las que no exista reciprocidad con el país de la matrícula: por lo tanto , estos Artículos resultan ser contradictorios.

El Artículo 24 de la Ley de Puertos señala que uno de los criterios que se incluirán para seleccionar al ganador del concurso público será *"las contraprestaciones ofrecidas por el otorgamiento de la concesión..."*, y a su vez al Artículo 37 señala que *"los administradores portuarios, así como los demás concesionarios cubrirán al Gobierno Federal, como única contraprestación por el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público y de los servicios concesionados, un aprovechamiento cuyas bases y periodicidad de pago se determinarán en los títulos de concesión respectivos tomando en consideración el valor comercial de dichos bienes. En el caso de las administraciones portuarias integrales, se considerará también la potencialidad económica del puerto o grupo de ellos y terminales y el plazo de la concesión. Estos aprovechamientos serán fijados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta de la Secretaría."*

Estos Artículos merecen una atención especial ya que se refieren a un punto que desde una perspectiva económica pueden ser parte de la diferencia entre el éxito y el fracaso del programa privatizador de los puertos. A este respecto una de las primeras cosas que hay que señalar es que cada uno de los Artículos mencionados se refiere a un concepto diferente, es decir mientras que el Artículo 24 se refiere a las contraprestaciones que se ofrezcan por la mera adjudicación de la concesión, el 37 se refiere a la contraprestación que el sujeto que se halla adjudicado la concesión tendrá que pagar por el uso,

Los objetivos del Gobierno al privatizar los puertos se han declarado en favor de mejorar la eficiencia del sistema portuario, sin embargo, siempre existe la duda de hasta que punto está dispuesto a sacrificar ganancias por eficiencia, como ha sido el caso en la privatización del sistema bancario y del telefónico; este último representa el ejemplo más claro ya que posiblemente dividir el sistema telefónico en varias compañías hubiera sido la solución más eficiente, más no la más redituable para el Gobierno Federal en términos del pago por la adjudicación. En el caso del sistema portuario el Gobierno deberá ser cuidadoso puesto que esta doble contraprestación podría hacer tan cara la inversión que haga que pierda interés para la mayoría de los inversionistas y provocará las condiciones para formar un monopolio en esta clase de servicios.

Si bien la Ley de Puertos pretende evitar la formación de monopolios al decir, por ejemplo que existirán en el puerto varias terminales e instalaciones de un mismo tipo que compitan entre sí, o dos o más operadores, para aumentar la eficiencia y establecer precios competitivos, de tal manera que se evite el monopolio; en el Artículo 37 se refleja la formación de monopolios portuarios, al decir que en el caso de la API, se considerará también la potencialidad económica del puerto o grupo de ellos, terminales y el plazo de la concesión.

Por otro lado, según los primeros Artículos de la Ley, los servicios portuarios se establecerán por concurso<sup>42</sup> y en párrafos posteriores indica que la SCT podrá determinar cuáles servicios se concesionarán a terceros.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> "Ley de Puertos". Op.Cit., Artículo 24. p.39.

<sup>43</sup> Ibidem, Artículos 27 y 46. pp. 40. 43.



También, en la exposición de motivos se afirma que la intención es fomentar la competencia y tratar de evitar los monopolios, pero la SCT se convierte en la dictaminadora de quién puede o no concursar.

En algunos diarios nacionales<sup>44</sup> se comentó que los trabajadores portuarios del país estaban en contra de la nueva Ley de Puertos, pues en uno de sus Artículos se contempla la libre contratación de personal para las maniobras de carga y descarga por parte de quienes obtengan las concesiones de las principales terminales marítimas.

El presidente de la Unión de Estibadores y Alijadores del Puerto de Mazatlán, Hernán Barrón Estrada precisó que por conducto de la Unión Nacional de Organizaciones Portuarias, se envió al Senado de la República una serie de consideraciones sobre la nueva Ley de Puertos, concretamente sobre el Artículo 6 en el que se determina que los futuros concesionarios podrán contratar personal libremente para todo tipo de maniobras en los muelles y otras instalaciones fiscales.

En este aspecto, Barrón E. estableció que no se puede pasar por encima de los derechos y conquistas laborales que han logrado los trabajadores portuarios desde 1925, al considerar que por esa razón prevalece un clima de irritación e inconformidad entre los estibadores y alijadores de todos los puertos del país.

Explicó que al aprobarse en sus términos actuales el Artículo 6, los trabajadores sindicalizados ya no pueden trabajar en las maniobras de carga o descarga en los muelles concesionados a empresas particulares.

---

<sup>44</sup> "En desacuerdo con la nueva Ley de Puertos estibadores de Mazatlán". El Sol de México. México, D.F. 8 de julio de 1993, p. 8.

Se consideró que con este ordenamiento jurídico se pretendió eliminar toda clase de obstáculos para que la iniciativa privada se interesara realmente en participar en el proceso de privatización de los principales puertos del país ante, en ese entonces, inminente acuerdo definitivo para la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá.

Sin embargo, se consideró que el golpe estaba dirigido contra los principales puertos del país, entre ellos Altamira, Tampico, Veracruz, Lázaro Cárdenas y Manzanillo, que son los que más interesan al sector privado por su rentabilidad debido a los movimientos de carga general que registran anualmente.

Pero esta Ley también atenta contra la soberanía y seguridad nacional y porque en forma unilateral pretende ajustar la legislación a lo establecido en el Tratado de Libre Comercio, ya que permite, exista una concesión, hasta por cien años, con inversión extranjera, pues si bien es del 49 por ciento de acuerdo con la Ley de Inversiones Nacionales; de acuerdo con el Artículo 1102 del TLC, a la inversión extranjera se le considerará con igualdad de derechos que a la nacional, y de acuerdo con el Artículo 9 de la Ley Nacional, a una sociedad mercantil extranjera establecida en México se le dará personalidad moral.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> De Avila, Sergio. "La Ley de Puertos fue aprobada ayer por la Cámara de Diputados". *NoVEDADES*. México, D.F. 23 de junio de 1993. p. 7.

#### **4.4.1. Caso específico PEMEX-REFINACION<sup>46</sup>.**

PEMEX-REFINACION y en su oportunidad Petróleos Mexicanos solicitó a la Dirección General de Puertos, la concesión, por vía de regularización, de todas las instalaciones marítimo-portuarias petroleras que opera. Estas gestiones datan del año de mil novecientos noventa y uno y culminaron con diversos dictámenes técnicos favorables que emitió Puertos Mexicanos. PEMEX-REFINACIÓN, insistió en su petición de obtener los títulos de concesión, poniendo especial énfasis en la calidad del peticionario y de los fines que se cumplen con la operación de dichas instalaciones, para que se otorgaran bajo un régimen de excepción, en el entendido de que esto es factible atento a lo dispuesto por los Artículos 48 de la Ley de Puertos y 19 y 20 de su Reglamento.

Sin embargo, la petición fue negada, al no tratarse de manera alguna la posibilidad de otorgar un régimen de excepción a las concesiones solicitadas, ni mucho menos a los argumentos que en su oportunidad se expusieron para que así se diera.

La aseveración dada a PEMEX-REFINACION en el sentido de que "Las Administraciones Portuarias Integrales" tienen concesionados la totalidad de los recintos portuarios, por lo que serían ellas las que cederían parcialmente los derechos de su título, es lesiva de los intereses de Pemex-Refinación, porque con ello se le está privando de un derecho adquirido con anterioridad al que le pudiese corresponder a las referidas administraciones. Derecho que no ha sido revocado conforme al procedimiento establecido por la Ley.

---

<sup>46</sup> Información obtenida en su totalidad en las Instalaciones de PEMEX-Refinación, Veracruz.

PEMEX-REFINACION, y en su oportunidad Petróleos Mexicanos, en estricta observancia a lo previsto en el Artículo 27 Constitucional, su Ley Reglamentaria y la Ley Orgánica que los rige, tuvo la necesidad de construir y operar diversas instalaciones marítimas, para conformar una infraestructura capaz de atender oportunamente el abasto de hidrocarburos y sus derivados a toda la República Mexicana, e incluso la demanda internacional de dichos productos. Para explotar esta infraestructura, también se hizo necesario desarrollar actividades directamente relacionadas con estas instalaciones y con el comercio marítimo como lo son el naviero, agente consignatario, administrador portuario, etc., que hasta la fecha se lograron con éxito y dentro del marco jurídico respectivo.

Para regularizar las concesiones de sus instalaciones marítimas-portuarias, desde mil novecientos noventa y uno se han venido realizando diversas gestiones ante las autoridades competentes en aquel entonces y ante la Dirección General de Puertos; en la actualidad, se puede afirmar categóricamente, que en el año de mil novecientos noventa y tres se cumplió con el 100% de los requerimientos solicitados por dichas autoridades, e incluso se obtuvieron dictámenes técnicos favorables por parte de Puertos Mexicanos, en los que se recomendó otorgar la concesión en relación a esas instalaciones. Considerando esas circunstancias es obvio que los derechos que a Petróleos Mexicanos le asisten, al igual que a sus Organismos Subsidiarios, entre ellos PEMEX-REFINACION, con respecto a las instalaciones marítimo-portuarias que construyó y a la fecha opera, son anteriores a los que le pudiesen corresponder a las "Administraciones Portuarias Integrales", en relación a su título de concesión de los recintos portuarios relativos.

Pero a PEMEX se le hace una velada petición de renuncia de derechos que ya se tienen sobre tales instalaciones, para que éstos nuevamente sean cedidos y se otorguen las concesiones solicitadas. Condición inaceptable y

contraria a derecho dada la calidad que por Ley le asiste a Petróleos Mexicanos y a sus Organismos Subsidiarios, al igual que a su patrimonio.

El Artículo Primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, indica que ésta se compone de la centralizada y paraestatal Petróleos Mexicanos y su Organismos Subsidiarios, están integrados a dicha administración dentro de la paraestatal, como Organismos Descentralizados.

Ahora bien, por tener esta calidad, los inmuebles que forman parte de su patrimonio, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente a efectos a la exploración o explotación, transformación, distribución o que se utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, son bienes del dominio público de la federación, atento a lo dispuesto por los Artículos 2o. fracción V y 34 fracción VI de la Ley de Bienes Nacionales.

Dichos bienes, por disposición de esa misma Ley, que le es supletoria a la Ley de Puertos, concretamente en los Artículos 16, 36, 41 y 44, prevén algunas de las restricciones a que están sujetos: son inalienables e imprescriptibles, y no podrán estar sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, ni puede pesar sobre ellos ninguna servidumbre pasiva; sólo pueden gravarse con autorización expresa del Ejecutivo Federal; no se puede realizar ningún acto de disposición, ni conferir derechos de uso, sin la previa autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; y deben ser del uso exclusivo de la institución pública que los ocupe o los tenga a su servicio. Su cambio de destino únicamente se da bajo circunstancias específicas y para enajenarlos se requiere autorización previa. Ante estas eventualidades es obvio que Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios no pueden efectuar ninguna renuncia de derechos con respecto a

los inmuebles que forman parte de su patrimonio y estén destinados a los objetos propios que la Ley les marca.

Asimismo, es obvio que los derechos que PEMEX-REFINACION tiene en relación a las instalaciones marítimas-portuarias que a la fecha opera están vigentes, considerando que las gestiones de regularización se iniciaron desde el año de mil novecientos noventa y uno, es decir desde mucho antes a los títulos que pudiesen haber otorgado a las "Administraciones Portuarias Integrales", incluso a la vigencia de la propia Ley de Puertos. Por ende, también se deduce que al emitir la última resolución, no se observó el Artículo sexto transitorio de dicha Ley.

Por otro lado, por disposición expresa del Artículo 27 de nuestra Constitución, no es posible otorgar concesiones ni contratos tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, en los términos que señala la Ley Reglamentaria. En tal caso es de señalarse que los títulos que se pudiesen haber otorgado a las "Administraciones Portuarias Integrales", no pueden contener concesión sobre los bienes de PEMEX y destina a los objetos que la propia Ley le marca.

Para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público en los puertos, terminales y marinas, y para la prestación de servicios portuarios sólo se requiere concesión o permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, según el Artículo 20 de la Ley de la materia. En derecho administrativo los actos de autorización en relación a este punto, se dividen en concesiones, permisos, licencias y autorizaciones, estableciéndose diferencias entre ellos y consecuencias jurídicas distintas. La concesión es un acto administrativo por medio del cual la dependencia de la administración pública concedente otorga a las personas morales o físicas, el derecho de explotar un bien propiedad del Estado o para establecer y explotar un servicio

público. Ocupando la doctrina se puede definir que "la concesión es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:

1. Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señala la Ley.
2. Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señala la Ley.

Conforme al Artículo 21 de la Ley de Puertos, para una "Administración Portuaria Integral" se requiere una concesión y ésta se otorga a Sociedades Mercantiles Mexicanas, para las demás concesiones, éstas se otorgan sólo a ciudadanos y a personas morales mexicanas. Por ello, se puede concluir que la concesión es el acto administrativo de la autoridad concedente que otorga tanto a los particulares como a las personas jurídicas los derechos objeto de la concesión. Esta se encuentra reglamentada por la Ley; la autoridad en cada caso concreto tiene que aplicar las disposiciones que la regulan. La concesión así "constituye un acto administrativo discrecional" del Órgano de la Administración Pública.

Aun cuando la Administración Pública tiene la capacidad para otorgar concesiones ya sea a los particulares, o a las distintas personas morales, nuestro sistema jurídico establece ciertas limitaciones a dicha capacidad. Una de ellas la señala el Artículo 27 párrafo sexto de nuestra Constitución, al indicar en lo conducente que "...tratándose de petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que

**señala la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. en sus Artículos 3o. y 4o. prevé:**

**"Artículo 2o. La Industria Petrolera abarca:**

- I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos.**
- II. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial.**
- III. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquéllos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas".**

**"Artículo 4o. La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el Artículo 3o. por conducto de PETROLEOS MEXICANOS, institución pública descentralizada cuya estructura, funciones y régimen interno determinan las leyes, reglamentos y demás disposiciones correspondientes, o por cualquier otro organismo que en el futuro establezca las leyes".**

**De igual forma pero mucho más específico, tenemos y debemos observar lo que prevé el Artículo 4o. Del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo:**



**"Artículo 4o. Para la realización de las actividades consignadas en el Artículo 3o., PETROLEOS MEXICANOS tiene facultades para construir y operar sistemas, plantas, instalaciones, gasoductos, oleoductos y toda clase de obras conexas o similares con sujeción, en su caso, al cumplimiento de los requisitos reglamentarios correspondientes".**

También, en relación a estos preceptos, y para establecer la Legitimación de PEMEX-REFINACION, es de invocarse lo previsto en los Artículos 2o. y 3o. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios:

**"Artículo 2o. Petróleos Mexicanos, creado por Decreto del 7 de junio de 1938, es un Organismo Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal, que tiene por objeto, conforme a lo dispuesto en esta Ley, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo".**

**"Artículo 3o. Secrean los siguientes Organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonios propios, mismos que tendrán los siguientes objetos:**

- I. Pemex-Exploración y Producción: exploración y explotación del petróleo y del gas natural; su transporte; almacenamiento en terminales y comercialización.**
- II. Pemex-Refinación: procesos industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas;**

almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados.

III. Pemex-Gas y Petroquímica Básica: procesamiento del gas natural, líquido del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; Y

IV. Pemex-Petroquímica: procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

Las actividades estratégicas que esta Ley encarga a Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación y Pemex-Gas y Petroquímica básica sólo podrán realizarse por estos Organismos.

Petróleos Mexicanos y los Organismos descritos estarán facultados para realizar las operaciones relacionadas directa o indirectamente con su objeto. Dichos Organismos tendrán el carácter de subsidiarios con respecto a Petróleos Mexicanos, en los términos de esta Ley".

De lo expuesto, se puede concluir, que las únicas personas morales oficiales con capacidad jurídica para operar instalaciones portuarias petroleras, son precisamente PETROLEOS MEXICANOS y sus Organismos subsidiarios, toda vez que esta actividad no puede ser objeto de concesión alguna, en términos del citado Artículo 27 de nuestra Carta Magna, de ahí que resulte injustificado y afecto de nulidad el título que se les otorgó a las "Administraciones Portuarias Integrales", en lo que toca a las mismas. Al contrario, también de lo expuesto se desprende que las "Administraciones

**Portuarias Integrales", no tienen, por disposición constitucional, la capacidad jurídica para que pueda otorgárseles una concesión, de acuerdo con el Artículo 2o. De la Ley Reglamentaria anteriormente transcrito, para la exploración o explotación del petróleo, su refinación, transporte, almacenamiento y distribución. Actividades éstas que se llevan a cabo precisamente en las instalaciones marítimas portuarias de las que PEMEX solicita concesión, para dar cumplimiento a la última parte del Artículo 4o. del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.**

Los derechos que da la concesión nacen al realizarse el acto mismo de la concesión (valga la redundancia); antes no existen, el acto es constitutivo y eso lo distingue de los permisos, licencias y autorizaciones en que el particular tiene derechos previos que han sido sometidos a limitaciones o modalidades por razones de seguridad, salubridad y orden público que tienen que cumplir ciertos requisitos que una vez satisfechos permiten realizar cierta actividad según el Artículo 40 fracción IV de la Ley de Puertos, además de los derechos y obligaciones que se establecen para los concesionarios, corresponderá a los administradores portuarios: construir, operar y explotar terminales, marinas e instalaciones portuarias por sí, o a través de terceros mediante contrato de cesión parcial de derechos.

En relación a las instalaciones petroleras ello sería factible si las Administraciones Portuarias Integrales, tuvieran derechos para construir, operar y explotar terminales petroleras; pero esos derechos nunca han nacido o existido porque la concesión a esas administraciones debe de considerarse limitada en cuanto a las actividades propias de la industria petrolera. Si el acto de la concesión es constitutivo, la autoridad concedente, no puede otorgar a dichas administraciones la concesión que la Constitución prohíbe. Se puede transmitir o ceder lo que uno tiene y las Administraciones Portuarias Integrales no poseen ni tienen ese derecho para una terminal petrolera; podrán

tenerlo para otras actividades o para los diferentes destinos a que se dediquen otras terminales. Por ende es obvio que la apreciación expuesta hacia PEMEX y que éste combate en el sentido de que son las "Administraciones Portuarias Integrales" quienes cederán sus derechos es inexacta.

Así, la situación actual, causa un perjuicio irreparable a PEMEX-REFINACION, porque deja de observar la calidad del solicitante para otorgar la concesión sobre diversas instalaciones marítimo-portuarias, sin declararla como caso de excepción que tiene su origen y fundamento en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El marco legal de la Industria Petrolera, queda consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de los Artículos 25, 27, párrafos 1º, 6º y 8º, 28, 73, fracciones X y XXIX, 90, 93, 123 fracción XXXI incisos a), 8) y 9), y 134.

Del contenido de los anteriores preceptos se debe destacar lo siguiente:

El Artículo 25 señala: "... El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los Organismos que en su caso establezcan...". Ahora bien, dentro de las áreas estratégicas que señala el Artículo 28 Constitucional, se encuentra el petróleo y los demás hidrocarburos, y la petroquímica básica, actividades que le están encomendadas a Petróleos Mexicanos y sus Organos Subsidiarios.

En ese mismo sentido, el Artículo 27 de nuestra Carta Magna dispone textualmente que "...corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales, el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos...Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos,

**líquidos o gaseosos, o de minerales radioactivos no se otorgarán concesiones no contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos de la Ley Reglamentaria respectiva...".**

En forma definitiva, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y su Reglamento, refuerzan la naturaleza jurídica de la Industria Petrolera, y establecen las directrices que la constituyen. Así tenemos que con lo previsto por los Artículos 3o. y 4o. de dicha Ley, cuyo texto ya fue transcrito en párrafos anteriores, se dejan plenamente establecidos los objetos que le interesan a la Industria y la persona moral oficial que será la encargada de cumplirlas; adicionalmente también se debe observar el contenido de los Artículos 2o. y 3o. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, igualmente transcritos en párrafos anteriores, que relacionados con los de la Ley Reglamentaria determinan la existencia y legitimidad de Pemex-Refinación para llevar a cabo las actividades estratégicas en relación al petróleo.

Dentro de este contexto, no es posible concebir la exclusión de la terminales marítimas de Petróleos Mexicanos, como estructura fundamental para el transporte y distribución de los hidrocarburos y sus derivados, y sobre todo que tal actividad se le otorgue a una Sociedad Mercantil como lo son las "Administraciones Portuarias Integrales", sin observar la restricción constitucional que existe al efecto. A mayor abundamiento, vale la pena apuntar que el Artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, establece que la Industria Petrolera es de utilidad pública, prioritaria sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos. De ahí que resulte ilógico y contrario a derecho que la Autoridad no conceda a PEMEX-REFINACION las concesiones con apartado de excepción, conforme a lo previsto en los Artículos 48 de la Ley

**de Puertos y la de su Reglamento, ya que es obvio que en el caso concreto se da la utilidad pública prioritaria que los justifica.**

En relación al último de los comentarios se debe apuntar que la Ley de Puertos, como excepción específica para no adoptar el régimen a que se refiere la Ley de Puertos, únicamente contempla a los puertos, terminales e instalaciones de carácter militar, las cuales se regirán por las disposiciones aplicables en la materia. Sin embargo, si prevé excepciones genéricas. El Artículo 48 de dicha Ley contiene la facultad potestativa de la SCT, para modificar los usos de los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, siempre en vista del interés público. Los Artículos 19 y 20 del Reglamento de esta Ley, contiene los requisitos que se deben cumplir cuando se establezca un caso de excepción y asimismo la posibilidad de rescatar las concesiones cuando existan causas de utilidad pública.

En el caso de la API de Veracruz, se dan las condiciones para que opere la causal de excepción porque la utilidad pública salta a la vista, considerando todos los argumentos expuestos y porque de no establecerlo así se estaría contraviniendo una prohibición expresamente contenida en la Constitución, al otorgar concesión sobre instalaciones petroleras.

Por otro lado, si ya se ha dado el régimen de excepción, al hacer la modificación al recinto portuario de Acapulco (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 1996, p. 30), existe entonces, un antecedente para hacerlo también en la API de Veracruz.

Actualmente, se pide a la SCT el revocar la resolución dada, emitiendo una nueva resolución en la que se concedan a PEMEX-REFINACION, las concesiones solicitadas bajo el régimen de excepción que la propia Ley prevé.

#### 4.5. Figuras fuera de regulación.

Es importante considerar que *"la libertad constituye otro principio respetado por todos los Estados Democráticos. Esto quiere decir que si determinada actividad no está prohibida expresamente en una Ley o Reglamento, dicha actividad está permitida dentro de los límites de los demás principios jurídicos. Así pues, si ninguna Ley o Reglamento restringe las condiciones de navegación en un canal de acceso a un puerto, tal navegación estará permitida siempre y cuando no se ponga en peligro los intereses de otros. No existe vacío legal si una actividad no está específicamente reglamentada. Ahora bien, el desarrollo de tal actividad debe respetar los grandes principios generales del derecho"*,<sup>47</sup> pero es importante señalar que las funciones no definidas pueden causar la falta de organización de la zona portuaria.<sup>48</sup>

La Ley de Puertos presenta varias figuras que no están reguladas. En primer lugar, la SCT<sup>49</sup> indicó que la LNCM a diferencia de la Ley de Puertos, tenía vinculación con tratados internacionales: no obstante que también los puertos tienen vinculación con tratados internacionales, como se menciona en el anexo I *"Fuentes internacionales de los puertos"*.

Con respecto a las obligaciones contraídas por México en el Estatuto, el Artículo 8 menciona que *"cada uno de los Estados contratantes se reserva la facultad, luego de hacer las notificaciones correspondientes mediante la vía*

<sup>47</sup> Aspectos jurídicos de la gestión portuaria. Informe de la Secretaría de la UNCTAD. Nueva York, UNCTAD, 1993, p. 15

<sup>48</sup> Ibidem, p. 13

<sup>49</sup> El Economista. México, D.F. 24 de junio de 1993, p. 32.

*diplomática, a suspender los beneficios de igualdad de tratamiento a favor del barco de un Estado que no aplique efectivamente, en cualquier puerto marítimo situado bajo su soberanía o autoridad, las previsiones de este Estatuto a los barcos del mencionado Estado contratante, sus cargas y pasajeros”.*<sup>50</sup>

Considero que este aspecto faltó de regular y hubiera sido interesante su incursión en el Artículo 13 de la Ley de Puertos.

Aquí, también cabría añadir que el Artículo 4 del Estatuto menciona que todos los derechos y tasas impuestos serán debidamente publicados antes de entrar en vigor, y la autoridad marítima mantendrá, para examen libre por parte de todos los interesados, una tabla de derechos y tasas en vigor, así como una copia de sus disposiciones y reglamentos, sin embargo en la Ley de Puertos, estos aspectos no están señalados o especificados; así, sería conveniente incluir este aspecto en el Artículo 11 de dicha Ley.

Entre las causas de revocación, Artículo 33 fracción III, se menciona interrumpir la operación o servicios al público total o parcialmente sin causa justificada, pero también hubiera sido conveniente incluir en la Ley, o hacerlo en el Reglamento correspondiente, una definición más exacta de lo que la autoridad entiende por causa injustificada, ya que por ejemplo, hay que tomar en cuenta que según el Artículo 46, el administrador portuario responderá ante la SCT por las obligaciones establecidas en el título de concesión, independientemente de los contratos de cesión parcial de derecho y de prestación de servicios que celebre; por lo que si uno de ellos incumple injustificadamente no sería justo que se considerara que el administrador portuario también lo hace.

---

<sup>50</sup> Artículo 8 en "Convención y Estatuto..." *ibidem*, p.



**Falta regular los aspectos en el caso de que existiera alguna controversia en asuntos internacionales, con el uso de los puertos, entrada y salida de los buques; aspectos que si contempla el Estatuto.**

En esta Ley, no se incluye claramente un mecanismo contra prácticas monopólicas como podría ser un código de conducta a este efecto: información privilegiada, e interferencias empresariales. A duras penas se alude a la Ley General de Competencia Económica, pero no se explicitan prácticas proselitistas, sanciones y demás.

La Ley de Puertos no impide la creación de monopolios, adolece de un capítulo de recursos para dirimir controversias y no aclara que se hará con los terrenos de FONDEPORT.

Como la legislación no contempla un capítulo para determinar controversias y es indispensable prever recursos de los concesionarios respecto a la SCT.

Se pretende que haya competencia entre prestadores de un mismo servicio en los puertos, pero no garantiza que de un puerto a otro haya distintos administradores portuarios. Además, el Gobierno podría quedarse con los puertos de su conveniencia.

En el Artículo Séptimo transitorio de la nueva legislación se establece:

*"A fin de reorganizar el sistema portuario nacional en los términos establecidos en esta Ley, el gobierno federal podrá constituir sociedades*

*mercantiles de participación estatal mayoritaria a las que se adjudiquen directamente las concesiones para la administración portuaria integral".<sup>51</sup>*

Podrían surgir los monopolios para operar varios puertos ya que las concesiones de las Administraciones Portuarias Integrales se podrían dar a una sola empresa privada o estatal nacional o internacional.

Otro asunto es con respecto a los predios del Fondo para los Desarrollos Portuarios, ya que no se especifica en el texto de la Ley, ni lo han aclarado los funcionarios dónde entrarán éstos.

Si los terrenos de FONDEPORT se destinan a la venta o concesión a empresas para establecer actividades relacionadas con los puertos, con la actual Ley no se sabe si los nuevos administradores podrán venderlos o cuál será su destino. Por poner sólo un ejemplo, en el Puerto de Altamira, FONDEPORT tiene miles de hectáreas.<sup>52</sup>

Según el ex-director de operaciones terrestres de Transportación Marítima Mexicana, Gerardo Primo, la LP causa incertidumbre financiera, toda vez que en la privatización del sistema portuario no se define si se otorgará o no a más de un concesionario el servicio de carga ni el cálculo para la contraprestación que los inversionistas deberán cubrir al Gobierno Federal.

Agregó que la normatividad no considera la determinación de tarifas por cobros de servicios básicos, los costos que representarán los operadores de terminales ni la evaluación del equipo existente.

---

<sup>51</sup> "Ley de Puertos". Op. Cit., p. 46.

<sup>52</sup> Tristán, Georgina. "No prohíbe los monopolios la LP". El Economista. 5/2/97 México, D.F. 14 de junio de 1993. p. 37.

Sobre el aspecto de la responsabilidad derivada de la administración y operación portuaria, cabe destacar que no presentan límite alguno en la Ley. Sin embargo, se establece como causa de revocación de la concesión o permiso correspondiente, no cubrir las indemnizaciones por los daños que se originen y no mantener en vigor pólizas de seguros de daños a terceros.

El problema será calcular el monto de la suma asegurada, ya que la responsabilidad de los administradores y prestadores de servicios es ilimitada y solidaria en términos del Artículo 56 de la Ley que comentamos.

Durante la aprobación de la Ley de Puertos en la Cámara de Diputados, miembros del PRD dijeron que se violaban los derechos humanos, pues no se hace mención o se desconoce a los trabajadores. Expusieron que en el Artículo 25 Constitucional se establece que al desarrollo concurrirán el sector público, el social y el privado, y en esta Ley se ignora al sector social.

La posición del PFCRN fue una crítica severa en torno a los puntos en que se transtoca los intereses de los trabajadores de los puertos. Según *La Jornada* "una de las pocas modificaciones que al dictamen aceptó la diputación del PRI se refiere a los estibadores: Quienes sean beneficiarios -de las concesiones- de la autorización, emplearán a los trabajadores estibadores del puerto en que han venido laborando".<sup>53</sup> Sin embargo, parece ser que no fue contemplada en la Ley de Puertos.

Afirman los Estibadores que el sector social fue desplazado con dicha Ley, al no tomar en cuenta a los trabajadores portuarios como parte integral de suma importancia en todos los puertos del mundo; como Canadá y Estados

---

<sup>53</sup> Alemán Alemán, Ricardo. "Aprobó la Cámara de Diputados la nueva Ley de Puertos". *La Jornada*. México D.F. 23 de junio de 1993. p. 30.

Unidos en los cuales están afiliados a organismos internacionales, como CIO, OIT y otros regionales de vital importancia.

Por su parte Transportación Marítima Mexicana asegura que dicha Ley de Puertos no contiene claridad respecto a cuantas concesiones otorgará para cada terminal portuaria, proliferando así empresas y sindicatos de símbolos que originarán duplicidad en diversos renglones.

El dirigente de la CROM en el Estado de Baja California Sur, Manuel Apodaca López, señaló que las modificaciones a la Ley de Puertos implican la desaparición de sus sindicatos y ellos no están de acuerdo en ello.

El dirigente mencionó que la nueva Ley establece que las uniones de trabajadores y sindicatos se conformarán como sociedades mercantiles para poder participar en la administración de los puertos, pero eso significa que la lucha sindical debe desaparecer.

Expresó que de nada sirve que surjan sociedades mercantiles de trabajadores si éstos no tienen dinero para invertir y además quienes trabajarán serán ellos mismos.

Mencionó que aunque se presenta la opción de que los trabajadores formalicen sociedades con inversionistas, lo mejor sería que éstos últimos aportarán el dinero y que los trabajadores sin dejar sus sindicatos laboraran como lo han hecho hasta ahora.

Mencionó que aunque haya sociedades mercantiles de trabajadores, si no hay dinero la situación portuaria del país no mejorará por lo que más que leyes se necesitan empresarios emprendedores nacionales.

El líder de la CROM estimó que más bien estas modificaciones a la Ley atentan contra el sindicalismo y ofrecen a cambio algo ilusorio, porque "somos sindicalistas, no empresarios".<sup>54</sup> De tal forma, los trabajadores portuarios quedaron desprotegidos.

En otro aspecto, los panistas consideraron que deberá resolverse la discriminación de los puertos que serán otorgados en concesión integral y los que tendrán intervención parcial.

En el Segundo Seminario Nacional sobre Transporte e Industria Marítima,<sup>55</sup> concluyeron expertos en Derecho Marítimo que las Leyes de Puertos y Navegación presentan omisiones e indefiniciones para la construcción y reparación del equipo naval.

Señalaron que *"las dos legislaciones carecen de un capítulo en donde se especifique la construcción naval; error atribuible a un acto de omisión y posiblemente a la falta de interacción con los sectores involucrados; mientras ese capitulado sí se hallaba en la Ley de Navegación y Comercio Marítimos de 1963, abrogada"*.<sup>56</sup>

Se insistió en que si bien el objetivo de las Leyes de Puertos y de Navegación -en vigor el 19 de julio de 1993 y el cuatro de enero de 1994, respectivamente, fue la de simplificar y desregular, no existe ninguna mención a la industria de la construcción o reparación naval.

---

<sup>54</sup> Diario Peninsular, Con Identidad sudcaliforniana, Baja California Sur, 6 de septiembre de 1993, p. 1.

<sup>55</sup> Hernández, Jaime. "Conclusiones del Seminario Nacional del Sector". El Financiero, México, D.F. 29 de mayo de 1994, p. 7.

<sup>56</sup> Idem.

**Hubiera sido importante considerar más apertura dentro de la autoridad local, mayor autonomía y soberanía en los puertos mexicanos.**

**La Ley no menciona con claridad la diferencia entre permiso, concesión y privatización.**

**En el Artículo 26 de la LP, hubiera sido conveniente incluir, en los derechos y obligaciones de los concesionarios, respetar las disposiciones emanadas de los tratados internacionales, así como en el Artículo 16 fracción XII, de esta manera, en nuestra legislación se daría una correspondencia de los compromisos adquiridos por México.**

**En el Artículo 17 se especifica que las capitánías de puerto contarán con los elementos de vigilancia e inspección que se determinen, sin embargo, nos cuestionamos en dónde se determinarán dichos elementos.**

**A pesar del Artículo 19 de la LP, no se determina aún cual sería el mecanismo de coordinación entre autoridades aduanales, sanitarias, migratorias o cualquier otra que ejerza sus funciones dentro de los puertos.**

**Por último, se debe definir la autoridad portuaria y su relación con el ámbito marítimo. Es decir, el término autoridad debe ser sinónimo en ambos casos. Por tanto, la autoridad marítimo-portuaria permitirá homogeneizar aún más, concepto y función en ambas leyes.**

#### 4.6. Inconsistencias internas y términos ambiguos.

Se dice que la ausencia de una Ley o reglamento no significa que exista un vacío jurídico. En caso de litigio, el juez tiene la obligación de dictar sentencia aunque los textos legales sean imprecisos y oscuros. En este caso debe aplicar los principios generales del derecho, lo que lleva a crear derechos no a su antojo, sino dentro del marco de esos principios.

Sin embargo, sería muy importante considerar la innecesidad de enfrentarse en caso de litigio, a textos imprecisos y oscuros, no porque se esté en contra del principio de la jurisprudencia, sino porque desde un inicio se deben contemplar las cuestiones generales y necesarias de esa Ley y así, servir como auxiliar en el intercambio comercial y evitar problemas de conceptualización y relaciones económicas.

La LP intenta resolver el añejo problema de la descentralización de la actividad marítimo-mercante, definición de Autoridad, autonomía y administración.

Uno de los objetivos es fomentar la participación activa de los Gobiernos Estatales y Municipales, según lo señala el Artículo 3° *"Todo lo relacionado con la administración, operación y servicios portuarios, y actividades conexas a éstos, estará sujeto a la competencia de los poderes federales..."*.<sup>57</sup> No se cuestiona la conveniencia de que esto sea así, aunque por motivos de eficiencia y eficacia quizá hubiera sido más conveniente delegar algunos asuntos a las autoridades estatales, tales como los directamente relacionados con la operación, o inclusive hacer caso de la proposición de algunos agentes

---

<sup>57</sup> "Ley de Puertos", *ibidem*, Artículo 3, p. 36.

involucrados en la actividad portuaria: la creación de tribunales marítimos, es decir especializados. Estos tribunales podrían tener jurisdicción por zonas, en caso de que el volumen en todos los Estados no fuera suficiente para justificar su creación.

Como ya se ha mencionado, en el modelo de organización institucional del sistema portuario, la SCT enumeró entre otras políticas, las siguientes:

- *"Se promueve la participación de los sectores privado y social en todos los renglones de la actividad portuaria, incluyendo el de la propia administración de los puertos".<sup>54</sup>*

Sin embargo, los trabajadores fueron el sector más castigado en esta Ley, debido a que no se protegieron ampliamente sus derechos, y por otro lado, los trabajadores no están participando activamente en todos los renglones de la actividad portuaria, y mucho menos, en la administración de los puertos, luego entonces, miente tal afirmación.

- *"Se descentraliza la administración de los puertos. Es decir, cada puerto tendrá su propia administración autónoma y así, el sistema portuario estará conformado por puertos financieramente autosuficientes que compitan entre sí".<sup>55</sup>*

En este sentido, podríamos observar que no es necesaria la competencia entre los puertos nacionales, sino una íntegra especialización, para que atiendan adecuadamente su zona de influencia, sean unos o otros

<sup>54</sup> Los Puertos Mexicanos: Inversión hacia el futuro. Proceso de reestructuración y privatización. México, Puertos Mexicanos, SCT, 1994, p. 8.

<sup>55</sup> Idem.



complementarios, y faciliten la integración de los transportes nacionales al sistema de la Marina Mercante Nacional.

En lo referente al Artículo 9, la clasificación establecida por la Ley de Puertos es limitada, equívoca e incompleta debido a que únicamente los clasifica en tres aspectos:

- a) Por su navegación
- b) Por sus instalaciones y servicios
- c) Por su uso.

no contemplándolos desde un punto de vista físico y por su importancia: local, regional, nacional e internacional.

Asimismo, al clasificar a los puertos por su navegación, la Ley de Puertos, únicamente contempla a los puertos de altura y de cabotaje y no menciona por separado a los puertos mixtos.

Aquí, cabría hacer la observación que los puertos mixtos tienen la particularidad de recibir tanto transporte de altura como de cabotaje, en consecuencia, están diseñados y capacitados para recibir grandes y pequeñas embarcaciones; mientras que en particular, los puertos de altura atienden embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos y puntos nacionales e internacionales, y tiene acceso a grandes embarcaciones de gran profundidad o calado y donde la profundidad de los canales de acceso son los adecuados para la entrada de dichas embarcaciones; y los de cabotaje, son los puertos diseñados y construidos para captar el transporte de carga o pasaje entre puertos de un mismo país.

Al referirse a los puertos por sus instalaciones y servicios, no los considera también, por su función económica, y establece únicamente cuatro clasificaciones: comerciales, industriales, pesqueros y turísticos, ignorando por lo tanto los petroleros, mineraleros, graneleros, carboneros, auxiliares, de tránsito, entre otros.

Es medular recordar que los puertos pueden ser multipropósitos y así debe considerarse, sin resaltar cualquiera de sus actividades, ni dar prioridad únicamente a las mencionadas e ignorando todas aquellas funciones no establecidas en dicha Ley. Si no son reconocidos los puertos de tal forma, continuaremos en el caos portuario.

La clasificación enunciada por la Ley responde a la lógica de la naturaleza netamente comercial de los puertos, y no desde una concepción global, como debió ser realizada, si realmente se quería dar uniformidad y precisión al sector portuario. Además, a la Ley de Puertos no le corresponde dar una clasificación de éstos, porque los objetivos perseguidos apuntan hacia un lado diferente de las clasificaciones, y si se hizo esta clasificación debió ser más amplia y considerar todas las posibles opciones de los puertos, para no correr el riesgo de limitarlos en mínimas clasificaciones.

En la Comisión Consultiva, es importante señalar que aunque resulta interesante esta figura, el Gobierno Federal se mostró cauteloso en extremo, ya que al conformar esta Comisión eliminó la participación no regional, pero también le restó fuerza al designar sus resoluciones únicamente como recomendaciones, que como tales pueden ser o no observadas por la administración portuaria correspondiente en cuyo caso, las autoridades respectivas también tienen la facultad de cumplirlas o no hacerlas cumplir.

De tal forma, que ni a la Comisión Consultiva ni al Comité de Operación, la LP les otorgó facultades ejecutivas y simplemente su actuación se limitará a la elaboración de recomendaciones en las materias que la propia Ley contempla para cada uno de dichos Organismos.

La Ley trata de establecer las garantías necesarias para asegurar que se presten los servicios portuarios a los usuarios de manera permanente, uniforme, regular, en condiciones equitativas y por riguroso turno; sin embargo, la inclusión de este Artículo (45) tendrá sentido únicamente en la medida en que tenga fuerza el Reglamento correspondiente, tengan sentido las reglas de operación, y las concesiones para la operación de terminales se otorguen de forma transparente y evitando la formación de monopolios y preferencias predeterminadas a cualquier usuario en particular.

El Artículo 20 de la Ley menciona que para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público en puertos, terminales y marinas, así como para la construcción de obras en los mismos y la prestación de servicios portuarios se requiere de concesión o permiso. Sin embargo no es muy clara la intención al hacer una distinción entre las concesiones para la API y para aquellas que se otorguen fuera de las áreas concesionadas a una API. La interpretación que nosotros les damos es en el sentido de que dentro de un recinto portuario sujeto a una API, las concesiones que se otorguen sobre bienes del dominio público sólo se le otorgarán a dicha API, y por consiguiente a los terceros únicamente se les concesionará o permisionará el uso y explotación de dichos bienes, así como la prestación de los servicios; y por otro lado fuera de las áreas sometidas a una API, esas concesiones sí se pueden hacer a sujetos diferentes al administrador portuario o pueden simplemente conseguir un permiso para prestar los servicios portuarios, según sea el caso. Un poco más clara es la disposición que se establece en el mismo Artículo y que señala la necesidad de celebrar un contrato de cesión parcial de derechos o de

prestación de servicios en caso de estar interesados en ocupar áreas, construir y operar marinas e instalaciones o prestar servicios portuarios dentro de las áreas concesionadas a una API.

En este contexto, también existe una gran confusión en relación a las concesiones:

1. La concesión de la API a una entidad.
2. La concesión del puerto a otra entidad.
3. La concesión de la carga y descarga a otra entidad.
4. La concesión del pilotaje a otra.
5. La concesión del avituallamiento a otra.
6. La concesión de una determinada terminal a otra.

Esto podría derivarse en serios problemas. Imaginemos por un momento la tendencia monopólica a darse:

**Acapulco:**

Fue concesionado a **Transportación Marítima Mexicana**, empresa que no sólo tiene buques, tiene constructoras, empresas de maniobras, ferrocarriles, etc. El puerto se volverá en un monopolio que dificultará la participación de los demás intereses, los cuáles se verán limitados y podrán encarecer a la larga los servicios; por consiguiente, la función de éstos, no se podrá realizar objetivamente.

En lo referente a la contraprestación, el Artículo 24 establece que ésta es parte de la oferta que harán los interesados para ganar los concursos, pero por otra, entendemos que la contraprestación a que se refiere el Artículo 37 también estará sujeta a ofrecerse en la postura que cada licitante haga en el

concurso, de otra forma, esta contraprestación se deberá especificar en las bases del concurso o los individuos se encontrarán en una situación de extrema inseguridad, tanto jurídica, como financiera, al permitir que la Secretaría de Hacienda establezca dicha contraprestación en el momento que lo juzgue conveniente y después de que el ganador ya ha hecho sus cálculos para determinar la rentabilidad de su inversión.

El Artículo 37 establece que para determinar dicha contraprestación se habrá de tomar en cuenta el valor comercial de los bienes a concesionar, lo cual en muchos casos es sumamente difícil mientras que en otros es prácticamente imposible; además en el caso de la API, también se considerará la *"potencialidad económica del puerto o grupo de ellos y terminales y el plazo de la concesión."* la letra de la Ley no establece ningún criterio objetivo y deja demasiada discrecionalidad para esta determinación, esperamos que llegado el momento para determinarlos, la autoridad tome en cuenta que esta contraprestación puede hacer más o menos competitivo a un puerto, no sólo a nivel nacional sino a nivel internacional.

Ya habíamos mencionado que en los Artículos 20 y 51, los interesados en ocupar áreas, construir y operar terminales, marinas e instalaciones o prestar servicios portuarios dentro de las áreas concesionadas a una API tienen la necesidad de celebrar los llamados contratos de cesión parcial de derechos, sin embargo aquí podríamos señalar que esta clase de contratos no es absolutamente clara, pero debido a su fuerte vinculación con el título de concesión del administrador portuario, consideramos que posee la misma naturaleza jurídica de aquel,<sup>90</sup> por lo tanto se puede hablar de una subconcesión, aunque jurídicamente este término no está especificado por la

---

<sup>90</sup> Es decir mixta, pues se compone de los tres elementos de la concesión: el acto reglamentario, el acto condición y el contrato.

Ley. Inclusive, el Artículo 56 señala la responsabilidad solidaria que junto con el administrador portuario tienen ante el Gobierno Federal, del cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de cesión parcial de derecho y de las consignadas en el título de concesión que se relaciona con éste.

En lo respecta a la construcción de infraestructura portuaria, creó que aquí habrá una limitación, pues la SCT será quien la defina y podría impedir una ágil construcción de infraestructura si no hay un adecuado manejo de la administración.

Por otro lado, sindicatos portuarios agrupados en la Confederación Obrera Mexicana enviaron a la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Diputados, antes de la aprobación de la nueva Ley de Puertos, una petición.

Solicitaban el cambio del Artículo 49 que señala: *"Los administradores portuarios, los operadores de las terminales, marinas e instalaciones y las empresas de prestación de servicios portuarios podrán realizar las operaciones que les correspondan con equipo y personal propios..."*<sup>61</sup>

La propuesta era quedar así: *"Los concesionarios y permisionarios que operen terminales, marinas e instalaciones portuarias, y las empresas de prestación de servicios portuarios que sean sociedades mercantiles utilizarán los servicios de los trabajadores de las organizaciones sindicales portuarias del lugar..."*<sup>62</sup>

La solicitud nunca prosperó.

---

<sup>61</sup> El Economista, México, D.F. 29 de septiembre de 1993, p. 28.

<sup>62</sup> Idem.

*"Sólo se trataba de involucrar a los trabajadores como sector social".* manifestó Navarrete Fabres.

No estaban en contra de la creación de más empresas para maniobras portuarias, sino del régimen de trabajo en que se desenvolverían.

Aunque algunos diputados priístas afirmaron<sup>63</sup> que según el Artículo 46. la SCT establecerá quienes cumplen requisitos y especificaciones para concursar ciertos servicios, con lo cual obliga a los concesionarios a contratarlos con determinadas empresas.

Con esto, la SCT trata de dejar un resquicio dónde mantener a los sindicatos que actualmente prestan servicios en los puertos. Por un lado, afirman que el prestador de servicio podrá hacerlo con su personal y equipo, pero por otro mantiene abierta la posibilidad para la entrada de sindicatos.

En cuanto a las definiciones, en el Artículo 2 de la LP, se establece que todo tipo de obra o edificación destinada a la construcción o reparación de embarcaciones queda dentro del concepto *"instalaciones portuarias"*, que se encuentren en un puerto o fuera de él. Esta inclusión no nos parece muy afortunada ya que la industria naval es muy independiente de la actividad propiamente portuaria.

Esta Ley de corte neoliberal no evitará las prácticas monopólicas. Con la liberalidad con que se trata de captar inversión privada no se evitará la formación de monopolios porque son pocos los capitalistas nacionales que en lo

---

<sup>63</sup> Tristan, Georgina. *"No prohíbe los monopolios la LP"*. El Economista. México, D.F. 14 de junio de 1993 p. 37.

individual podrían concursar para obtener una concesión que les permitirá administrar los puertos mexicanos.

Al ser otorgadas concesiones hasta por 100 años al sector privado, evidentemente se debilitará la seguridad del país, en virtud del espacio estratégico y la importancia económica que significan los puertos.

La concesión por 50 años de los puertos no es recomendable para los inversionistas privados ya que es difícil prever los volúmenes de carga comercial en los proyectos de largo plazo y los puertos son particularmente vulnerables a esta incertidumbre.

En un análisis de factibilidad de proyectos de inversión de una terminal marítima, tomando como ejemplo el Puerto de Manzanillo, Colima, se recomendó que los proyectos de inversión sólo se realicen a un lapso de 15 años, tomando en cuenta la vida útil de los equipos más costosos.

Se destacó que otro parámetro que influye en la operación portuaria es el tráfico, así como las inversiones en infraestructura carretera y ferroviaria que conecten a éste con la distintas cadenas intermodales.

Sin embargo, se sostuvo que de los 22 puertos administrados, en ese entonces, por Puertos Mexicanos, sólo seis en el Pacífico disponen de un acceso carretero satisfactorio y nada más cuatro cuentan con un servicio ferroviario en el nivel competitivo.

En el primer caso están Ensenada, Guaymas, Topolobampo, Mazatlán, Manzanillo y Acapulco; mientras que en el segundo están Guaymas, Mazatlán, Manzanillo y Lázaro Cárdenas.



En los puertos del Golfo sólo Veracruz y Progreso cuentan con un buen acceso carretero, y Veracruz y Coatzacoalcos son los únicos que tienen un sistema ferroviario aceptable.

Nuestros puertos sufren un fuerte atraso debido a los bajos volúmenes de carga, pobre infraestructura en general, administración aún centralizada, exceso de trámites y regulación por parte de autoridades y prestadores de servicios, entre otros. Tal situación entorpece la fluidez en el manejo de la carga.

Empero, se dijo que con la privatización de los puertos la situación podría revertirse, aunque es necesario generar certidumbre con la LP. Ello debido a que en el Artículo 26, se establece que el título de concesión contendrá prestaciones por concesión que deberán cubrirse al Gobierno Federal, pero no queda definido cuál será el método para cálculo de dicha contraprestación. Esta situación crea incertidumbre en un análisis financiero.

En el Artículo 60 se establece que la SCT tiene la facultad de establecer en los títulos de concesión así como en los permisos las bases de regulación tarifaria y de precios para el uso de determinados bienes y la prestación de los servicios en puertos, terminales y marinas *"cuando no existan opciones portuarias o de otros modos de transporte que propicien un ambiente de competencia razonable... sólo mientras subsistan las condiciones que la motivaron"*. Aquí es importante volver a señalar, que este punto es muy vulnerable, pues la SCT podría considerar que dichas condiciones subsisten permanentemente, o en su caso provocarlas en cuestión de los principales servicios portuarios, de tal manera que esta particular facultad de la SCT en cuanto a precios y tarifas, si bien puede ser favorable al regular el equilibrio financiero, también puede ser desfavorable si se convierte en una autoridad arbitraria o intransigente en el control.

En lo relativo a la verificación, Artículos 63 y 64, tiene la facultad la SCT para verificar el cumplimiento de las obligaciones señaladas por la Ley. Se establece que dicha verificación se realizará en los términos que la propia Ley establece o, en lo no previsto, de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Aunque esta facultad es necesaria, también es muy importante la regulación, en el Reglamento, de los procedimientos para llevar a cabo la verificación porque de lo contrario se puede dejar abierta una puerta al exceso de discrecionalidad por parte de la autoridad y por lo tanto a prácticas indeseables que originan corrupción y por consiguiente, ineficiencia en los servicios portuarios.

Por otro lado, se habla constante e indistintamente de reglamentos y reglamento de la presente Ley.

No hay acaso sólo un reglamento de la LP, entonces ¿por qué se dice "... en términos que establezcan los reglamentos de la presente Ley", Artículos 11, 16, 28 y 65 entre otros; mientras en otros se habla exclusivamente de "el reglamento respectivo", Artículo 24?<sup>14</sup>

Con relación a las APIS, la ubicación correcta de éstas, debe implicar, cuál es su diferencia en relación con la autoridad portuaria y administración general del puerto.

Es importante definir si son entes mercantiles, sin autoridad portuaria y con autonomía de gestión o viceversa.

---

<sup>14</sup> "Ley de Puertos" ibidem, Artículos 11, 16, 24, 28, 65, pp.

La Ley establece que la autoridad de la materia será la SCT que la habrá de delegar en las capitanías de puerto, auxiliadas por las policías federales, estatales y municipales en caso necesario.<sup>65</sup>

Así, se desprende que la autoridad portuaria será la encargada de vigilar que las medidas portuarias se cumplan por parte de las APIS, aunque no queda del todo claro si hablamos en conjunto de la administración general del puerto.

Entonces, la API será un ente autónomo sujeto a la autoridad portuaria, pero no se precisa hasta dónde agota sus límites.

Este es un punto importante a reflexionar, porque por primera vez en los asuntos portuarios, se intenta precisar la existencia y función de la autoridad portuaria, desde una perspectiva regional, local e integral.

Autoridad portuaria, que deducimos es también la marítima, y la administración general de puertos, deberían ser comprendidos como una misma, que sancionará la actuación de las APIS, con procedimientos apegados a las necesidades locales y no de los dictados unilaterales del centro, lo que a su vez implica la práctica real de la descentralización.

Esto sería uno de los principales logros, no sólo de la LP, sino del propio sector marítimo.

---

<sup>65</sup> *Ibidem*. Artículos 17 y 18 . p. 38.

#### **4.7. Conceptos superados en el ámbito internacional.**

Los puertos se rigen por las leyes nacionales, es cierto, pero ello no debe impedirnos tomar en consideración lo que sobre ellos disponen los acuerdos internacionales. Ya se ha estudiado anteriormente la Convención de Ginebra, por lo tanto, se harán algunas consideraciones con relación a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Estas observaciones son de medular importancia, pues de una u otra manera tienen que ver con los puertos, además, al establecer la delimitación del mar territorial, se tienen que incluir las instalaciones portuarias; sin embargo, quedaron totalmente excluidas en la Ley de Puertos y ni siquiera se hace una mínima mención de ellas.

El 10 de diciembre de 1982, en Montego Bay, Jamaica, 119 Estados suscribieron la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que establece por primera vez la *"Carta de los Océanos"*. Asimismo, 141 Estados suscribieron el Acta Final de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Igualmente suscribieron la Convención las Islas Cook y el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia.

La Carta de los Océanos del Mundo, fue aprobada en la sede de las Naciones Unidas el 30 de abril de 1982. En votación pedida por los Estados Unidos, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar fue aprobada por 130 votos contra 4 y 17 abstenciones. México voto favorablemente y aparece publicada en el DQE el 1° de junio de 1983 en las páginas 1-118.

La Convención regula todos los medios de utilización de los océanos por el género humano: la navegación y el sobrevuelo, la exploración y la

explotación de sus recursos, la conservación y la contaminación, la pesca y la navegación. Sus 320 artículos y nueve anexos son considerados como guía para el comportamiento de los Estados en los océanos del mundo a través de zonas marítimas, directrices para el trazado de límites, la adopción de un sistema de solución pacífica de las controversias relativas a los océanos, el régimen de Estados archipelágicos, etc.

La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se reunió, por última vez, en Rose Hall Montego Bay, Jamaica, del 6 al 10 de diciembre de 1982 para la firma de la Convención y del acta final.

El tema de los fondos marinos fue la manzana de la discordia que impidió que la Convención fuese aprobada por consenso. No pudieron ser salvadas las diferencias entre un grupo de importantes países industrializados occidentales, encabezados por los Estados Unidos, y el "*Grupo de los 77*" países en desarrollo, más de cien, respecto del futuro sistema de participación de los recursos de la *zona internacional de los fondos marinos*, declarada como patrimonio común de la humanidad.

Conforme al nuevo Derecho del Mar, las zonas oceánicas bajo jurisdicción nacional son: a) el mar territorial y la zona contigua; b) la zona económica exclusiva; y c) la plataforma continental. Hay, desde luego, otras zonas oceánicas bajo jurisdicción nacional, como en el caso de los canales oceánicos internacionales, las bahías históricas o nacionales, los estrechos utilizados para la navegación internacional, las islas y los mares cerrados o semicerrados.

La Convención es en sí una victoria de toda la Comunidad Internacional después de nueve años de negociaciones encaminadas, como bien lo anota uno de los considerandos del texto, a establecer un orden jurídico para los mares y

océanos que facilite la comunicación internacional y promueva los usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos.

## **1. Examen del puerto por fijar la extensión del mar territorial y la zona económica exclusiva, así como de la plataforma continental.**

### **a) Régimen jurídico del mar territorial**

La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, después de 9 años de negociaciones, logró un acuerdo unánime de los Estados con respecto a la regla de las 12 millas náuticas del mar territorial. El efecto, la Convención sobre el Derecho del Mar, de 1982, establece en su Artículo 3°: *"Todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta Convención"*.<sup>66</sup>

El Artículo 2° estipula que *"la soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores y, en el caso del Estado archipelágico, de sus aguas archipelágicas, a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial"*.<sup>67</sup> Tal soberanía sobre el mar territorial se extiende a su correspondiente espacio aéreo, así como al lecho y al subsuelo de ese mar. No existe actualmente un límite del espacio aéreo ni del

---

<sup>66</sup> Camargo, Pedro Pablo. La Convención sobre el Derecho del Mar. Bogotá, Editorial Temis Librería, 1984. p. 49.

<sup>67</sup> *Idem*.

espacio ultraterrestre, por lo cual se entiende hasta las más altas columnas de aire.

El límite exterior del mar territorial es la línea en que cada uno de sus extremos está, del punto más próximo de la línea de base, a una distancia igual a la anchura del mar territorial (Artículo 4). La línea de base normal para medir la anchura del mar territorial es la línea de bajamar a lo largo de la costa, tal como aparece marcada mediante el signo apropiado en cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado ribereño (Artículo 5). La Convención incluye delimitaciones especiales, como las líneas de base rectas, para arrecifes, desembocaduras de ríos, bahías, y entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente.

#### **b) La zona económica exclusiva**

La zona económica exclusiva es definida como *"un área situada más allá del mar territorial y adyacente a este, sujeta al régimen jurídico establecido" en la parte V de la Convención, "de acuerdo con el cual los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados se rigen por las disposiciones pertinentes a esta Convención" (Art. 55).*

Del régimen jurídico de la zona económica exclusiva se derivan derechos tanto para los Estados ribereños como para los Estados sin litoral.

Los Estados con litoral tienen:

- a) derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, del lecho y el subsuelo del mar y de las aguas

suprayacentes, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos; y

- b) jurisdicción, con arreglo a las disposiciones pertinentes de la Convención, con respecto a : 1) el establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; 2) la investigación científica marina; 3) la protección y preservación del medio marino (Art. 56).<sup>64</sup>

Y los Estados sin litoral tienen el derecho a participar, sobre una base equitativa, en la explotación de una parte apropiada del excedente de recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños de la misma región o subregión, teniendo en cuenta las características económicas y geográficas de todos los Estados interesados (Art. 69). Esa participación será convenida mediante acuerdos bilaterales, subregionales o regionales. También los Estados desarrollados sin litoral tendrán derecho a participar en la explotación de recursos vivos solo en las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños desarrollados de la misma subregión o región.

Ahora bien, en la zona económica exclusiva, todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan, con sujeción a la Convención, de las libertades de navegación y sobrevuelo, tendido de cables y tuberías submarinos, y de otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades, tales como los vinculados a la operación de buques, aeronaves y cables y tuberías submarinos (Art. 58).

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 56.



Asimismo, en la zona económica exclusiva, el Estado ribereño tiene el derecho exclusivo de construir, así como el de autorizar y reglamentar la construcción, operación y utilización de: a) islas artificiales; b) instalaciones y estructuras para exploración y explotación; y c) instalaciones y estructuras que puedan estorbar el ejercicio de los derechos del Estado ribereño en la zona (Art. 60). El precepto establece que el Estado ribereño tendrá jurisdicción exclusiva sobre dichas islas artificiales, instalaciones y estructuras, incluida la jurisdicción en materia de leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, sanitarios, de seguridad y de inmigración. Sin embargo, las islas artificiales, instalaciones y estructuras no poseen la condición jurídica de islas. No tienen mar territorial propio y su presencia no afecta a la delimitación del mar territorial, de la zona económica exclusiva o de la plataforma continental.

El Estado ribereño tiene derecho a determinar la captura permisible de los recursos vivos en su zona económica exclusiva (Art. 61), y a promover el objetivo de la utilización óptima de tales recursos (Art. 62). La Convención incluye regulaciones para las especies altamente migratorias, los mamíferos marinos, las especies sedentarias y catádromas y las poblaciones anádromas.

La delimitación de la zona económica exclusiva entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente se efectuará por acuerdo entre los mismos sobre las bases del derecho internacional, a fin de llegar a una solución equitativa (Art. 74). Si no se llega a un acuerdo dentro de un plazo razonable, los Estados interesados recurrirán a los procedimientos de solución pacífica de las controversias (Parte XV).

Las líneas del límite exterior de la zona económica exclusiva y las líneas de delimitación trazadas en costas adyacentes, se indicarán en cartas a escala o escalas adecuadas para precisar su ubicación. El Estado ribereño dará la debida publicación a dichas o listas de coordenadas geográficas y depositará un

ejemplar de cada unas de ellas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Con anterioridad a la Convención sobre el Derecho del Mar, de 1982, se manifestaron situaciones de reivindicación de derechos de soberanía sobre la zona económica exclusiva de las 200 millas marinas, como en el caso de México por medio de su reforma constitucional de 1976 (Art. 27): *"La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a este, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso"*.<sup>69</sup>

#### c) La plataforma continental

En los términos del Artículo 76 de la Convención, la plataforma continental de un Estado ribereño *"comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de sumar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia"*.<sup>70</sup>

La Convención incluye los casos en que una plataforma continental puede extenderse hasta 350 millas como máximo: en las crestas submarinas el límite exterior de la plataforma continental no excederá de 350 millas marinas

---

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 61.

contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.

El Art. 76 consagra el sistema universal de delimitación de la plataforma continental. Un Estado ribereño deberá presentar información sobre los límites de la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas (contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial) a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental.

La Convención sobre el derecho del mar, reafirma los derechos de soberanía del Estado ribereño sobre la plataforma continental, a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales (Art. 77). Estos derechos son exclusivos en el sentido de que, si el Estado ribereño no explora la plataforma continental o no explota los recursos naturales de esta, nadie podrá emprender estas actividades sin expreso consentimiento de dicho Estado. El texto reitera que los derechos del Estado ribereño sobre la plataforma continental son independientes de su ocupación real o ficticia, así como de toda declaración expresa.

La Convención prevé la delimitación de la plataforma continental entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente. En principio general, conforme al Art. 83, es que esa delimitación debe hacerse (es igual a la delimitación de la zona económica exclusiva) por acuerdo entre los mismos Estados sobre la base del derecho internacional a fin de llegar a una solución equitativa. Si no se llega a un acuerdo dentro de un plazo razonable, los Estados interesados recurrirán a los procedimientos de arreglo pacífico previstos en la Parte XV de la Convención. Entre tanto, los Estados interesados, con espíritu de comprensión y cooperación, harán todo lo posible para concertar arreglos provisionales de carácter práctico y, durante este período de transición, no harán nada que pueda poner en peligro u obstaculizar

la conclusión del acuerdo definitivo. Tales arreglos no prejuzgarán la delimitación definitiva

Los derechos del Estado ribereño sobre la plataforma continental no afectan a la condición jurídica de las aguas suprayacentes ni a la del espacio aéreo situado sobre tales aguas. Y el ejercicio de los derechos del Estado ribereño sobre la plataforma continental no deberá afectar a la navegación ni a otros derechos y libertades de los demás Estados, previstos en la Convención, ni tener como resultado una injerencia injustificada en ellos (Art. 78).<sup>71</sup>

Todos los Estados tienen derecho de tender en la plataforma continental cables y tuberías submarinos. Pero el trazado de la línea para el tendido de tales tuberías en la plataforma continental estará sujeto al consentimiento del Estado ribereño, el cual no puede impedir el tendido o la conservación de tales cables o tuberías (Art. 79).

El Estado ribereño tiene también el derecho exclusivo de autorizar y regular las perforaciones que con cualquier fin se realicen en la plataforma continental (Art. 81). Y el Art. 85 preserva el derecho del Estado ribereño a explotar el subsuelo mediante túneles, cualquiera que sea la profundidad de las aguas sobre el subsuelo.

De otra parte, los Estados ribereños están obligados a compartir con la comunidad internacional parte de los ingresos que obtengan de la explotación del petróleo y otros recursos en cualquier parte de su plataforma situada a más de 200 millas de la costa. Este sistema de pagos aparece en el Art. 82, y los mismos deben hacerse por conducto de la Autoridad de los Fondos Marinos, la cual los distribuirá entre los Estados partes de la Convención sobre la base de

---

<sup>71</sup> *Ididem* p 62.

critérios de distribución equitativa, teniendo en cuenta los intereses y necesidades de los Estados en desarrollo, entre ellos especialmente los menos adelantados y los que no tienen litoral. Este postulado responde a las exigencias del nuevo orden económico internacional y tiende a compensar también a los Estados que no tienen litoral, como en el caso de Bolivia.

## **2. El puerto frente al Derecho de Paso Inocente**

### **a) Normas aplicables a todos los buques**

Los buques de todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan del derecho de paso inocente a través del mar territorial (Art. 17).

Se entiende por paso el hecho de navegar por el mar territorial con el fin de: a) atravesar dicho mar sin penetrar en las aguas interiores ni hacer escala en una rada o instalación portuaria fuera de las aguas interiores, o b) dirigirse hacia las aguas interiores o salir de ella. El paso debe ser rápido e ininterrumpido. Sin embargo, el paso comprende la detención y el fondeo, pero sólo en la medida en que constituyan incidentes normales de la navegación o sean impuestos al buque por fuerza mayor o dificultad grave o se realicen con el fin de prestar auxilio a personas, buques o aeronaves en peligro o dificultad grave. (Art. 18).

Ahora bien, ¿qué se entiende por paso inocente? Según la Convención de Jamaica, el paso es inocente *"mientras no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del estado ribereño"*(Art. 19). Y se considera que el paso de un buque extranjero es perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño si ese buque realiza, en el mar territorial, alguna de las actividades siguientes: a) cualquiera amenaza o uso de la fuerza contra la

soberanía, la integridad territorial o la independencia política del estado ribereño o que de alguna otra forma viole los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas: b) cualquier ejercicio o práctica con armas de cualquier clase; c) cualquier acto destinado a obtener información en perjuicio de la defensa o la seguridad del Estado ribereño (espionaje); d) cualquier acto de propaganda dirigido contra la defensa o la seguridad del estado ribereño; e) el lanzamiento, recepción o embarque de aeronaves; f) el lanzamiento, recepción o embarque de dispositivos militares; g) el embarco o desembarco de cualquier producto, moneda o persona, en contra de las leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios del Estado ribereño; h) cualquier acto de contaminación intencional y grave contrario a la Convención; i) cualesquiera actividades de pesca; j) la realización de actividades de investigación o levantamientos hidrográficos; k) cualquier acto dirigido a perturbar los sistemas de comunicaciones o cualesquiera otros servicios o instalaciones del estado ribereño; y l) cualesquiera otras actividades que estén directamente relacionadas con el paso.

En el mar territorial, los submarinos y cualesquiera otros vehículos sumergibles deberán navegar en la superficie y enarbolar su pabellón (Art. 23). En el caso de los buques extranjeros de propulsión nuclear y los buques que transporten sustancias nucleares u otras materias intrínsecamente peligrosas o nocivas, deberán tener a bordo los documentos y observar las medidas especiales de precaución que para tales buques se hayan establecido en acuerdos internacionales (Art. 23).

El Estado ribereño está autorizado para dictar, de conformidad con la Convención y otras normas del Derecho Internacional, leyes y reglamentos relativos al paso inocente por su mar territorial (Art. 21); asimismo podrán, en caso necesario, designar vías marítimas y prescribir dispositivos de separación del tráfico (Art. 22). El Estado ribereño puede tomar en relación con su mar

territorial las medidas que estime necesarias para impedir todo paso que no sea inocente (Art. 25), pero, en cambio, no opondrá dificultades a la travesía inocentes de buques extranjeros por el mar territorial salvo de conformidad con la propia Convención (Art. 24). Tampoco podrá imponer gravamen alguno a buques extranjeros que pasen por su mar territorial, como no sea con carácter de remuneración por servicios determinados prestados (Art. 26).

### **3. Derechos de los Estados sin litoral**

Tal como se ha indicado anteriormente, la alta mar está abierta a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, los cuales, sin discriminación, gozan de la libertad de navegación, sobrevuelo, extensión de cables y tuberías submarinas, construcción de islas artificiales y otras instalaciones permitidas, pesca e investigación científica.

La Parte X de la Convención, en ampliación de las reglas especiales adoptadas por la Convención de 1958, reconoce el derecho de acceso al mar y desde el mar de los Estados sin litoral y libertad de tránsito.

Se entiende como "Estado sin litoral", o mediterráneo, un Estado que no tiene costa marítima, como en el caso de Bolivia y Paraguay.

Era de elemental justicia que los Estados sin litoral marítimo tuvieran derechos especiales en la Convención, puesto que los vieron reducidos sus derechos en alta mar al extender los Estados ribereños su mar territorial a 12 millas marinas, su zona contigua a 24 y su zona exclusiva a 200.

El Art. 125 del texto de Jamaica dispone que los Estados sin litoral tendrán el derecho de acceso al mar y desde el mar para ejercer sus derechos

convencionales, incluidos los relacionados con la libertad de la alta mar y con el patrimonio común de la humanidad. Para este fin, los Estados sin litoral gozarán de libertad de paso a través del territorio de los Estados de tránsito por todos los medios de transporte. Las condiciones y modalidades para el ejercicio de la libertad de tránsito han de ser convenidas entre los Estados sin litoral y los Estados de tránsito interesados, mediante acuerdos bilaterales, subregionales o regionales.

Los buques que enarboles el pabellón de un Estado que carezca de litoral gozará en los puertos marítimos del mismo trato que el concedido a otros buques extranjeros.

Pero, es importante señalar, que la reciprocidad establecida respecto de los demás Estados, no cabe con aquellos llamados países Mediterráneos, que no tienen costas pues no les podemos exigir reciprocidad si no tienen puertos: República Checa, República Eslovaca, Suiza, etc. pero si una marina mercante respetable.

#### **4. El puerto en general en el Convenio de Montego Bay**

Hay dos Artículos que hablan en particular de los puertos, el Artículo 11 y el Artículo 131.

El Artículo 11 titulado Puertos, establece que para los efectos de la delimitación del mar territorial, las construcciones portuarias permanentes más alejadas de la costa que formen parte integrante del sistema portuario se consideran parte de esta. Las instalaciones costa afuera y las islas artificiales no se considerarán construcciones portuarias permanentes.



El Artículo 131 establece la igualdad de trato en los puertos marítimos, al enunciar que *"Los buques que enarboles el pabellón de Estados sin litoral gozarán en los puertos marítimos del mismo trato que el concedido a otros buques extranjeros"*.<sup>72</sup>

Es aquí entonces, donde vemos resumido un concepto aceptado por la comunidad marítima internacional: la igualdad de trato en los puertos marítimos, y que ha sido aprobado por México al ratificar dicha Convención, pero que no recupera al elaborar la Ley de Puertos, sino todo lo contrario, se opone a este supuesto, al establecer que se negará la entrada a aquellos buques con los que no se tengan relaciones diplomáticas, aunque este concepto, ya ha sido superado en el ámbito internacional.

Aunque cabe señalar nuevamente, que si bien, se exige reciprocidad de trato en los puertos de otros países, hay países que no tienen puertos al mar como Suiza, la República Checa, la República Eslovaca, etc.

Actualmente se ha propuesto en el ámbito internacional un anteproyecto de Tratado del Régimen de los buques extranjeros en el puerto.

#### **4.8. Duplicidad de leyes.**

Si bien, uno de los puntos fundamentales de la Ley de Puertos fue que se contara con un sólo marco jurídico, más ágil y funcional para evitar la duplicidad de leyes que existía en la gestión portuaria, parece que algunas atribuciones ya han sido especificadas en otras leyes.

---

<sup>72</sup> *Ibidem* p. 153.

A opinión de Adamastor Hiram Díaz Becraft, Director de Planeación y Construcción de Fondepport, hay diversas cuestiones de competencia que se atribuyen a varias Secretarías y que hubiera sido útil especificar en la LP. Por sólo mencionar hay duplicidad de funciones con la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante. SEMARNAP, Secretaría de Marina, además de las propias de la SCT. Por ejemplo, la segunda es la cabeza de la Comisión Nacional del Agua y por lo tanto entre sus funciones está la delimitación del recinto portuario, así como de los diferentes ríos. En cuanto a la cuestión de los recintos portuarios, esto también atañe a la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante y la cuestión de los ríos, a la Secretaría de Marina.

En cuanto al cuidado de los ríos, es la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante quien se encarga, siendo esta una función de la Comisión Nacional del Agua.

Adamastor Hiram Díaz considera que lo mismo pasa en la cuestión de la descarga de basura, en donde varias Secretarías comparten facultades, obligaciones y donde tampoco hay un lugar específico para este aspecto.

Hay varios choques de la LP con respecto a otra leyes, obedeciendo a que fue una Ley hecha rápido, al vapor, de tal manera que ni siquiera hubo tiempo o convenia convocar a la SEDESOL, Secretaría de Marina y organismos involucrados en el sector; se necesitaba terminar rápido y poner en funcionamiento justo en los momentos culminantes de las privatizaciones de los principales sectores productivos del país, siendo que de esta forma, se perdería entre tantos procesos privatizadores y contaría con la aprobación popular. Claro, sin descartar, que el entonces Secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Gamboa Patrón, administraba en un escenario sucesorio

donde necesitaba de popularidad, apoyo y presencia nacional e internacional para lograr un clima favorable en una plataforma electoral.

Incluso se especuló que de un grupo muy reducido de juristas de la Dirección General de Puertos, encabezado por Arturo Castañeda Niebla, Gerente Jurídico.<sup>73</sup> Amílcar Rosado Luque y Esther Vicente González, nació la redacción de la LP.

#### 4.9. Trascendencia de la Ley de Puertos.<sup>74</sup>

Hasta hace poco la actividad portuaria se regulaba por las Leyes de Navegación y Comercio Marítimos, en vigor a partir de 1963 y la de Vías Generales de Comunicación publicada en 1940. Estas Leyes respondían a las necesidades de su tiempo y se enmarcaban en una realidad diferente a la que actualmente vivimos. Pero resulta que esta realidad ha ido cambiando, y ese cambio ha sido vertiginoso en la última década. Como resultado de esto, se han presentado fenómenos que no resultaban claramente regulados en estos ordenamientos, por lo que éstos se fueron adecuando a las nuevas actividades y conductas, o la regulación se dio a través de normas de distinta jerarquía legal.

Con la Ley de Puertos se pretendía dar continuidad al modelo económico propuesto por la pasada administración, se pretendía redefinir el papel del Gobierno en materia económica, en este caso, en materia portuaria, con el fin de que asuma sólo funciones de carácter normativo, y planea, conduzca y oriente la actividad; que se limite a ser rector del desarrollo portuario nacional.

<sup>73</sup> Para muchos, Padre de la Ley de Puertos.

<sup>74</sup> Es conveniente destacar que algunas de las ideas redactadas en el presente capítulo son tomadas de Díaz Flores, Rodolfo.

**Esta Ley se propone fortalecer la colaboración de la sociedad, mediante una mayor participación de los particulares en la construcción y operación de la infraestructura, dentro de un marco regulador claro, moderno, y que pretende dar certidumbre al inversionista. Su principal objetivo es garantizar el servicio oportuno y adecuado al usuario, en un ambiente de competitividad y libre concurrencia de los interesados.**

Los objetivos de esta Ley se basan en el supuesto de que las acciones encaminadas a redimensionar el ámbito de la autoridad, la creación de figuras que permitan una administración ejercida por particulares, así como la modificación del régimen a que están sujetos los bienes y servicios portuarios, favorecerán la participación de la inversión privada. Es conveniente destacar que esto no se logra únicamente con la Ley de Puertos, aunque es fundamental, sino que también influyen de forma determinante el marco jurídico económico que establece las reglas de libre competencia y trata de evitar las prácticas monopólicas.

Así, la trascendencia en el ámbito jurídico de la Ley de Puertos debe radicar en que, además de los objetivos señalados, debe buscar ser una Ley de fomento para lograr una participación de la sociedad, además de establecer el marco adecuado para que los puertos se aprovechen más racionalmente y de esa forma sean impulsores de la economía nacional.

Desde el punto de vista económico, los puntos básicos que pretende fomentar esta Ley son: inversión, descentralización y competencia.

La infraestructura portuaria requiere de fuertes inversiones para conservar y mejorar muelles, vías conexas, vialidades, accesos, bodegas, instalaciones graneleras, de refrigeración y otras. La participación privada se

incrementará en la medida en que se genere certidumbre al inversionista y se norme de forma clara y sencilla la relación entre autoridades y particulares.

El punto de la descentralización también es importante ya que antes el control central había propiciado la existencia de ineficientes subsidios cruzados, es decir, parte de los recursos generados por los puertos más rentables se utilizaban para subsidiar a los que registraban pérdidas, con lo cual se limitaba el desarrollo de los primeros.

Con la instalación de las APIS se espera lograr una descentralización completa y la oportunidad de inversión en estas sociedades mercantiles, cuya función está fundamentada sobre bases de eficiencia y competencia de inversiones privadas.

Sin embargo, en la modernización portuaria, el propósito fundamental es que los puertos apoyen la economía del país sirviendo eficazmente a las actividades comerciales.

En la trascendencia social, la iniciativa de la Ley de Puertos presenta una justificación más que convincente para implementar la Ley a pesar de los posibles perjuicios que representaría su aplicación para ciertos sectores o regiones, siempre tomando en cuenta el bienestar general. La iniciativa cumple con este propósito y de cierta manera su función es precisamente convencer a los legisladores y el pueblo, de que la legislación propuesta cumple con los objetivos que el Gobierno ha señalado y que los problemas que pudiera ocasionar se compensan, con creces, con todos los beneficios que se espera obtener tanto desde el punto de vista económico, social, jurídico y administrativo.

Aunque la exposición de motivos de la Ley de Puertos se refiere mucho a las bondades administrativas y económicas que representaría su aceptación, poca referencia se hace al carácter social de la Ley y mucho menos a los problemas que podría ocasionar en algunas comunidades.

La única referencia clara al tema social se hace al mencionar el tema de la generación de empleos y señala que actualmente el sector portuario emplea a cerca de 14 mil trabajadores como mano de obra directa y que son mucho más numerosos los empleos indirectos relacionados con dicha actividad, como son los que generan los usuarios de los puertos, terminales y marinas, los agentes navieros y aduanales y, en general, los exportadores e importadores. Lo cual implica que si el sector portuario se ve beneficiado con esta Ley, entonces aumentarán los empleos directos e indirectos generados por este sector.

Sin embargo, otros posibles problemas no son mencionados en dicha exposición. Uno de ellos es el hecho de que seguramente existirán una gran cantidad de puertos menores en los cuales difícilmente algún inversionista estará dispuesto a participar tanto en la prestación de servicios como en la Administración Portuaria Integral, y si a ellos aunamos el hecho de que gracias a la nueva estructura del sistema portuario nacional los puertos rentables dejarán de subsidiar a los no rentables, entonces el Gobierno Federal se encontrará ante la situación de que existirá un buen número de comunidades que dependen de un puerto menor, que estarán en graves problemas de subsistencia. Ante esta posible problemática, la Ley establece la posibilidad de que la administración portuaria sea ejercida directamente por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, lo cual implica su participación directa desde el punto de vista financiero.

Esto no va en contra del espíritu de la Ley ya que por un lado los puertos rentables dejen de subsidiar de forma directa a los no rentables y por lo tanto

no se limita su desarrollo, y por otro lado los puertos rentables continúan teniendo el apoyo federal pero proveniente de diversas fuentes y presumiblemente con mayor racionalidad.

Este tema es muy discutible desde un punto de vista estrictamente económico ya que no es racional seguir destinando recursos a un puerto que cuesta más de lo que produce, sin embargo, si es la fuente de recursos de toda una comunidad, o es su único o mejor medio de comunicación, entonces entran en juego consideraciones de otro tipo, a las cuales el Gobierno no puede cerrar sus ojos. Lo anterior no implica dilapidar los ingresos que tiene el Gobierno por concepto de impuestos, por el contrario, es razón para cuidarlos de forma que se aprovechen de mejor manera. Lo que sí es inevitable es que existan puertos destinados a desaparecer debido a su total ineficiencia e inconveniencia. Para decidir que puertos se van a ver beneficiados con recursos públicos, será necesario hacer estudios exhaustivos de análisis costo-beneficio económico, financiero y social. Unos posibles inconvenientes son que parte de los fondos públicos, se distribuyen discriminatoriamente siguiendo criterios electorales, de compradrazgo, amistad o familiaridad. Así pues, un Estado que tenga elecciones recibirá proporcionalmente más dinero que otro en donde no las haya en ese año. De la misma manera, que en donde se encuentra una persona o grupo de personas gozosas de la amistad de los altos círculos del Gobierno.

Los beneficios sociales que se esperan se deriven de esta Ley saldrán fundamentalmente de las ventajas que conlleva el desarrollo económico generado de un sistema portuario más eficiente. Así, su trascendencia se verá reflejada directamente tanto en los beneficios como en los problemas sociales que ésta provocará y la sociedad en general espera, que esta Ley haya sido el resultado de una muestra real y nacionalista de hacer un cambio en los puertos en beneficio del país, y no sólomente, como una acción más de la sujeción total de las Cámaras al Poder Ejecutivo; y porque los legisladores consideraron, que

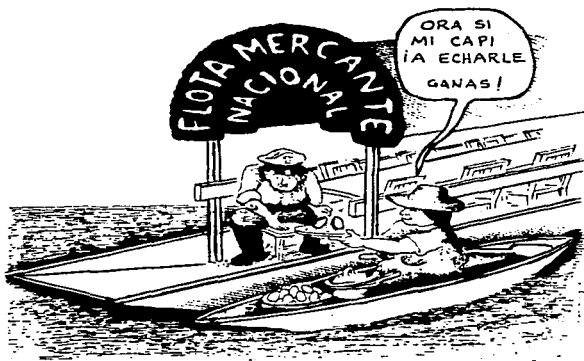
los beneficios derivados de ella son muy superiores a sus costos e inconveniencias.



## CAPITULO V

*Nueva ley de navegación*

*perujo*



## CAPITULO V

### **PROPUESTA LEGISLATIVA AL CAPITULO II DE LA LEY DE PUERTOS**

*Regular bien implica apelar a la madurez,  
conciencia e imaginación de los mexicanos,  
para enfrentar nuestros propios retos económicos  
con vastas capacidades creativas.*

ARTURO M. FERNANDEZ.

Con el estudio concerniente a todo el marco global de los puertos, incluyendo el sistema jurídico, su situación portuaria nacional, y en específico: la Ley de Puertos, conviene entonces, proponer una modificación a su Capítulo II y a otros Artículos de la misma, puesto que también ya se ha analizado su inconveniencia con respecto al Estatuto Internacional de los Puertos Marítimos, pero definitivamente con las necesidades y prioridades del desarrollo nacional.

Aunque todavía son limitados mis conocimientos en esta área y reconozco que carezco de los instrumentos necesarios para una propuesta legislativa, me atrevo a proponer cambios en el Capítulo II y otros Artículos, debido a que tampoco, nuestras limitaciones deben truncar los aportes que de manera responsable podamos hacer a nuestra sociedad.

La recuperación del destino marítimo debe darse al margen de proyectos a corto plazo, de la sucesión presidencial, y con una defensa enérgica y nacionalista.

Las actividades estratégicas deben quedar en manos nacionales: cabotaje, tonelaje con bandera mexicana y oficialidad entre otros.

Se debe deslindar la decisión del Estado (SCT/SHCP/Secofi y otras) y el Congreso de la Unión, para favorecer el desarrollo nacional de la actividad marítima y no de unos cuantos.

Sin lugar a duda, es un avance reconocer dónde estamos y lo que debemos hacer. La actual situación nos reclama hechos, reconocer, actuar y sobre todo darle vitalidad a nuestro sistema jurídico portuario con acciones que rescaten a la Marina Mercante Mexicana antes y después de los tiempos políticos.

#### **5.1. Justificación a las modificaciones por proponer**

México es país de geografía marítima privilegiada predominante, así lo comprueba en sus 10 mil 585 kilómetros lineales de litorales, un millón 953 mil de superficie y sus tres millones de superficie marítima. Su situación es tan

privilegiada porque dispone de acceso amplio a los dos océanos más grandes del mundo, cuando en otros países de mayor tradición marítima que nosotros, cuentan sólo con una salida al mar, pero con un comercio marítimo mucho más desarrollado que el nuestro y una marina mercante privilegiada.

Ni la navegación de cabotaje ni la navegación internacional representan todavía el papel que puede significar en la economía del país. Es necesario crear una cultura del mar, así como corregir años de negligencia en la actividad del transporte marítimo.

*"Debemos reconocer que los resultados no están a la altura de los esfuerzos y hoy, México sigue viviendo de espaldas al mar".<sup>1</sup>*

Ya se ha mencionado ampliamente que los problemas de corrupción administrativa, portuaria, falta de apoyos financieros, fiscales, promocionales, educativos y otros perviven en el escenario marítimo.

A la fecha, en la búsqueda de actualización y uniformidad legislativa del medio, tenemos puras incongruencias.

Si los puertos mexicanos no avanzan en cuanto habitación, infraestructura y servicios eficientes en el corto plazo, habrán desfasado la posibilidad de ser protagonistas de la nueva era del transporte integrado en Norteamérica.

Nuestros puertos mexicanos adolecen de capacidad para competir con los puertos estadounidenses y canadienses, en términos de servicios competitivos a nivel internacional e integración a los diversos sistemas de transporte.

---

<sup>1</sup> Seara Vázquez, Modesto. El Financiero. México D.F. 31 de julio de 1993. p. 5.

El movimiento nacional de carga en los puertos mexicanos durante 1996 ascendió a 206 millones 731 mil 607 toneladas de carga, consideradas en el tipo de carga: la general suelta, la general contenerizada, de granel agrícola, de granel mineral, fluidos, petróleo y derivados. En 1995, el movimiento nacional de carga fue de 186 millones 261 mil 460 toneladas de carga.<sup>2</sup>

La carga total, sin incluir la carga operada en instalaciones de PEMEX, ascendió en 1996 a 47 millones 62 mil 692 toneladas; correspondió el primer lugar a Lázaro Cárdenas, Mich., con 10 millones 725 mil 16 toneladas; el segundo, con 9 millones 335 mil 927 toneladas a Veracruz, Ver.; Manzanillo, Col. movilizó 7 millones 615 mil 791 toneladas; Tampico, Tamps., 5 millones 581 mil 966 toneladas y Altamira, Tamps., 2 millones 349 mil 913 toneladas.<sup>3</sup>

En cuanto al manejo de contenedores en el mismo año, Veracruz se situó a la cabeza con 265 mil 171 teus; Manzanillo ocupó la segunda plaza con 172 mil 4 teus; Altamira fue tercero con 110 mil 388 teus; Tampico cuarto, con 70 mil 823 teus; Mazatlán quinto, con 14 mil 249; mientras que Lázaro Cárdenas sexto y último con 13 mil 325 teus. Lo anterior arroja un total de 645 mil 960 teus que constituyen alrededor del 94 por ciento de los teus manejados por el conjunto de los puertos nacionales.

Incluso en algunos puertos se registró un movimiento comparativo negativo de 1996 en relación con el año anterior. Tal fue el caso de Topolobampo, Sin., que manejó en 1995, 16 teus mientras que en 1996, ni siquiera uno, teniendo un movimiento negativo del 100 por ciento; Tuxpan, Ver., movilizó en 1995, 3 mil 225 teus y en 1996, únicamente 216 teus,

<sup>2</sup> Reporte Estadístico, Movimiento de carga y pasajeros, Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, Dirección General de Puertos, México, SCT, Enero-diciembre, 1995-1996.

<sup>3</sup> Idem.

registrando un baja del 93.3 por ciento. Lázaro Cárdenas, 55 mil 69 teus en 1995, y en 1996, 13 mil 325 teus. con un descenso del 75.8 por ciento; lo mismo ocurrió con Acapulco, Gro., y Ensenada, B.C., con un 26.7 y 2.7 por ciento respectivamente.<sup>4</sup>

El total manejado en 1996 por el sistema portuario nacional fue de 682 mil 331 teus. cantidad menor a la movilizada por el puerto de **Le Havre**, Francia, que en 1995 ocupó el trigésimo lugar del mundo con 875 mil teus y nada comparable con los 11 millones 200 mil teus de **Hong Kong**, que lo situaron en el primer lugar del planeta del año citado.<sup>5</sup>

**Long Beach** ocupó en 1995 el octavo sitio en el mundo con dos millones 673 mil 827 teus, suma más de cinco veces superior a los teus movilizadas por el conjunto de nuestro sistema portuario. Por su parte, **Los Angeles** movilizó en el mismo año dos millones 518 mil 18 teus, lo que le permitió ocupar la novena plaza mundial, en tanto que **Tacoma** movilizó un millón 27 mil teus, para ubicarse en el decimoquinto lugar del planeta.<sup>6</sup>

A menos que los flujos mercantiles transpacíficos decidan por iniciativa de japoneses, coreanos y asiáticos en general desviar sus cargas por Manzanillo y Lázaro Cárdenas en el Pacífico y Altamira y Veracruz en el Golfo, la posibilidad de que éstos avancen, vía Estados Unidos, está prácticamente cancelada. Se antoja difícil pensar que los mercados asiáticos y sudasiáticos decidan cancelar la vía **Seattle/Tacoma, Long Beach/Los Angeles y Oakland**, en el Pacífico y **Houston, Galveston y Nueva Orleans**, por **Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Altamira y Veracruz**. Así pues, el

---

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> "Doble desventaja para los puertos mexicanos". *El Financiero*. México, D.F. 8 de enero de 1996. p. 32.

<sup>6</sup> *Idem*.

**esquema multimodalista de operación "justo a tiempo", "inventario cero", "una sola facturación", no tiene la misma posibilidad de desarrollo en nuestros puertos para:**

- a) enfrenar la competencia estadounidense; y**
- b) ser una vía alterna competitiva a los puertos de nuestros vecinos del norte, con perspectivas hacia Europa, Asia y Sudestes Asiáticos.**

**El comercio internacional seguirá siendo la vía marítima, pero ahora bajo la perspectiva del transporte integrado en las estrategias del posicionamiento fundamental de la economía globalizada.<sup>7</sup>**

**Ante las proporciones del país y sus litorales, es necesario el desarrollo de los servicios de cabotaje como alternativa de abatimiento de costos. El cabotaje debe ser explotado únicamente por los nacionales, porque así está establecido también en las leyes estadounidenses; dentro de su territorio sólo podrá ser explotado por los mismos norteamericanos, así como también lo tienen estipulado los canadienses.**

**Grave resultará el caso de que el cabotaje, quedará bajo un posible control, pues ello implicaría una sujeción en términos de información privilegiada sobre nuestros recursos petroleros, del lecho y subsuelos marinos, y por supuesto, de las aguas suprayacentes.**

---

<sup>7</sup> El transporte integrado como síntesis, incluye diversas áreas como la carga general y de contenedores, de productos líquidos y sólidos a granel; piezas pesadas y de grandes dimensiones, productos perecederos en navíos refrigerados; productos químicos; vehículos armados; cruceros turísticos, y la industria costa afuera (buques abastecedores y de apoyo a la industria extractiva y de la construcción).

**Estamos hablando de un problema real de pérdida de control estratégico de seguridad nacional en actividades en la que la voluntad discrecional del Estado debe de prevalecer por encima de todo.**

**Frente a los retos de la globalización, el hecho de adecuarse al mercado internacional no debe implicar una puerta abierta indiscriminada que desproteja renglones estratégicos de la actividad marítima. como el tráfico de cabotaje y las empresas mexicanas que en él participan. Dicha actividad no sólo debe ser protegida, sino que además debe ser considerada jurídica, económica y geopolíticamente un aspecto total de seguridad nacional.**

**Es necesario establecer mecanismos de acceso a líneas internacionales de crédito bajo condiciones competitivas a fin de impulsar el transporte marítimo-portuario del país. El aspecto financiero es determinante para eficientar al sector y permitir renovar y ampliar la flota. Esto con el fin de que los armadores mexicanos puedan afrontar la competencia internacional porque si se quiere abatir la dependencia con el exterior en el transporte marítimo, se deberá incrementar el comercio exterior nacional y el del tráfico de cabotaje.**

**Otra vía adecuada sería rediseñar el programa de sustitución y privatización apoyado en fábricas nacionales.**

**Que se re programe el plan de licitaciones con base en las participaciones de las navieras nacionales con verdaderas posibilidades de ganar; se construyan en astilleros nacionales los buques ganadores; se proteja con el rigor jurídico necesario. la actividad a favor de los mexicanos.**

**Por su parte, las navieras nacionales. deben ser sanas en todos los sentidos: liquidez, fortaleza financiera, tecnología avanzada, buques recientes**



y bien dotados para cumplir con los compromisos internacionales contraídos por nuestro país y aspirar a tener una presencia incidente en el mercado.

En la práctica, la legislación sobre cabotaje no ha favorecido a nacionales y sí en cambio a extranjeros. Reagruparse en torno a las decisiones sobre la sustitución o privatización, debe implicar por primera vez, la decisión inteligente de conceder este renglón a mexicanos, máxime por el hecho de reconocer que México es el único país en el mundo que ha permitido a los extranjeros participar en el cabotaje.

Por lo pronto, el cabotaje mexicano sigue siendo exiguo; la legislación de membrete; y el control soberano de la actividad bastante incierto y en entre dicho.

Sería interesante eliminar en el Artículo 12, el hecho de negar la entrada cuando no exista reciprocidad con el país de la matrícula de la embarcación, por las razones explicadas en el capítulo anterior, y establecer el principio de igualdad de tratamiento, máxime que existen países que no tienen puertos y sí una gran marina mercante como las Repúblicas Checa, Eslovaca y Helvética o Suiza

O en dado caso, si se negara la navegación y tráfico a determinadas embarcaciones, el Gobierno Mexicano deberá hacer las notificaciones correspondientes mediante la vía diplomática.

Por otro lado, establecer que podrá negarse la entrada, no sólo cuando lo exija el interés público, sino cuando se afecte la seguridad o intereses vitales del país.

En el Artículo 11, como en algunos otros, hablar de *Reglamento*, no de Reglamentos, porque es sólo un Reglamento el que se ha emitido y elaborado hasta ahora, en cuestión de la Ley de Puertos.

Asimismo, incluir un Artículo en donde se establezca que los derechos y cuotas impuestas por la utilización de los puertos marítimos serán publicadas antes de entrar en vigor, así como las disposiciones y reglamentos del puerto: para que estas acciones den seguridad al armador del buque y en general apoyen a México en el contexto del comercio internacional vía marítima.

Es necesaria la redefinición de la vocación de los puertos: pesqueros, turísticos y de interés comercial e industrial que permita forjar una mejor administración de éstos con la necesaria estructuración de una verdadera economía del transporte marítimo, a la luz de los actuales desafíos de la apertura externa del país. Pero no debemos olvidar que los puertos pueden ser multipropósitos y así deberán destacarse, sin dar preferencia a un renglón de los antes señalados sobre los otros, pues seguiremos en el caos portuario como hasta ahora.

*"El estudio de los aspectos jurídicos de la gestión portuaria debe permitir a todos los dirigentes, cuadros e incluso agentes de las autoridades y empresas que intervienen en esa actividad disponer de puntos de referencia y mejorar su competencia en la adopción o aplicación de decisiones en lo concerniente tanto al aspecto institucional como a la reglas relativas a la explotación del puerto".<sup>8</sup>*

Todo lo anterior reclama la necesidad imperiosa de propiciar un desarrollo integral de la Marina Mercante. Ello produciría, ingreso de divisas,

---

<sup>8</sup> Aspectos Jurídicos de la Gestión Portuaria. Informe de la Secretaría de la UNCTAD. Nueva York, UNCTAD, 11 de febrero de 1993, p. 13, 5'.

**empleo y el fortalecimiento estratégico del país en actividades claves y, sobre todo, el manejo futuro de éstas por parte de mexicanos.**

## **5.2. Propuesta**

**Con base en los estudios anteriores y según lo analizado en los Capítulos III y IV de esta tesis, la propuesta es la siguiente:**

### **CAPITULO II**

#### **Puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias**

**ARTICULO 5o.-** Corresponde al Ejecutivo Federal habilitar toda clase de puertos, así como terminales de uso público fuera de los mismos, mediante decreto en el que se determinará su denominación, localización geográfica y su clasificación por navegación.

Los puertos y terminales de uso público cuyas obras se construyan en virtud de concesión serán habilitados una vez cumplidos los requisitos establecidos en los títulos correspondientes.

**ARTICULO 6o.-** La Secretaría autorizará para navegación de altura a las terminales de uso particular y a las marinas que no formen parte de algún puerto, cuando cuenten con las instalaciones necesarias.

**ARTICULO 7o.-** Las Secretarías de Desarrollo Social y de Comunicaciones y Transportes a propuesta de esta última, delimitarán y

determinarán, mediante acuerdo conjunto, aquellos bienes del dominio público de la Federación que constituirán los recintos portuarios de los puertos, terminales y marinas. Dicho acuerdo deberá publicarse en el **Diario Oficial de la Federación** dentro de los treinta días siguientes a la propuesta de la Secretaría debidamente requisitada en los términos del reglamento aplicable.

**ARTICULO 8o.-** La Secretaría conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social se coordinará con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios a efecto de delimitar la zona de desarrollo portuario y que la zonificación que establezcan las autoridades competentes al respecto sea acorde con la actividad portuaria.

**ARTICULO 9o.-** Los puertos y terminales se clasifican:

**I. Desde el punto de vista físico.**

**a) Por la naturaleza de la protección de las instalaciones:**

- i) Naturales.-** Cuando la conformación de la costa proporcione una adecuada protección a las instalaciones portuarias de la acción del oleaje y existan las profundidades necesarias para permitir la navegación de las embarcaciones.
- ii) Artificiales.-** Son aquellos en que es necesario construir las obras de protección (rompeolas o escolleras); los dragados y los rellenos para las áreas de desarrollo terrestre de las instalaciones.

**b) Por el influjo de las corrientes marítimas y las mareas:**

- i) Puertos abiertos.- Aquellos que reciben la influencia de las mareas y las corrientes marítimas.
- ii) Puertos cerrados.- Puertos bajo el influjo de las mareas y controlan sus niveles de agua, con esclusas que sólo se abren durante el tiempo en que ésta es superior a cierto nivel.

**c) Por su situación en las costas y ríos:**

- i) Puertos Marítimos.- Son aquellos que están localizados en las costas, protegidos artificialmente o en forma natural, del fruto directo del oleaje y las corrientes marinas.
- ii) Puertos Interiores.- Son los que se construyen en la ribera de un río. Los puertos interiores localizados sobre la margen de un río son también llamados fluviales, y si se localizan en la margen de un lago se les denomina lacustres.

También son puertos interiores aquellos que se establecen en la margen de un canal construido tierra adentro.

- i) **Puertos Fluviales.** Es aquella estación emplazada en los ríos para mover productos voluminosos de baja densidad económica, no necesariamente. Es el movimiento que se realiza a través de los ríos.
- ii) **Puertos Lacustres.** Son aquellos que se localizan en lagos, entendiéndose por éstos, la superficie de agua separada del mar por

una estrecha franja terrestre, para establecer una comunicación entre el lago y el mar.

- iii) **Puertos Fluviomarítimos.** Son los que se localizan en la ribera de un río y reciben el influjo de las mareas.

**II. Por la naturaleza de su función económica, instalaciones y servicios, y al tipo de operación, sin que ello signifique que no puedan darse otras dentro de sus recintos portuarios.**

a) **Puertos generales o comerciales.-** Son aquellos que disponen de instalaciones preparadas y destinadas a la manipulación de mercancías específicas: grano, carbón, mineral, líquidos, etc.. pueden ser de tanta calidad y rendimiento como las deparadas en puertos especializados de tráfico único. Son puertos abiertos todo el año, y desde ellos se canalizan mercancías de importancia comercial.

b) **Puertos petroleros o cargaderos.-** Son aquellos que reciben o envían crudos o derivados para que sean transformados o distribuidos en su zona de influencia.

c) **Puertos mineraleros.-** Son aquellos donde hay demanda de mineral a transportar, tienen las instalaciones y equipo adecuado para su manejo, y se le da gran impulso a la siderurgia.

d) **Puertos graneleros.-** Son aquellos cuya actividad fundamental se desarrolla alrededor de las instalaciones tanto para el almacenamiento como para el manejo de granos.

- e) Puertos carboneros.- Son los que cuentan y se especializan en el tráfico de este material, carbón.
- f) Puertos industriales.- Son aquellos que a través de sus instalaciones sirven a las industrias establecidas en sus inmediaciones y que los aprovechan para mover grandes volúmenes de materias primas, insumos o sus productos manufacturados.
- g) Puertos pesqueros.- Son aquellos en los que la actividad portuaria fundamental es la pesca, complementada con plantas industriales que procesan o congelan los productos capturados en el mar.
- h) Puertos turísticos.- Son aquellos en que la actividad turística ligada al mar es la preponderant.
- i) Puertos militares.- Son aquellos que se destinan a actividades militares.
- j) Puertos de refugio.- Son aquellos en los cuáles pueden arribar los buques de travesía cuando las condiciones metereológicas, mar y viento, impidan continuar su viaje, por lo tanto no requieren de instalaciones ni de utilaje especial, simplemente deben deparar abrigo contra el tiempo y es necesario que tengan un entrada practicable con el mal tiempo.
- k) Puertos de exportación e importación.- Los puertos de exportación son de convergencia, esto es, de afluencia de diversos flujos, de tráfico de distintas procedencias e intensidades.

Los puertos de importación son de divergencia, porque el flujo de mercancías de entrada, cuando el buque atracó al muelle, ha de ser objeto de una súbita diversificación que debe realizarse en el menor tiempo posible.

- I). Puertos de tránsito.- Aquellos que descargados del buque son temporalmente almacenados para su reembarque en otro buque para ser desplazados a su destino final.
- II). Puertos auxiliares.- Sus fines primordiales son coadyuvar con el puerto principal, pueden integrarse por agregación.

En general, la clasificación de los puertos es posible llevarla a coincidir con los productos que se manejan por los mismos y tener tantas clases de puertos específicos como productos se tengan.

### **III. Por su navegación o por los servicios a que se destinan:**

- a) De altura. Cuando atienden embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales e internacionales: También se les designa como puntos de importación y/o exportación y que tienen acceso grandes embarcaciones de gran profundidad o calado y donde la profundidad de los canales de acceso son los adecuados para la entrada de dichas embarcaciones.
- b) De cabotaje. Cuando sólo atienden embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales. Son los puertos diseñados y construidos para captar el transporte de carga o pasaje entre puertos de un mismo país.



- c) **Mixtos.** Son aquellos que reciben tanto transporte de altura como de cabotaje. esto es. que están diseñados y capacitados para recibir grandes y pequeñas embarcaciones.

**IV. Por su importancia:**

- a) **Local.** Cuando su importancia se reduce a una localidad propiamente, al no tener zona de influencia muy extendida.
- b) **Regional.** Depende de la extensión del área de influencia. de los medios de transporte que lo cruzan y la estructura de su producción: agropecuaria, industrial, mineralera, etc.
- c) **Nacional.** Cuando en alguna forma influyen en todo el territorio.
- d) **Internacional.** Cuando se constituyen en centros de convergencia de cargamentos y buques.

**ARTICULO 10.-** Las terminales, marinas e instalaciones portuarias se clasifican por su uso en:

- I. **Públicas,** cuando exista obligación de ponerlas a disposición de cualquier solicitante, y
- II. **Particulares,** cuando el titular las destine para sus propios fines, y a los terceros mediante contrato.

**ARTICULO 11.-** El Reglamento de esta Ley establecerá las condiciones de construcción, operación y explotación de obras que integren puertos, así como de terminales, marinas e instalaciones portuarias, sin perjuicio de las específicas que se determinen en los programas maestros de desarrollo portuario, en las concesiones, permisos o contratos respectivos, en las normas oficiales mexicanas y en las reglas de operación del puerto.

**ARTICULO 12.-** Serán dados a conocer y debidamente publicados los derechos y tasas impuestos por la utilización de los puertos marítimos, así como las disposiciones y reglamentos del mismo antes de que entren en vigor, para el estudio y consulta de todos los interesados.

**ARTICULO 13.-** Los puertos mexicanos, en tiempos de paz estarán abiertos a la navegación y tráfico de las embarcaciones de todos los países, pero podrá negarse la entrada cuando en caso de emergencia se afecte la seguridad o los intereses vitales, o cuando lo exija el interés público.

**ARTICULO 14.-** El Estado mexicano tiene la facultad, después de hacer las notificaciones correspondientes a través de la vía diplomática, a suspender la entrada a embarcaciones de un Estado, que no apliquen efectivamente un tratamiento de igualdad con los barcos mexicanos, con respecto a la libertad de acceso al puerto, uso del puerto y los beneficios de la navegación y operaciones comerciales acordadas en los barcos, cargas y pasajeros; así como lo establecido en el Artículo 45 de esta Ley.

**ARTICULO 15.-** La autoridad marítima por caso fortuito o fuerza mayor podrá declarar en cualquier tiempo, provisional o permanentemente cerrados a la navegación determinados puertos a fin de preservar la seguridad de las personas y de los bienes.

**ARTICULO 16.-** En los puertos, terminales y marinas, tendrán carácter de bienes de dominio público de la Federación:

- I. Los terrenos y aguas que formen parte de los recintos portuarios, y
- II. Las obras e instalaciones adquiridas o construídas por el Gobierno Federal cuando se encuentren dentro de los recintos portuarios.

**ARTICULO 17.-** Son de utilidad pública la construcción y explotación de puertos y terminales de uso público. El Ejecutivo Federal podrá expropiar los terrenos y obras que se requieran para tales fines, siempre y cuando sea debidamente justificable.

Algunas otras modificaciones se harían a los siguientes Artículos:

**ARTICULO 4.-** A falta de disposición expresa en esta Ley o en los tratados internacionales, se aplicarán:

- I. Las leyes de Navegación, de Vías Generales de Comunicación, y General de Bienes Nacionales.
- II. El Código de Comercio, y
- III. Las disposiciones de la legislación común.

**ARTICULO 45.-** En las áreas de uso común de los puertos y en las terminales, marinas e instalaciones públicas, los servicios portuarios se prestarán a todos los usuarios solicitantes de manera permanente, uniforme y regular; en condiciones equitativas en cuanto a calidad, oportunidad y precio; y por riguroso turno, el cual no podrá ser alterado sino por causas de interés

público o por razones de prioridad establecidas en las reglas de operación del puerto.

Asimismo el Gobierno Mexicano podrá exigir un trato equitativo, con relación a los servicios portuarios prestados de otras naciones a las embarcaciones nacionales.

### *5.2.1. Otras propuestas*

En virtud de que las propuestas anteriores pudieran ayudar a resolver algunos problemas de orden legislativo, no se deshechan también, las siguientes propuestas para resolver otros aspectos de la Ley de Puertos y que han salido como resultado del análisis hecho: aunque éstas, no se han incluido en un Artículo o capitulo específico. Algunas de estas propuestas ya han sido señaladas a manera de observación en los capítulos anteriores, de manera que serán retomadas y puntualizadas en una forma más concreta.

Hubiera sido importante proponer:

- La creación de *Tribunales Marítimos*, es decir, especializados. Estos tribunales podrían tener jurisdicción por zonas, en caso de que el volumen en todos los Estados no fuera suficiente para justificar su creación, todo ello dentro del sistema jurídico federal existente.

Hay que tener presente que todo marítimo tiene rango federal, pues así lo indican los Artículos 73 fracción XIII y Artículo 104 fracción II, de nuestra Carta Magna; y el Artículo 3° de la LP señala que *"Todo lo relacionado con la administración, operación y servicios portuarios, y actividades conexas a éstos,*

*estará sujeto a la competencia de los poderes federales... y que corresponde a los tribunales federales conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de dicha Ley*” pero quizá, algunos asuntos directamente relacionados con la administración y operación de los servicios portuarios hubiera sido más conveniente delegarlos en las autoridades estatales, siempre bajo la supervisión de los poderes federales, como sería en la creación de estos Tribunales Marítimos.

- Crear el *Banco Nacional Marítimo* que responda a las necesidades del medio sobre créditos blandos y financiamiento en general.
- Crear un *corredor intraterritorial* con salidas laterales hacia las costas apoyadas en una real interconexión de los modos de transporte: ferrocarril, autotransporte, avión y buque, soportados en exhaustivos estudios región-puerto, para crear un verdadero ejercicio de transporte intermodal.

La creación de esta red integrada de comunicaciones, permitiría la real vinculación internacional y ejercicio del Comercio Exterior de México.

El transporte marítimo debe ser considerado como un sistema integrado en el que no sólo es indispensable disponer de buques suficientes y bien dotados, sino también de un sistema portuario moderno, ágil y competitivo y de una adecuada red de servicios y transportes internos que operen a niveles de costo y eficiencia comparable a los estándares internacionales.

- Elaboración de *estudios vinculatorios región-puerto* que permita conocer de cerca y no del centro, las necesidades de producción para

---

<sup>9</sup> "Ley de Puertos". DDF. México, D.F. 19 de julio de 1993. p. 36.

consumo interno y para exportación, orientadas hacia los puertos más importantes.

- Esto implica estudios geográficos-ecológicos encaminados a ofrecer no sólo alternativas nacionales sino internacionales: Topolobampo, Sinaloa, por ejemplo, es una inmejorable salida para la producción centro-sur de Estados Unidos y parte de las zonas fronterizas de México, hacia la Cuenca del Pacífico.
- Concretar el *Fondo Nacional para el Fomento y Desarrollo de la Marina Mercante* en donde se involucren y participen los diversos sectores oficiales, privados y por supuesto navieros, que incluya de entrada un plan de financiamiento para empresas marítimas y desincorporadas, en donde se privilegie la construcción, formación e investigación.
- Fijación de una verdadera *estrategia nacional de economía de transporte marítimo*, que destaque su importancia en términos de producto interno bruto (PIB), balanza de pagos, empleo y desarrollo del conjunto de la economía de México. Evitando con ello la salida de divisas fuertes por la vía de pago de fletes y seguros marítimos a las embarcaciones extranjeras y empresas aseguradoras extranjeras, pues hoy día alcanza ya casi los 20. 000 millones de dólares de los Estados Unidos al año.
- Se rediseñen *los sistemas de convocatorias* a efecto de que éstas sean nacionales, dada la falta de reciprocidad con el exterior y la carencia de una política de recuperación de la industria naval del país, que vaya a la par con la sustitución y renovación de la flota mercante en

su conjunto, lo cual permitiría el fomento de la flota mercante mexicana bajo pabellón nacional.

- Se lleve a cabo una reestructuración integral portuaria, permitir el ingreso minoritario de capitales extranjeros y lograr el otorgamiento de créditos blandos para mejorar la infraestructura del sector.
- Establecer una estrategia clara y multisectorial, para superar la problemática marítimo-portuaria.
- Crear un *registro internacional mexicano*, que consistiría en crear un régimen más abierto de matriculación.

Todos los países del mundo que cuentan con flota, como Noruega, Japón, España y Dinamarca, todos ellos vieron a partir de los años 70 que su tonelaje también bajaba.

Esto se debía a que las "banderas de conveniencia", como Liberia, Panamá, estaban dando más ventajas a los dueños de los barcos, entonces ellos se iban a dónde encontraban menos costo, por lo que crearon un registro paralelo, aparte de su registro nacional, que les proporciona el mismo esquema de competitividad.

La UNCTAD, Organo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ya registra, desde el año pasado, la existencia de 29 registros paralelos internacionales, cuya lista doy a continuación para una mejor información. De tal interés existen hoy día:

Grecia  
Japón

Estados Unidos  
Hong Kong  
Noruega  
Reino Unido  
Alemania  
República de Corea  
Suecia  
China  
Federación de Rusia  
Taiwán, Provincia china de  
Arabia Saudita  
Francia  
Finlandia  
Suiza  
Dinamarca  
Italia  
Singapur  
Bélgica

A continuación se enumeran los cinco principales países de registros de libre matrícula o en los registros internacionales:

Liberia  
Panamá  
Chipre  
Bahamas  
Bermudas

Si se está buscando que México no se quede atrás y que entre a este esquema, se podría crear un registro nacional mexicano, que lo dimicilie en



alguna parte del territorio nacional para darle ese esquema de competitividad. Sólo así, se podrá recuperar mucho del tonelaje perdido que se ha ido a banderas de conveniencia para que sea captado por banderas mexicanas.

- Contar con el apoyo estratégico de una *flota mercante desarrollada estrechamente vinculada a los intereses nacionales*, de lo contrario, no se logrará un desarrollo económico eficiente, ni se podrá fortalecer nuestra capacidad exportadora.

Sería necesario *recomponer toda nuestra Marina Mercante* para ser competitivos en precio, calidad, enlaces y rapidez, para así vincularnos a las rutas marítimas fundamentales del comercio mundial, en las cuencas del Atlántico y el Pacífico, y en consecuencia, desarrollar nuestro comercio exterior con una flota mercante de mayor significación.

- Las autoridades deben *adoptar una postura firme* en el intento de hacer resurgir al medio marítimo. Deben ser gestores entre la banca comercial y banca de desarrollo, para la concesión de créditos blandos y financiamiento en general de banca especializada al sector, así como hacer las gestiones pertinentes entre la SCT y la SHCP, para que la actividad marítimo portuaria tenga los estímulos, exenciones, quita de impuestos y demás, necesarios para su desarrollo.
- En el cabotaje se deben *abaratar y sostener los precios*, para ello, el Gobierno deberá invertir y no dejar perder en los puertos la figura del transporte costero, cuestión que sucedió al construirse infraestructura, pero no hay muelles de cabotaje ni tratamiento doméstico preferencial para cargas normalmente de bajo volumen, comparado con los tráficos de altura.

Se tiene que buscar que los costo de operación en los puertos no se lleven el ahorro que significa mover mil o cinco mil toneladas de carga en un buque que consume sólo una fracción del combustible de los 125 camiones de 40 toneladas de carga cada uno, necesarios para mover el mismo volumen y, todos los beneficios anteriores, como sería la reducción del tráfico carretero, que es tan contaminante.

- Intensificar los *programas* para que las tripulaciones de los buques reciban la formación y capacitación más completa y sólida. Así como una constante actualización en los avances tecnológicos que permitan elevar los niveles de seguridad y productividad de la flota mercante mexicana y el fortalecimiento de escuelas náuticas existentes. Con lo que se eliminaría el serio problema que enfrenta hoy día el factor humano en los ambientes marítimos.
- Se *ajuste el diferencial desfavorable* que aún subsiste en el precio del combustible intermedio para los buques nacionales en relación con los otorgados a otras actividades económicas del país, que los precios del diesel se fijen a niveles internacionales y que se sigan mejorando las facilidades para el aprovechamiento de energéticos en los puertos mexicanos.
- Se *hagan efectivos los estímulos* otorgados para la inversión de los buques nacionales, con el propósito de lograr la expansión de la flota mexicana, colocando a las navieras mexicanas en situación de igualdad con los apoyos con que cuentan las empresas extranjeras en sus propios países.

Es indispensable que se brinden apoyos, principalmente de financiamiento, similares a los que se disfrutaban en la gran mayoría de las flotas extranjeras, tales como las de Estados Unidos, Japón, Inglaterra, Francia; sería conveniente establecerlos a fin de acelerar su crecimiento y permitir que contribuya más ampliamente al proceso de modernización en México.

- Resulta imprescindible que la banca de desarrollo, junto con la banca comercial establezcan un *programa de financiamiento* acorde a las necesidades y exigencias del desarrollo y fortalecimiento de la marina mercante nacional que permita renovar o ampliar la flota actual, dado que el amplio volumen de recursos crediticios, así como los términos y condiciones favorables de su fondeo, pueden ser difíciles de obtener, recurriendo a las fuentes tradicionales.
- Emitir una *nueva legislación marítima* que contenga medidas especiales de fomento y desarrollo que motiven la inversión y estimulen la actividad económica, de tal suerte, el fomento y desarrollo de la Marina Mercante Mexicana deberá ser el bien jurídico tutelado de la Ley.<sup>10</sup>
- Revitalizar la *construcción naval y educación náutica* es una necesidad imperiosa para el desarrollo de la flota mercante.
- Modernizar los *sistemas de inspección naval*, en la adquisición de nuevas embarcaciones, así como en su construcción, reparación o modificación, para garantizar que la navegación se realice en

---

<sup>10</sup> Como en su momento lo expresó Luis Alberto Amado Castro, al considerar que el legislador antes de dar inicio a sus trabajos, es menester fijar como premisa *sine qua non* cuál será el bien jurídico tutelado de la Ley.

condiciones de seguridad. Asimismo, en los distintos puertos del país las capitánías de puerto deberán simplificar el control de arribo y despacho de las embarcaciones y la coordinación con la operación portuaria.

- Formación de un *grupo de trabajo* en el que participen los navieros, astilleros y grupos financieros, para integrar una agenda de trabajo que establezca los cambios jurídicos necesarios en la actual legislación, a fin de que exista un adecuado marco jurídico que regule la industria naviera.
- Establecer *alianzas estratégicas* con otros países desarrollados, poseedores de alta tecnología y con fuerte penetración en los campos comerciales y financieros.
- Establecer *esquemas de cooperación*, por medio de las alianzas estratégicas, aprovechando las sinergias de las fábricas que de alguna forma participan en el transporte y comercio de México como una forma oportuna de operar la empresa naviera, para lograr un desarrollo sano y a largo plazo.

En numerosos países el concepto actual de los centros de expansión que se localizan en las costas se basa en la conjugación eficiente de los diversos medios de transporte con las actividades industriales, que por su naturaleza requieren tales servicios en gran escala. Además dichos centros deben disponer de espacios para los asentamientos industriales, de frentes marítimos para la recepción de navíos y los insumos esenciales, como agua en abundancia y energéticos.

Dada la perspectiva que ofrece la apertura comercial, deberán conjugarse las ventajas iniciales de la posición geográfica con la infraestructura necesaria (agua, energía y medios de transporte) y los espacios que permitan el desarrollo, por lo que:

- Resulta esencial un programa de "reservas de tierra-áreas de agua" para permitir el asentamiento industrial y la alfluencia eficiente de todos los medios de transporte. Será imperativo que estos desarrollos industriales sean capaces de recibir embarcaciones de gran calado, del orden de los 45 pies (13.7 metros).

Además de la adecuación de los medios de infraestructura, es indispensable seguir atendiendo los aspectos operacionales que eleven la eficiencia de los puertos nacionales a fin de hacerlos altamente competitivos. Entre otros:

- La mecanización y el equipamiento para maniobras portuarias. \*  
El mejoramiento significativo de todos los servicios que inciden en la carga en tránsito y las embarcaciones, no olvidando las áreas para tanques de recepción de materias oleosas, sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, basuras y aguas sucias de los buques, hoy día prácticamente inexistentes en nuestros puertos, salvo algunos de las terminales petroleras que si cuentan con algo sobre el particular, y, en forma destacada.
- La constante capacitación del elemento humano, tanto el dedicado a tareas administrativas, como el directamente ocupado en las maniobras.

- Incluir una definición más exacta de causa injustificada, en el Artículo 33, fracción III.
- Incluir un mecanismo contra prácticas monopólicas como un código de conducta para impedir la creación de monopolios, información privilegiada e interferencias empresariales, y por consiguiente, prestar los servicios portuarios de manera permanente, uniforme y regular.
- Incluir un capítulo de recursos para dirimir controversias, así como también regular los aspectos en caso de que existiera alguna controversia en asuntos internacionales.
- En relación con las tarifas regular los cobros de servicios básicos, los costos de los operadores de terminales y la evaluación del equipo existente.
- Incluir al sector social y reconocer ampliamente los derechos de los trabajadores, como parte integral de suma importancia en el desarrollo portuario.
- Especificar que puertos serán otorgados en concesión integral y los que tendrán intervención parcial, así como aclarar toda la confusión existente en relación a las concesiones.
- Incluir en el Artículo 26 dentro de los derechos y obligaciones de los concesionarios y en el Artículo 16 fracción XI, respetar las disposiciones emanadas de los tratados internacionales.

- Especificar en el Artículo 17 donde se determinarán los elementos de vigilancia e inspección de las capitánías de puerto.
- Especificar el mecanismo de coordinación entre autoridades aduanales, sanitarias, migratorias o cualquier otra que ejerza sus funciones dentro de los puertos.
- Definir cual será el método para calcular la contraprestación por concesión que deberá cubrirse al Gobierno Federal, y establecerse con un criterio objetivo.
- Fomentar en los puertos, no una política de competencia, sino una política de especialización para atender de forma adecuada su zona de influencia, siendo éstos complementarios y fortalezcan la Marina Mercante Mexicana.
- Revisar cuidadosamente los términos de Reglamento y Reglamentos, y considerar si son ocupados adecuadamente, así como el uso constante de mayúsculas en términos idénticos.
- Pero quizás, es un punto medular, que haya un adecuado y activo manejo de la administración y organización de los puertos

Los puertos deben disponer de los medios jurídicos para que su funcionamiento no sea perturbado ni interrumpido por incidentes como el embargo de buques o la presencia de restos, buques abandonados o desechos contaminantes.

A estas alturas, no es posible seguir reproduciendo el círculo vicioso de que, sin construcción no hay flota mercante y sin flota no hay formación profesional y empleo y en conjunto, desarrollo de la Marina Mercante.

Por lo que hace a la privatización portuaria, cabe insistir en que los aspectos locales deben tomarse en cuenta como precondition para la instrumentación de la medida.

En tal marco, es necesario avanzar puerto por puerto, dadas las diferencias sustantivas de cada uno de ellos o de su entorno único en cada caso.

Lo que definitivamente no debe ser ignorado, es que de ninguna manera, debemos permitir que los países marítimos por excelencia transporten nuestras cargas y mejoremos los puertos para una óptima atención, ya que ello nos taerá una grave descapitalización por la salida de divisas fuertes vía fletes y seguro marítimo, pagando a intereses extranjeros.

### **5.3. Comentario final**

Por su medio físico y sus antecedentes históricos es posible afirmar que México reúne las condiciones necesarias para adquirir un carácter marítimo. Esta consideración adquiere poco a poco mayor importancia en el medio político económico encargado del desarrollo comercial.

En el mundo actual están presentes fenómenos políticos, económicos y sociales, muchos inéditos, que apuntan a un mayor intercambio y a la globalización de la vida internacional. En concordancia con esas tendencias, México ha adoptado una política de gran apertura al exterior, en la que tiene



gran importancia el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos. Este instrumento plantea la necesidad de llevar a cabo dos líneas de acción primordiales: contar con una normatividad para el intercambio comercial y modernizar todos los medios de transporte.

En dicha modernización destacan los aspectos físicos, de infraestructura, operacionales y administrativos del sistema portuario, medio que, aunado al desarrollo de la Marina Mercante, permitirá incidir en forma eficiente en los mercados del exterior.

El desarrollo marítimo-portuario debe mantener su carácter sustantivo del ser nacional, independientemente de elementos coyunturales, por trascendentes que sean, porque si bien, tienen un papel contributivo y destacado, en ningún caso son promotores supremos.

En los próximos años el sistema portuario mexicano deberá responder eficientemente a una demanda mucho mayor en volumen, calidad y complejidad de los servicios, sobre todo los rubros relativos al comercio exterior, como el flujo de contenedores y cargas a granel. Se deberá armonizar numerosas actividades en los litorales, puertos y núcleos urbanos, como las pesquerías, el turismo, el aprovechamiento de recursos hasta ahora sólo parcialmente explotados y en forma sobresaliente todas las que se derivan del comercio exterior e interior.

Si se desean lograr los objetivos señalados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en cuestión de Transporte Marítimo y Puertos, los cuales son:<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> El Financiero, México, D.F. 4 de marzo de 1996, p. 23.

- Contar con servicios de transporte marítimo suficientes, oportunos y seguros; con calidad y precios competitivos, para apoyar el comercio interior y exterior del país y reforzar las medidas para la prevención de la contaminación.
- Contar con infraestructura y servicios modernos; con calidad y precios competitivos; para atender eficientemente el manejo de cargas y a la industria de cruceros turísticos, y enlazar de manera más apropiada a los puertos con los otros modos de transportes: se necesitan políticas, acciones y trabajo acorde con las necesidades reales y prioritarias, pero por encima de todo, con una fuerte conciencia nacionalista.

Se estima que los puertos marítimos-comerciales de mayor importancia y que deberán recibir los mayores requerimientos son Altamira, Tampico, Veracruz, Coatzacoalcos y Progreso, en el Golfo; Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Salina Cruz, en el Pacífico.

La integración marítima ofrece grandes posibilidades para el desarrollo económico en gran escala, ya que la competitividad internacional mejora si se garantiza una eficiente administración portuaria, pudiéndose así aprovechar abundantemente el transporte marítimo.

Como centro nodal está lo que en conjunto se denomina la "administración portuaria", cuya organización deberá basarse en una mentalidad abierta y dinámica, con objetivos precisos para cada uno de los elementos del desempeño portuario. Por medio de aquélla se debe llegar a una competencia comercial emprendedora que guarde una relación estrecha y amistosa con los usuarios y satisfaga con oportunidad y eficiencia sus necesidades. En el entorno internacional las administraciones portuarias se

involucran en las corrientes del desarrollo comercial e industrial, asumiendo un papel esencialmente promotor, lo que hace cada día más evidente su presencia como agentes protagonistas del desarrollo, en vez de sólo constituir elementos pasivos al servicio del usuario.

La armonización de los requerimientos necesarios para el sano desenvolvimiento de los puertos hace imperativo actuar con pautas que propicien el desarrollo del litoral que desemboquen en acciones basadas en leyes reguladoras y con instrumentos animados de gran vitalidad, que reflejen la presencia de una toma de posición permanente sobre el uso de los espacios portuarios y la evolución del desarrollo marítimo. La atención que se dé a los puertos deberá ser parte de una política de crecimiento económico que coadyuve a la integración y comercio del país a nivel nacional e internacional.

El intercambio comercial y el necesario crecimiento marítimo hace urgente la adopción de la directriz expresada, so pena de que la problemática, en parte ya incubada, rebasa las posibilidades de solución o de que se tenga que incurrir en grandes costos económicos, sociales e históricos para poder aplicar soluciones tardías y que revistan mayor dificultad.

## **CONCLUSIONES**

Para finalizar dicha obra, se harán una serie de observaciones a manera de conclusión. Estas responden al análisis hecho a la Ley de Puertos en el transcurso de la investigación, y como una forma de especificar los aspectos básicos mencionados en el presente trabajo.

Todos los actos y acciones en nuestro país están regidos por la Constitución, de ella emanan las Leyes, las cuales deben apegar-se a la esencia de la misma Carta Magna, y como las Leyes dan lugar a un sinnúmero de interpretaciones, éstas deben hacerse lo más precisas, para dar más luz y hacer que la Ley quede más clara y bajo una misma política de aplicación, y con esto, la Ley aplicada es igual para todos en teoría.

Además, se debe considerar que México es firmante de un cúmulo de tratados, convenios y protocolos, los cuáles se tienen que hacer valer por los Estados firmantes para evitar responsabilidades en caso de desastres.

Para no caer en la ligereza de aprobar un documento, se debe hacer un análisis serio de su contenido por los integrantes responsables, y por tanto agregarle, lo que en el ámbito de la competencia de las diferentes instancias se carezca. Así, las proposiciones de Ley deben ser discutidas a nivel gubernamental y local, y quedar abierto al enriquecimiento de las normas que facilitarán al final de cuentas, la operación y el desarrollo del puerto.

**El papel fundamental del transporte marítimo como renglón clave de la economía nacional y soporte al comercio exterior en su conjunto, es sólo una posibilidad más del "cuerno de la abundancia".**

**La privatización como salida gubernamental para responder a lo que la CEPAL llama grupos preponderantes, no ha reducido costos en los servicios ni ingresado mayor número de divisas.**

**Por el contrario, de la fuga de cuatro mil millones de dólares al cierre de 1991, se pasó a siete mil millones a inicios de 1992, cerrándose con la preocupante cifra de diez mil millones de dólares, pago de fletes principalmente, uso de contenedores, seguros y muchos otros. Actualmente la fuga de dólares asciende ya a veinte mil millones de dólares en fletes y seguros marítimos pagados a intereses extranjeros.**

**Por razones políticas, de corrupción, y de desconocimiento total de sus funciones, los puertos mexicanos han sido históricamente simples vías de transferencia, de entrada y salida de mercancías, desvinculados del sistema general de comunicaciones y transportes.**

**Ya en este contexto, tenemos casos relevantes que en mucho confirman el caos portuario: las deficiencias y simulaciones en la habitación y mejoramiento del Sistema Portuario Nacional de las anteriores administraciones de la SCT, exPuertos Mexicanos y exFONDEPORT; la crisis de la Marina Mercante Nacional; la marginación del Transporte Marítimo del TLC, sin argumentos convincentes; las prácticas desleales estadounidenses y su legislación ultraproteccionista, encabezada por su "Jones Act", mientras ellos exigen apertura total. Hay una falta de cultura marítima.**

Así, mientras no se hable de proteger la seguridad nacional por medio del cabotaje, se salvaguarden las tripulaciones y bandera nacional, se fomenten la formación profesional y construcción naval, entre otros, no se puede hablar de grandes progresos en el Sistema Portuario.

Ante esta terrible problemática suscitada hace algunos años, el Gobierno Federal resolvió emitir nuevas Leyes en el sector marítimo para dar solución a estos problemas.

La Nueva Ley Federal de Puertos (LP), publicada en el DOF del 19 de julio de 1993, establece las bases para que la administración integral de un puerto se realice por sociedades mercantiles. El Gobierno Federal constituiría puertos sólo en ausencia del interés de los particulares o de los Gobiernos Estatales. Esta medida es la continuación de la política que se inició con las reformas reglamentarias de 1991 en materia de maniobras portuarias y con la reforma a la LNCM.

La Ley de Puertos plantea una nueva estrategia: la descentralización, con la cuál se pretende generar competencia y permitir la libre concurrencia, se incorpora al sector privado y la figura legal, Administración Portuaria Integral (API), central en la nueva regulación.

El Gobierno Mexicano busca en dicha legislación: la descentralización de la administración portuaria y garantizar la autonomía operativa y financiera de cada puerto.

La LP es una Ley inconstitucional que viola normas fundamentales y tratados que México ha aceptado. Tiene diversas contradicciones en sí misma, porque fue una Ley hecha al vapor, rápido, que necesitaba estar lista por razones políticas.

Los encargados de su elaboración, no eran las personas más conocedoras del medio, ni estaban familiarizados con éste y no contemplaron opiniones de diversos sectores. a pesar de que los puertos son patrimonio nacional.

La nueva legislación compromete al país a abrir sus puertas marítimas y a dar trato nacional a transnacionales y capital extranjero, a diferencia de Canadá y Estados Unidos, quiénes no han realizado ningún compromiso en el mismo sentido.

En la LP debió conjugarse un protagonismo ejecutivo, legislativo y empresarial de los expertos en la materia y de los oficiales mercantes mexicanos.

Desde un principio, la confianza generada por la autoridad fue poco certera, ya que en el comienzo de la elaboración de la LP, se hicieron diversas declaraciones en foros tanto nacionales, como internacionales, muchas veces contradictorias; de manera que se dió la impresión de un desconocimiento de la autoridad en la manera de cómo llevar a cabo la nueva modernización del sistema portuario a través de las concesiones.

Es necesario que ante estas situaciones, el Gobierno adopte una actitud más seria y responsable, pues es muy vulnerable tener credibilidad en la autoridad y pensar que lo afirmado será cierto, provocando con ello, la inquietud entre los inversionistas interesados en el sector y dispuestos a invertir, así como el hecho de prometer cosas y beneficios, no sabiendo si en la realidad se darán las condiciones para tales, o se tendrá la disposición de cumplir.

Consideramos que no era necesaria la privatización de los puertos, sino una mejor organización de éstos, y por otro lado, la manera en que se ha llevado a cabo ha sido equívoca, porque no se están dando los derechos a los nacionales, sino a personas ajenas al proceso portuario y sin intereses nacionales.

Si bien, en los planes del Gobierno Federal, al principio la totalidad de las acciones de las APIs serán propiedad del Gobierno y después de un tiempo considerable en el que se haya establecido la operatividad adecuada de la API, se venderán las acciones a los inversionistas privados; probablemente la autonomía de la Administración Portuaria es otro aspecto que no se logrará en la medida pretendida por la Ley debido a dos razones primordiales:

- En primer lugar no existe un criterio exacto para determinar las condiciones necesarias de tiempo y operaciones para considerar la conveniencia de la operatividad de la API y por lo tanto, de iniciar el proceso, de tal manera, que el Gobierno guarda una absoluta seriedad en este sentido.
- En segundo lugar, debemos considerar que la Ley no permite a los administradores portuarios operar las terminales, marinas, instalaciones o prestar servicios, y por lo tanto, esto se realizará a través de terceros.

Por lo tanto, si la intención del Gobierno al establecer esta cláusula es evitar que un grupo controle los servicios más rentables e importantes de un puerto así como la administración, dando como resultado un marcado beneficio hacia la terminal propiedad del administrador portuario, con la dirección de los recursos preferentes hacia el mantenimiento y productividad de dicha terminal, éste no garantiza su correcta aplicación.



El punto delicado de esta situación se establece, en que por un lado es conveniente mantener esta separación para que exista una sana concurrencia de intereses, pero por otro lado, probablemente no habrá muchos inversionistas interesados en la administración portuaria, sin ningún interés complementario en el puerto, o sin que se mantengan ajenos a estos lineamientos llevando sus intereses a través de prestanombres.

Por otro lado, en el caso de que la administración portuaria no tuviera ningún tipo de interés comercial conjunto, si tendría lógicamente, un interés básicamente financiero, y por lo tanto, le interesará maximizar beneficios, con la natural consecuencia del encarecimiento y pérdida de eficiencia y competitividad tanto a nivel local, nacional e internacional del puerto.

La Comisión Consultiva es una buena forma de incluir la participación local en los asuntos portuarios, pero también resulta ser un órgano vulnerable porque si los agentes locales no ejercen presión, dicha Comisión permanecerá exclusivamente como una benevolencia otorgada por el Gobierno Federal a los grupos locales para no herir susceptibilidades, y no como un Organismo, cuyas observaciones y experiencia en el ramo, puedan ser idóneas para el sector, y detectar anticipadamente los problemas que con mucha dificultad el Gobierno podría detectar dada su falta de experiencia, conocimiento e incluso lejanía física e histórica de los problemas naturales del puerto.

Otro aspecto negativo fue la tardía publicación del reglamento de la Ley de Puertos y la aplicación en su momento, de otras reglamentaciones, con distinto espíritu de esta Ley, provocando por lo tanto, inconvenientes en el momento de ejercerla, ya que estas reglamentaciones fueron publicadas en condiciones políticas, sociales y económicas muy diferentes a las actuales, respondiendo a otros momentos y creando incertidumbre sobre varios aspectos no especificados en la Ley.

Con relación a las tarifas, cuya función es de capital importancia en beneficio del sistema portuario, es vital que la autoridad pública realice estudios exhaustivos para conocer con precisión las características socio-políticas y económicas de la región y con base en esto, establecer las tarifas más idóneas. Pero también es básico considerar la estructura de costos de cada puerto, porque si bien, la administración pública puede reducir la tarifa sin el consentimiento del concesionario, ésta también tiene la obligación de vigilar el equilibrio económico y financiero de las empresas concesionarias.

Como las tarifas son el objetivo principal del interés del concesionario, sería muy recomendable la participación de éste, en la elaboración o modificación de la tarifa, para que así tuviera de alguna u otra forma, cierta seguridad económica, aunque también sería conveniente que la participación del concesionario no fuera considerada como una participación fundamental, en calidad de coautor, sino únicamente como un interesado o algún dato de fuente estadística. Otra forma de otorgarle seguridad económica, sería establecer en la Ley, el procedimiento para determinar la tarifa.

Hubiera sido muy recomendable, que el Reglamento hubiera estado listo y expedido con anterioridad al adjudicamiento de las concesiones, para evitar sorpresas a los inversionistas.

Ahora bien, en materia internacional, México aceptó la Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos ante la ONU, publica en el DOF el 17 de septiembre de 1934 y acepta, por lo tanto, que los principios de dicha Convención deben ser observados al máximo posible.

Pero también, existen disposiciones contradictorias con respecto a esta Convención.

La LP en su Artículo 12 señala que podrá negarse la entrada cuando no exista reciprocidad con el país de la matrícula de la embarcación, mientras que los Artículos 2, 3, 5, 6, y 12 de la Convención establecen el principio de igualdad de tratamiento en los puertos marítimos y se comprometen a no hacer distinción alguna en detrimento de la bandera de ninguno de los Estados contratantes, ni en relación a la bandera de cualquier otro Estado.

También se establece que este principio puede dejar de adoptarse cuando se afecte la seguridad o intereses vitales del país, pero nunca por no haber reciprocidad con el país de la matrícula de la embarcación, además de que reciprocidad se puede hablar con los buques checos y suizos si esos países no tienen puertos marítimos.

En todo el contenido de la Convención campea la idea de la igualdad, y ninguna de las medidas podrá ser discriminatoria para los buques de alguna bandera.

Además si en la Convención de Ginebra, México se compromete como Estado contratante a establecer el principio de igualdad de tratamiento, lo hace conjuntamente con los demás Estados y en un acuerdo internacional, pero nunca aisladamente: como lo hizo, al abrir sus puertos a los demás países, pero ahora de forma aislada.

Este mismo problema se presenta con respecto a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, pues dicha Convención establece el principio de igualdad de trato en los puertos marítimos, y la Ley de Puertos no sólo no incluye este precepto, sino que lo ignora y se contrapone a él.

Aspectos similares se suscitaron con la publicación del Reglamento, las contraprestaciones, y muy en especial, la confusión existente en las

concesiones, de manera que de aquí, pueden derivarse serios problemas como la tendencia monopólica a desarrollarse.

En la LP hay una división legislativa que no tiene razón de ser, pues si se busca mejorar y unificar a la Marina Mercante y todo el sector marítimo, no se debió separar al sector en dos leyes: LP y Ley de Navegación.

No fueron consultadas todas las organizaciones implicadas en el sector: navieros, maritimistas, operadores, pilotos, importadores, exportadores, agentes navieros, trabajadores, etc., para aterrizar la Ley en la práctica.

En la LP existen problemas de competencia y repetición de funciones con otras Secretarías, Instituciones o dependencias.

Faltó regular los aspectos en caso de que existiera alguna controversia en asuntos internacionales, con el uso de los puertos, en fin; adolece de un capítulo para dirimir controversias, no se incluye un mecanismo contra las prácticas monopólicas, no se garantiza que de un puerto a otro halla distintos administradores, no es considerada la determinación de tarifas, los costos de los operadores de terminales ni la evaluación del equipo existe.

Tampoco hay límite en la responsabilidad derivada, pero sobre todo, se violan los derechos humanos, pues no se hace mención o se desconoce a los trabajadores, de manera que el sector social fue desplazado en dicha Ley.

Se han creado medidas de desconcentración sin querer realmente desconcentrar, independientemente de que hemos desprotegido a nuestra Marina Mercante al ser el único país en el mundo que ha permitido la participación de los extranjeros en el cabotaje; pues ningún país en el mundo ha renunciado a su seguridad nacional y poder soberano como nosotros,

incluidos Bolivia, Haití y la República Dominicana entre otros países pobrísimos.

La nueva Ley de Puertos de poco o mucho puede servir, si en el rubro portuario se sigue trabajando sin un proyecto definido y sin un concepto integral de desarrollo. Lo importante sería que en dicho proyecto participen municipio y usuarios para dar una congruencia integral de progreso de una entidad, de la zona portuaria y de las actividades del mismo puerto.

Son interminables y numerosos los inconvenientes que aún presenta la Ley de Puertos, pero en general, su gran problema, se puede resumir en dos palabras: Seguridad y Soberanía Nacionales, palabras, que con gran tristeza, nuestros dirigentes olvidaron y dejaron de lado para dar paso a sus intereses personales.

Para el correcto funcionamiento de los puertos se requiere no sólomente de un adecuado marco jurídico, porque esto no asegura su buen funcionamiento, sino también de que los puertos sean competitivos y eficientes para que así puedan brindar seguridad a las mercancías que en ellos se manejan, tanto en el proceso de carga y descarga, como en el de almacenamiento, por ello, deben contar con una infraestructura adecuada para así lograr llevar a cabo estas funciones de manera correcta.

Se requiere que los puertos cuenten con avances tecnológicos para lograr una eficiente operación y así, cada vez será mayor la capacidad de manejo de contenedores. Aunque éste es un proceso que sigue llevándose a cabo, sería importante puntualizar lo siguiente:

- Si no hay voluntad política aparejada a la Ley, no puede haber avances. Lo medular del asunto es que quienes manejen los puertos deben ser los que

tienen mayor experiencia y conocimiento de ellos, más no los que tienen mayor poder económico.

- Que el Gobierno actual y también los siguientes, se preocuparan verdaderamente por desarrollar nuestros puertos con intereses nacionales.
- Elaborar una nueva legislación marítima que una y regrese al sector portuario a su base fundamental, sobre todo conforme a la realidad.
- Que las leyes, reglamentos o proyectos legislativos sean producto de una amplia consulta sectorial y marítima.
- Tener un cúmulo de conocimientos doctrinales de Derechos Marítimo y otras disciplinas complementarias, antes de elaborar cualquier proyecto legislativo.
- Para modificaciones o reformas a la Ley contar con estudios serios, elaborados por maritimistas y conocedores del sector.
- Atender las peticiones razonables de los agentes involucrados en el sector.
- Incluir al sector social en el desarrollo marítimo.
- Impartir justicia expedita tanto en asuntos nacionales como internacionales.
- Y para que el marco del programa portuario no sea contraproducente y no produzca los resultados prometidos, es necesario:

- No hacer la continua copia de actos externos no necesariamente aplicables a nuestra realidad que desencajen en planes y programas equívocos. sino al contrario, darle crédito y valor a los grandes estudiosos mexicanos.

Lo cierto es que las esperanzas de que se realizaran cambios que influyeran en las leyes, reglamentos y políticas en el sector, han producido incongruencias y errores legislativos, y el propósito de la activación del sector se ha traducido en el fortalecimiento e influencias de unos pocos.

Sirvan estos razonamientos tan sólo como punto de partida para sensibilizar sobre la necesidad imperiosa de atender la actividad marítima y portuaria actual del país, tan castigada y a menudo sólo empleada como trampolín político y para enriquecimiento de unos cuantos.

## **A N E X O I**

### **RESUMEN DE LAS REFORMAS Y DISPOSICIONES DE LA LEY DE PUERTOS**

1. Establece las bases para que la administración integral de un puerto se realice por particulares constituidos en sociedades mercantiles.
2. Se crea la figura de la Administración Portuaria Integral (API), que por medio de una concesión otorgada por la Secretaría, realiza la construcción, planeación, promoción, operación, fomento y desarrollo del puerto.
3. La API realiza también la operación de los sistemas de vigilancia y seguridad, y la celebración de contratos de cesión de derechos con particulares interesados en explotar terrenos o espacios portuarios.
4. Se crea una zona de desarrollo portuario a cargo de la API, para el establecimiento de instalaciones industriales y de servicios; y se establece la obligación de la API de prestar servicios portuarios a través de terceros en puertos con posibilidades de competencia interna, y de seleccionar a los prestadores de servicios en adjudicación por concurso.
5. Se elimina el aprovechamiento del Artículo 110 de la LGVC y se establece una contraprestación al Gobierno Federal por la explotación de los bienes del dominio público y un aprovechamiento anual.



6. En puertos sin API se otorgarán concesiones para explotación y operación de terminales e instalaciones portuarias de uso público o particular, permisos para prestar servicios portuarios y para construir y usar infraestructura.
7. Se establece un nuevo sistema de adjudicación de concesiones por concurso, que sustituye el procedimiento de la LGVC.
8. Otorgamiento de concesiones hasta por 50 años, prorrogables por el mismo término de acuerdo con las características del proyecto y monto de inversión.
9. Se sustituye el otorgamiento de la concesión de la zona federal marítimo terrestre de la SEDESOL, por un acuerdo conjunto entre la SEDESOL y la SCT.
10. Se sujeta tanto a la autoridad como a los concesionarios a reglas de competencia de acuerdo con lo establecido en la LFCE.
11. Se establece una regulación tarifaria en ausencia de opciones portuarias o ambiente de competencia razonable.

## *A N E X O   I I*

### *TITULOS DE CONCESION PARA LAS API'S*

<b>Concesión otorgada a...</b>	<b>Diario Oficial</b>	<b>Páginas</b>
1. Administración Portuaria Integral del Puerto de Veracruz.	1 de febrero de 1994	17-27
2. Administración Portuaria Integral del Puerto de Manzanillo.	2 de febrero de 1994	16-27
3. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V., para la Administración Integral de Puerto Madero. Municipio de Tapachula, Chis.	15 de junio de 1994	7-22
4. Administración Portuaria Integral de Quintana Roo, S.A. de C.V. para la Administración de los Puertos de Quintana Roo.	26 de agosto de 1994	83-94
5. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V., para la Administración Integral del Puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán.	12 de septiembre, 1994	13-24
6. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V., para la Administración Integral del Puerto de Altamira, Tamaulipas.	22 de septiembre, 1994	33-44

7. Administración Portuaria Integral del Puerto de Ensenada. Baja California.	26 de septiembre.1994	45-56
8. Administración Portuaria Integral del Puerto de Tampico.S.A.de C.V. para la Administración Integral del Puerto de Tampico.Tamaulipas.	29 de septiembre,1994	13-28
9. Administración Portuaria Integral de Mazatlán. S.A de C.V.. para la Administración Integral del Puerto de Mazatlán. Sinaloa.	14 de noviembre,1994	1-10
10.Administración Portuaria Integral de Acapulco.S.A. de C.V.. para la Administración Integral del del Puerto de Acapulco. Guerrero.	15 de noviembre,1994	13-22
11.Administración Portuaria Integral de Vallarta. S.A. de C.V. para la Administración Integral de Puerto Vallarta. Jalisco.	18 de noviembre,1994	57-66
12.Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos. S.A.de C.V.para la Administración Integral del Puerto de Coatzacoalcos.Veracruz.	21-noviembre, 1994	112-121
13.Administración Portuaria Integral de Tuxpan. S.A. de C.V.. para la Administración Integral del Puerto de Tuxpan. Veracruz.	22 de noviembre,1994	88-99
14.Administración Portuaria Integral de Topolobampo. S.A. de C.V..para la Administración Portuaria Integral del Puerto de Topolobampo. Sinaloa.	23 de noviembre,1994	56-66
15.Administración Portuaria Integral de Salina Cruz. S.A. de C.V. para la Administración Integral del Puerto de Salina Cruz.Oaxaca.	24 de noviembre,1994	54-63

- |   |                       |        |
|---|-----------------------|--------|
| 16. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V. para la Administración Integral del Puerto de Guaymas, Municipio del mismo nombre, Sonora. | 25 de noviembre, 1994 | 95-104 |
| 17. Administración Portuaria Integral del Puerto de Progreso, Municipio del mismo nombre, Yucatán.  | 28 de noviembre, 1994 | 49-59  |

**OTROS ACUERDOS, CONCESIONES, OFICIOS, RESOLUCIONES  
DADOS**

Nombre	DOF	Páginas
1. Ley sobre disposiciones especiales para el servicio de cabotaje, interior y fluvial de la República.	2-II-1929	
2. Decreto que promulga la Convención y Estatuto sobre el Régimen Internacional de los Puertos Marítimos.	17-IX-1935	
3. Ley de Comercio Exterior.	27-VII-93	
4. Acuerdo mediante el cual se delimita y determina el recinto portuario de Puerto Madero, Municipio de Tapachula, Chiapas.	14-X-93	
5. Ley Orgánica de la Armada de México.	24-XII-93	5-14

- |   |           |       |
|---|-----------|-------|
| 6. Acuerdo que delimita y determina el recinto portuario del Puerto de Altamira, Tamaulipas.  | 17-I-94   |       |
| 7. Acuerdo por el que se amplía la delimitación y determinación de los recintos portuarios de la jurisdicción del Puerto de Manzanillo, Colima.   | 17-Y-94   | 9-15  |
| 8. Acuerdo mediante el cual se amplía la delimitación y determinación del recinto portuario de Veracruz, Veracruz.  | 19-I-94   |       |
| 9. Reglamento Interior de la SCT.   | 19-III-94 |       |
| 10. Acuerdo por el que se declara obligatorio el servicio de pilotaje para todas las embarcaciones mayores que realicen maniobras de entrada, salida, fondeo, enmienda, atraque o desatraque en Puerto Madero, Chiapas, ya sean nacionales o extranjeros. | 25-VII-94 | 15-65 |
| 11. Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las funciones operativas del órgano desconcentrado en extinción Puertos Mexicanos, que concluirán el 30 de septiembre de 1994.  | 12-IX-94  |       |
| 12. Acuerdo que amplía la delimitación y determinación del recinto portuario de Acapulco, Municipio del mismo nombre en el Estado de Guerrero.  | 26-IX-94  | 42-44 |
| 13. Acuerdo que amplía la delimitación y determinación del recinto portuario de Coatzacoalcos, Tuxpan, Puerto Vallarta, Mazatlán y Topolobampo.   | 14-X-94   |       |
| 14. Acuerdo que delimita y determina los recintos portuarios de los Puertos de Isla Cozumel Chetumal Puerto Juárez y Puerto Morelos, Banco Playa, Municipio de Cozumel, Quintana Roo.   | 21-XI-94  |       |

15. Modificación de Concesión otorgada a calizas industriales del Carmen S.A. de C.V. para el uso, aprovechamiento y explotación de una terminal portuaria de carga de uso particular.	18-XII-94	
16. Concesión otorgada a Servicios Portuarios S.A. de C.V. para la operación y explotación de una terminal portuaria especializada de carga de uso particular destinada a sus propios fines o de terceros mediante contrato para el acopio y almacenamiento temporal de minerales a granel, roca, cemento, chatarra, combustibles y otros productos manufacturados, en el parque industrial El Sauzal, Ensenada, B.C.	30-XII-94	26-56
17. Acuerdo mediante el cual se amplía la delimitación y determinación del recinto portuario de Ensenada, municipio del mismo nombre, Baja California.	10-III-95	2-8
18. Oficio mediante el cual se adicionan las reglas de aplicación de las bases de regulación tarifaria del servicio portuario de pilotaje para el puerto de Acapulco, Guerrero.	29-III-95	28
19. Aclaración al título de Concesión de la API de Mazatlán, S.A. de C.V., publicado el 14-nov-94.	16-V-95	5-6
20. Oficio mediante el cual se actualizan las bases de regulación tarifaria del servicio de pilotaje en los puertos que se indican.	16-V-95	2-5

<p>21. Resolución por la que se autoriza la disolución y liquidación de las empresas de participación es-tatal mayoritaria: Servicios Portuarios de Acapulco S.A. de C.V., Servicios Portuarios de Guaymas. S.A.de C.V., Servicios Portuarios y Mercantiles de Ensenada, S.A. de C.V., Servicios Portuarios del Itsmo de Tehuantepec, S.A. de C.V., Servicios Portuarios de Lázaro Cárdenas.S.A. de C.V., Servicios Portuarios de Manzanillo, S.A. de C.V., Servicios Portuarios de Mazatlán, S.A. de C.V.,Servicios Portuarios de Progreso Yukalpeten, S.A. de C.V.</p>	<p>29-V-95</p>	<p>3</p>
<p>22. Ley Aduanera.</p>	<p>15-XII-95</p>	<p>9-97</p>
<p>23. Ley del Impuesto General de Exportación: en su capitulo 89 "Barcos y demás artefactos flotantes".</p>	<p>22-XII-95</p>	<p>1-128</p>
<p>24. Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000.</p>	<p>25-III-96</p>	<p>1-64</p>
<p>25. Reglamento Interior de la Secretaria de Turismo.</p>	<p>31-V-96</p>	<p>34-48</p>
<p>26. Acuerdo por el que se amplía la delimitación y determinación de los recintos portuarios del Puerto de Progreso y de Yukalpeten, Municipio de Progreso Yucatán.</p>	<p>1-VI-96</p>	

## SERVICIOS PORTUARIOS

### SERVICIOS PORTUARIOS

I.-  
SERVICIOS A LAS  
EMBARCACIONES PARA  
REALIZAR SUS OPER. DE  
NAVEGACIÓN INTERNA

PILOTAJE  
REMOLQUE  
AMARRE DE CABOS  
LANCHAJE

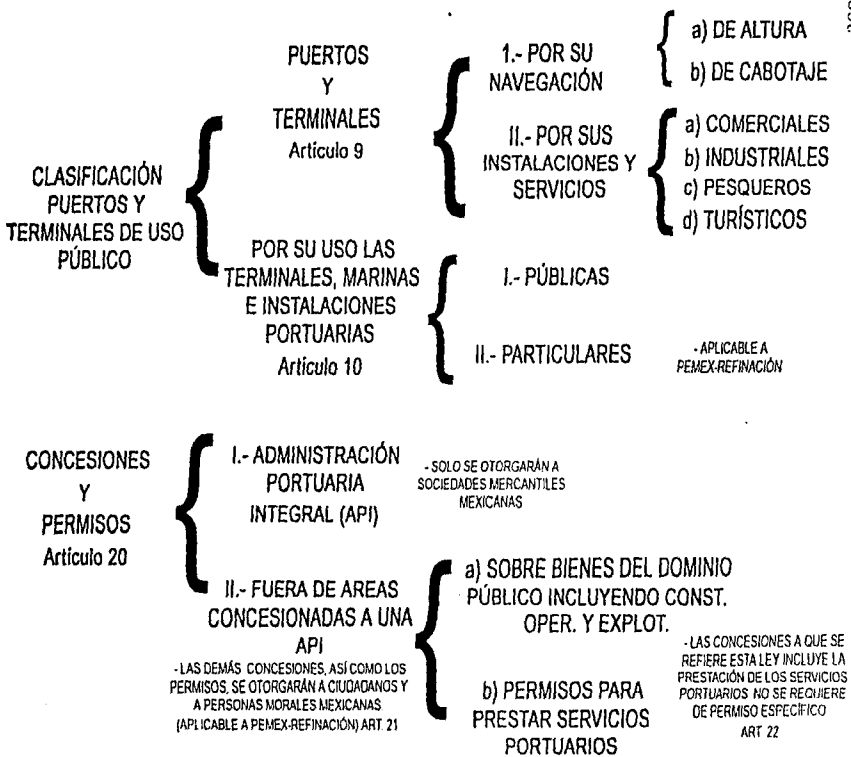
II.-  
SERVICIOS GENERALES  
A LAS EMBARCACIONES

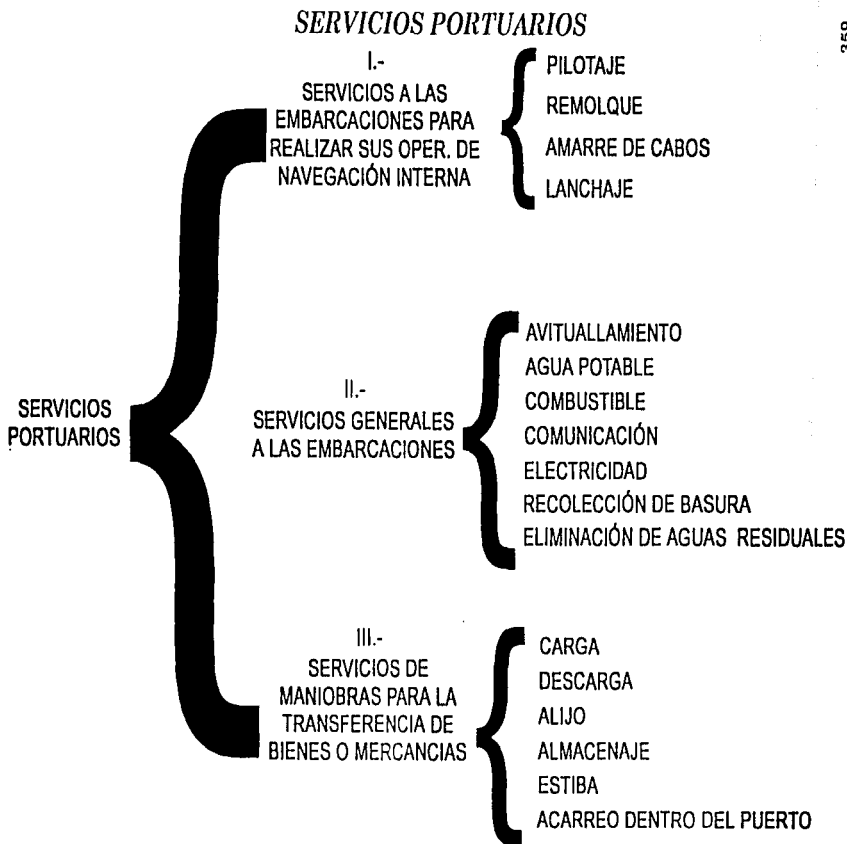
AVITUALLAMIENTO  
AGUA POTABLE  
COMBUSTIBLE  
COMUNICACIÓN  
ELECTRICIDAD  
RECOLECCIÓN DE BASURA  
ELIMINACIÓN DE AGUAS RESIDUALES

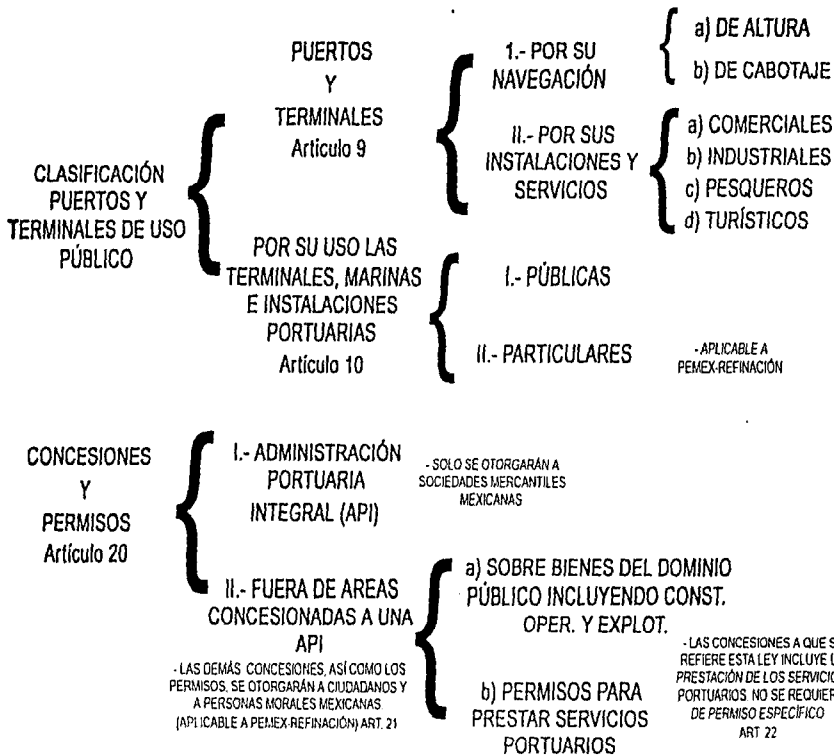
III.-  
SERVICIOS DE  
MANIOBRAS PARA LA  
TRANSFERENCIA DE  
BIENES O MERCANCIAS

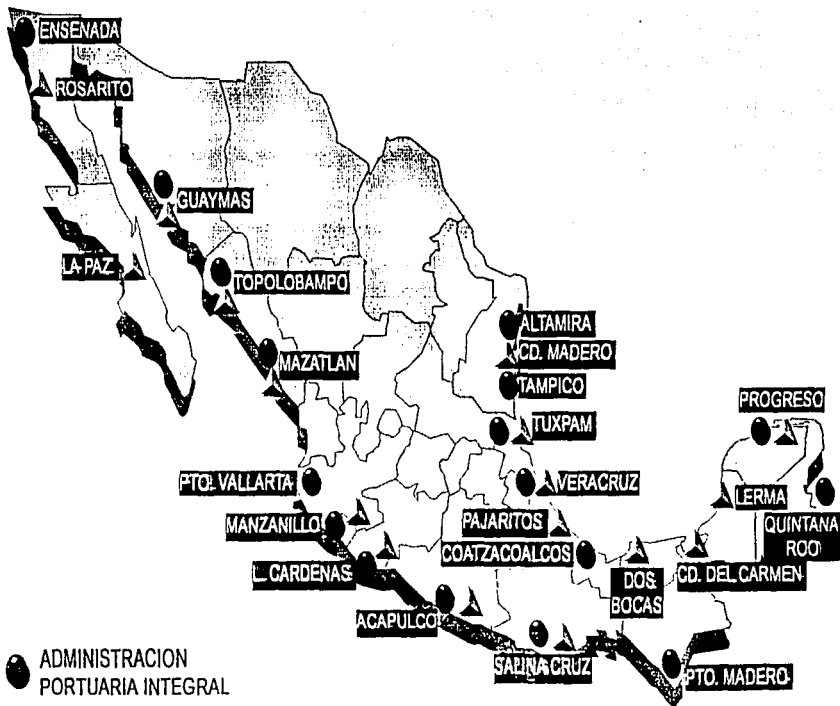
CARGA  
DESCARGA  
ALIJO  
ALMACENAJE  
ESTIBA  
ACARREO DENTRO DEL PUERTO











● ADMINISTRACION  
PORTUARIA INTEGRAL

▲ TERMINAL PETROLERA

TÍTULOS DE CONCESIÓN PARA LAS ADMINISTRACIONES PORTUARIAS INTEGRALES (APPI'S), OTORGADOS POR LA SCT Y LA DELIMITACIÓN Y DETERMINACIÓN DE SUS RECINTOS PORTUARIOS.

(PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN)

362

API (LUGAR) FECHA DE CONSTITUCIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN DIARIO OFICIAL		INST. PETROLERA	
	CONCESIÓN	RECINTO PORTUARIO	EN RECINTO PORTUARIO	PROPIA PEMEX-REF
PUERTO MADERO. CHIS 15/DIC/93	16/OCT/93	14/OCT/93	NO	NO
VERACRUZ. VER. 15/DIC/93	01/FEB/94	19/ENE/94	SI	SI
MANZANILLO. COL. 01/FEB/94	MARZO/94	17/ENE/94	SI	SI
QUINTANA ROO 16/MAR/94	26/AGO/94	31/OCT/88	NO	NO
(ISLA MUJERES. COZUMEL. CHETUMAL. PUERTO MÓRELOS. PUERTO JUÁREZ)		ACUERDO SCT-SEDESOL 27/JUN/94		
L. CÁRDENAS. MICH. 15/DIC/94	12/SEPT/94	17/ENE/94	SI	SI
ALTAMIRA. TAMP. 15/DIC/93	22/SEPT/94	17/ENE/94	NO	NO
ENSENADA. BC 22/JUN/94	26/SEPT/94	17/ENE/94	NO	NO
TAMPICO. TAMP. 14/DIC/93	29/SEPT/94	ACUERDO SCT-SEDESOL 28/JUN/94	NO	NO
CD MADERO. TAMP. (NO)			SI	SI
NAZATLAN. SIN. 25/III/94	14/NOV/94	14/NOV/94	SI	SI
ACAPULCO. GRO. 22/JUN/94	15/NOV/94	26/SEPT/94	NO	SI
PUERTO VALLARTA. JAL. 22/JUN/94	18/NOV/94	14/OCT/94	NO	NO
COATZACOALCOS. VER. 25/III/94	21/NOV/94	26/OCT/88	NO	NO
PAJARITOS. VER. (NO)	-----	-----	NO	SI
TUXPAN. VER. 25/III/94	22/NOV/94	14/OCT/94	SI	SI
TOPILOBAMPO. SIN. 25/III/94	23/NOV/94	14/OCT/94	SI	SI
SALINA CRUZ. OAX. * 25/III/94	24/NOV/94	14/OCT/94	SI/NO	SI
GUAYMAS. SON. 15/DIC/94	25/NOV/94	17/ENE/94	SI	SI
PROGRESO. YUC. 06/IV/94	28/NOV/94	01/JUN/94	SI	SI
DOS BOCAS. TAB. (NO)	-----	-----	NO	SI
CD. DEL. CARMEN. CAMP. (NO)	-----	-----	NO	SI
TERMA. CAMP. * (NO)	-----	-----	SI	SI
LA PAZ. BCS. (NO)	-----	-----	NO	SI
ROARITO. BC. (NO)	-----	-----	NO	SI

En Salina Cruz. Oax. Pemex utiliza los muelles (tomas) 4, 5 y 6 del muelle fiscal y bodegas 4 y 5. En Lerma. Camp. se utiliza el muelle denominado Castillo Britón, ambas instalaciones propiedad de la Federación.

**PEMEX-REFINACIÓN**

**GERENCIA DE TRANSPORTACIÓN MARÍTIMA**

**VALOR ESTIMADO DE LAS INSTALACIONES MARÍTIMO PORTUARIAS  
PROPIEDAD DE PEMEX-REFINACIÓN  
(MILLONES DE N\$)**

<b>TERMINAL MARÍTIMA</b>	<b>TERRENO</b>	<b>MUELLE, BOYAS, AMARRADEROS</b>	<b>TANQUERÍA</b>	<b>BRAZOS, BOMBAS Y TANQUERÍA</b>	<b>VALOR TOTAL</b>
CD. MADERO, TAMPS.	27.56	89.30	147.40	33.20	297.46
TUXPAN, VER.	1,066.90	399.20	138.80	11.40	1,616.30
VERACRUZ, VER.	12.60	31.50	225.50	4.30	273.90
PAJARITOS, VER.	253.40	245.50	78.10	105.30	682.30
LERMA, CAMP.	12.40	50.00	69.40	-----	131.80
PROGRESO, YUC.	11.10	192.00	69.40	-----	272.50
COZUMEL	0.90	-----	-----	-----	0.90
ROSARITO, B.C.N.	48.90	384.00	173.50	-----	604.40
GUAYMAS, SON.	80.20	52.20	216.80	8.40	357.60
TOPOLOBAMPO, SIN.	42.30	33.40	104.10	10.00	189.80
LA PAZ, B.C.S.	3.60	23.20	121.40	1.40	149.60
MAZATLÁN, SIN.	31.90	14.10	164.80	3.60	214.40
MANZANILLO, COL.	6.40	54.00	173.50	13.00	246.90
LAZARO CARDENAS, MICH.	87.70	17.50	156.10	4.00	265.30
ACAPULCO, GRO.	8.50	96.00	112.70	-----	217.20
SALINA CRUZ, OAX.	271.10	651.70	277.50	18.60	1,218.90
<b>TOTAL</b>	<b>1,963.46</b>	<b>2,333.60</b>	<b>2,229.00</b>	<b>213.20</b>	<b>6,739.26</b>

FUENTE: FIRMA DE CONSULTORÍA "ELIPE OCHOA Y ASOCIADOS", S.C.

## ANEXO III

### CUADRO DE CONVENIOS APLICADOS A LOS PUERTOS

CONVENIO LUGAR Y FECHA DE ADOPCION DEBIDAMENTE	VIGENCIA INTERNACIONAL	VIGENCIA NACIONAL	APLICACION EN LA ACTIVIDAD PORTUARIA	OBSERVACIONES
Convención y Estatuto sobre el Selo Internacional de Puertos Marítimos Ginebra, Suiza, 9 de diciembre de 1922. Depositario: Organización de las Naciones Unidas	Vigencia internacionalmente desde el 26 de junio de 1926. Este instrumento fue ratificado por el Perú el 20 de mayo de 1934. No ha sido ratificado por cinco Estados.	La presente Convención fue adoptada por nuestra Junta de Puertos Marítimos el 15 de mayo de 1934 en el Decreto de promulgación N.º 10000 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 1934.	Este instrumento produce efectos en los puertos de cabotaje y en los puertos de extranjeros.	La Convención, su Estatuto, Anexo y Protocolo se encuentran en el presente Reglamento. Véase el artículo sobre Declaración de Puertos Marítimos en el presente Reglamento. Véase también el artículo sobre Puertos Marítimos en el presente Reglamento.
Código Sanitario Panamericano La Habana, Cuba, 10 de junio de 1904. Depositario: Organización Mundial de la Salud.	Entró en vigor internacionalmente a partir del 26 de junio de 1928.	México ratificó este Convenio el 28 de abril de 1929 habiéndose promulgado el 28 de junio de 1930.	Este Código se refiere al ámbito portuario en su artículo 3º que señala la responsabilidad de informar detalladamente al estado de la salud pública y en especial al de los puertos. Su artículo 8º se refiere a las medidas que deben tomarse en los puertos para prevenir contagios a través de pasajeros, tripulantes y carga.	Los artículos 2, 9, 10, 11, 16 al 23 y 24 fueron abrogados por el Reglamento Sanitario Internacional de 1968.
Convenio Interamericano para Facilitar el Transporte Acuático Internacional (Convenio de Mar del Plata) Viña del Mar, Chile, 7 de Junio de 1947.	El Convenio en vigor para los miembros de la OEA, el día 10 de marzo de 1961, fecha en que entró en cumplimiento en su artículo 4º que establece que entrará en vigor el día que se adopte el instrumento de ratificación.	México es parte contratante del mismo desde el 27 de junio de 1950, fecha en que se depositó el instrumento de ratificación correspondiente. El Decreto de promulgación del Convenio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 1950.	Este Convenio tiene por objeto reducir al mínimo las obligaciones, requisitos y trámites de documentos para la recepción y despacho de los buques y para el tratamiento de los pasajeros, tripulantes y carga y asegurar durante su permanencia en los puertos.	El Convenio incluye 4 fórmulas modelo relativas a la declaración general que se debe llenar por el armador antes del inicio de carga, rol de tripulación, lista de pasajeros, declaración de efectos de la tripulación y que de corresponda.
Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional 1965 (FALTO) Londres, Gran Bretaña, 17 de Julio de 1965. Depositario: Organización Marítima Internacional.	Este Convenio tiene vigencia internacional a partir del 1º de marzo de 1968. Se encuentra en vigor desde el 22 de Julio de 1978.	Nuestra Patria ratificó este Convenio y lo promulgó el 5 de septiembre de 1968.	El presente Convenio tiene por objeto la normalización de los requisitos para el tráfico marítimo internacional cuando los buques de nacionalidad de un Estado que forma parte de la Organización requieran a una información requerida a una Administración en el momento de las siguientes: lista de pasajeros, lista de tripulación general, declaración de carga, lista de tripulación marítima de sanidad, declaración de salud, declaración de efectos de la tripulación y que de corresponda. Véase el artículo sobre Declaración de Puertos Marítimos en el presente Reglamento.	Las autoridades mexicanas no giran requisitos simplificados en relación a los buques de nacionalidad de un Estado que forma parte de la Organización. Véase el artículo sobre Declaración de Puertos Marítimos en el presente Reglamento.
Convenio Internacional sobre Arqueo de Buzos 1969 (CONARCO/69) Londres, Gran Bretaña, 23 de Junio de 1969. Depositario: Organización Marítima Internacional.	Convenio entró en vigor internacionalmente el día 18 de Julio de 1982, después de haber sido cumplimentado a su vez por el Perú el 22 de Julio de 1978. Este instrumento entró en vigor el día que se adopte el instrumento de ratificación.	México es parte contratante del mismo desde el día 18 de Julio de 1972, fecha en que se depositó el instrumento de ratificación correspondiente. El Decreto de promulgación de este instrumento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 1973.	Con base en el Arreglo del que está estipulado mediante el artículo 1º del artículo 1º del presente Convenio se notificarán los requisitos que nuestra correspondiente autoridad portuaria debe cumplir.	Este Convenio tiene por objeto cinco primarias la implantación de un certificado de arqueo que una vez sea verificado por el Estado de destino, el arqueo expedido por el Estado de origen sea válido para los buques de nacionalidad de un Estado que forma parte de la Organización. Véase el artículo sobre Declaración de Puertos Marítimos en el presente Reglamento.





CONVENIO LUGAR Y FECHA DE ADOPCION SECRETARIADO	VIGENCIA INTERNACIONAL	VIGENCIA NACIONAL	APLICACION EN LA ACTIVIDAD PORTUARIA	OBSERVACIONES
Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Mar Montreal, Can., 1982, 10 de diciembre de 1982.	El Convenio entrará en vigor después de haber sido ratificado por un número suficiente de Estados.	El presente Convenio fue ratificado por el Poder Ejecutivo el día 17 de junio de 1983.	Este Convenio se refiere a los derechos de los Estados que tienen costas o zonas económicas exclusivas, a la libertad de navegación, a la pesca, a la explotación de los recursos vivos, a la energía, a la investigación científica y a la protección del medio ambiente.	El primer y segundo artículos de este Convenio se refieren a la libertad de navegación y a la explotación de los recursos vivos, respectivamente.
Secretaría: Organización de las Naciones Unidas.		Pudieron haberse incluido los artículos 10 y 11 del Convenio en el artículo 10 del Decreto, pero se decidió dejarlos fuera para facilitar la implementación de reformas en el sistema de aduanas y de inmigración, respectivamente.	El Decreto, en su artículo 10, tiene como objeto facilitar la libre navegación y la libertad de navegación y de pesca, a la explotación de los recursos vivos, a la energía, a la investigación científica y a la protección del medio ambiente.	Los artículos 10 y 11 del Convenio se refieren a la libertad de navegación y a la explotación de los recursos vivos, respectivamente.
CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE LINEAS DE CANAL (SUECIA) Londres, Gran Bretaña, 3 de septiembre de 1966.	Entró en vigor internacionalmente el 1 de octubre de 1977, tras haber sido ratificado por 110 Estados.	Se ratificó en primer lugar por el Poder Ejecutivo el 17 de junio de 1983.	Este Convenio se refiere a la libertad de navegación y de pesca, a la explotación de los recursos vivos, a la energía, a la investigación científica y a la protección del medio ambiente.	Este Convenio se refiere a la libertad de navegación y de pesca, a la explotación de los recursos vivos, a la energía, a la investigación científica y a la protección del medio ambiente.
Secretaría: Organización Marítima Internacional y Secretaría de 1977, 1973 1979 y 1982.				
CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL DAÑO HECHO POR LOS BUQUES LONDRES DE 1969 Y 1982.	Se ratificó en primer lugar por el Poder Ejecutivo el 17 de junio de 1983.	Se ratificó en primer lugar por el Poder Ejecutivo el 17 de junio de 1983.	Este Convenio se refiere a la responsabilidad del daño hecho por los buques.	Este Convenio se refiere a la responsabilidad del daño hecho por los buques.
Secretaría: Organización Marítima Internacional.				
CONVENIO INTERNACIONAL DE MONTREAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL DAÑO HECHO POR LOS BUQUES LONDRES DE 1969 Y 1982.	Se ratificó en primer lugar por el Poder Ejecutivo el 17 de junio de 1983.	Se ratificó en primer lugar por el Poder Ejecutivo el 17 de junio de 1983.	Este Convenio se refiere a la responsabilidad del daño hecho por los buques.	Este Convenio se refiere a la responsabilidad del daño hecho por los buques.
Secretaría: Organización Marítima Internacional.				

LISTA DE ESTADOS CONTRATANTES DE LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES  
APLICABLES A LOS PUERTOS  
PARICANGS

- 1 | CONVENCION Y ESTADUTO SOBRE EL REGIMEN INTERNACIONAL DE  
PUERTOS MARITIMOS.
- 2 | CODIGO SANITARIO PANAMERICANO.
- 3 | CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL  
DAÑO HECHO POR LOS BUQUES.
- 4 | CONVENCION PARA FACILITAR EL TRAFICO MARITIMO INTERNACIONAL  
(TUNAGE/69).
- 5 | CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE AVISOS DE BUQUES 1969.  
(TUNAGE/69).
- 6 | REGLAMENTO SANITARIO INTERNACIONAL.
- 7 | CONVENCION INTERNACIONAL PARA PREVENIR LA CONTAMINACION POR  
LOS BUQUES, 1973. (IMARPOL/73).
- 8 | CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE UN CODIGO DE  
CONDUCTA DE LAS OPERACIONES MARITIMAS.
- 9 | CONVENCION NO. 152 SOBRE SEGURIDAD E HIGIENE, EN LOS  
TRABAJOS PORTUARIOS.
- 10 | CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHO DEL MAR.
- 11 | CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LINEAS DE CANAL (1966).
- 12 | CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE SEGURIDAD DE LOS CONTENEDORES.  
(CSCI/1972).

- A | RATIFICACION.  
X | FIRMA  
B | ACEPTACION.  
D | ADHESION - ACCESION  
C = CON DECLARACION Y/O RESERVA.

VIGILANCIA DE CONVENIOS INTERNACIONALES												P A I S													
P A I S	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
													COLOMBIA	X	X		X	X	X						D
													CONGO					X		X	X				D
AFRICA DEL N													COREA DEL NORTE												D
ALEMANIA REP. DEM					X	X	X						COREA DEL SUR				X	X	X	X					B X
ALEMANIA REP. FED	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	COSTA DE MARFIL	X			X	X	X	X	X	X	X	X	B
													COSTA RICA		X	X									
ANTIGUA Y BARBUDA					X	X	X						CUBA	X	X	B	B	A	C	X	X	D			D*
ARABIA SAUDITA						X	X						CHECOSLOVACIA	A			B	B	X	B	X				D B*
ARGENTINA				X	X	X							CHILE		X	C	B	B	X	X	X				D D*
ARGENTINA	X	X	X	X	X	X							CHINA				B	X	B	B					D* D
AUSTRALIA	X			X	X	X	X						CIPRE	X			B	X							D
AUSTRIA	X			X	X	X	X						DIJONUTI												D
BANGLA				X	X	X	X						DINAMARCA	A			B	B	X	B	C				B D*
BANGLA				X	X	X	X						ECUADOR		X	X	X								D
BANGLA				X	X	X	X						EGIPTO				B	X	B	X	X				X B
BANGLA				X	X	X	X						EMIRATOS ARABES UNIDOS				B	X	X						D
BELOGIA	X			X	X	X	X						ESPAÑA				B	B	X	X					B B
BELICE													E.U.A.	X	X	B	B	X	X						B X
BENIN				X	X	X	X						ETIOPIA				B	X	X	X					D
BERMUDA													FIJI				B	B	X						X D
BOLIVIA	X	X											FILIPINAS				B	X	X	X	X	B			
BRASIL				X	X	X	B						FINLANDIA	X			B	B	X	D	X				D
BRUNEI DARUSSALAM													FRANCIA	A			B	B	X	B	A	X	B		D*
BULGARIA				X	X	X	B		D	B	X		GABON												D
BURKINA FASO	X												GAMBIA				X	X	X		X				H
BURMA				X	X	X							GAMBIA				X	X	X		X				B
CABO VERDE				X	X	X	X						GUINEA	X			B	B	X	B					B
CAMERUN													GUATEMALA	X	X		X	X	X	X					
CANADA				X	X								GUINEA				B	B	X	X	X	X	D	D	D



PAIS :	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
SUDAN						X		X		X		
SUECIA	X			B	B	X	X	C	X		D	D
SWIZA	X			B	B	X	B				B	
SURINAM				B		X					D	
TOGO												X
TONGA					B							D
TRINIDAD Y TOBAGO	X			B	B	X					X	B
TUNEZ				B	B	X		X		X		B
TURQUIA						B	X					D
U. R. S. S.				B	B	X	B	B			A <sup>+</sup>	X <sup>+</sup>
URUGUAY		X	X				X	A	X			D
VANUATU												D
VENEZUELA		X			B	X		X			B	-
VIETNAM												D
YEMEN				B	B	X					D	D
YUGOSLAVIA	A			B	B	X	B	X		X	B	B
ZAIRE												D
ZAMBIA				B						X	D	

## **FUENTES DE INFORMACION**

### **BIBLIOGRAFIA**

- Análisis de la actividad de los puertos nacionales. México. SCT. 1990.
- Armada de México. Terminología Náutica. México. ARM. 1986.
- Aspectos Jurídicos de la Gestión Portuaria. Informe de la Secretaría de la UNCTAD. Nueva York. UNCTAD. 1993. 128 p.
- BARRERA GRAF, Jorge. La reglamentación uniforme de las compra-ventas internacionales de mercancías. México. UNAM. 1965. 171 p.
- BELTRAN MONTIEL, Luis. Curso de derecho de la navegación. Buenos Aires, Astrea, 1979.
- BUSTAMANTE AHUMADA, Roberto. El desarrollo marítimo de México. México, SCT. 1994. 178 p.
- CAMARGO, Pedro Pablo. La Convención sobre el Derecho del Mar. Bogotá, Editorial Temis Librería. 1984. 292 p.
- CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. Derecho Constitucional. México. UNAM. 1983. 95 p.
- CERVANTES AHUMADA, Raúl. Derecho Marítimo. México. Editorial Herrero S.A., 1970.
- Curso Básico Portuario. Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. Dirección General de Sistemas Portuarios. Dirección de Capacitación y Adiestramiento Portuarios. 1986.
- DIAZ FLORES, Oscar Rodolfo. Análisis Jurídico Económico de la Ley de Puertos. Tesis. México. UNAM. FD. 1994. 71 p.
- Desarrollo Portuario. Manual de Planificación para los países en desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Nueva York, Naciones Unidas, 1980. 221 p.
- Diccionario Porrúa. Historia, bibliografía y geografía de México. México, Porrúa, 1992.

- EDMUND JAN. Osmańczyk. Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas. México. PCE. 1976. 1220 p.
- El sector marítimo dentro del desarrollo económico de la República Mexicana. Oportunidades en el Sistema Portuario Mexicano. México. SCT. 1990.
- Enciclopedia de México. México. SEP. 1988. Tomos IX y X.
- GABINO FRAGA. Derecho Administrativo. México. Ed. Porrúa. S.A.. 1989. 506 p.
- GARIBI UNDABERRENA. José María. Derecho Marítimo Práctico. Madrid. Oficina Central Marítima. 1958. 833 p.
- GOMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. El nuevo derecho del mar: Guía introductoria a la Convención de Montego Bay. México. Porrúa. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1994. 466 p.
- GONZALEZ LEBRERO. Rodolfo A. Manual de Derecho de la Navegación. Buenos Aires. Palma. 1979.
- HERNANDEZ DE LABRA. Fernando. Puertos. México. UNAM. ENEP Acatlán. 1983.
- HERNANDEZ YZAL. Santiago. Derecho Marítimo. Barcelona. Escuela Oficial Náutica. 1968.
- Inducción a Puertos Mexicanos. Vocalía de Operación. Gerencia de Capacitación. México. SCT.
- Los Puertos Mexicanos, Inversión hacia el futuro. México. Puertos Mexicanos, SCT. 53 p.
- Los Puertos Mexicanos: Inversión hacia el futuro. Proceso de reestructuración y privatización. México. Puertos Mexicanos, SCT. octubre de 1994. 19 p.
- Manual de Historia Universal. Tomo II. Edad Antigua. Madrid. Espasa-Calpe. 1979.
- Marina Mercante. Historia de las comunicaciones y los transportes en México. México. SCT, 1988.
- MARTINEZ, Gabriel y FARBER, Guillermo. Desregulación económica (1989-1993). Una visión de la modernización de México. México. FCE. 1994. 356 p.
- Memoria 1988-1994. México, Sector Comunicaciones y Transportes, SCT. 1994.

- MONROY GODOY, Fernando. La Marina Mercante y el Comercio Exterior. Tesis, México, UNAM, Facultad de Economía, 1995. 165 p.
- Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y El Caribe. Santiago de Chile. ONU, 1991.
- OLVERA DE LUNA, Omar. Manual de Derecho Marítimo. México, Ed. Porrúa, 1981.
- ORTIZ JR., Federico. Los puertos mexicanos. México, FCE. Colección Testimonios del Fondo, No. 41, 1976. 63 p.
- PALACIOS TREVIÑO, Jorge. Tratados, legislación y práctica en México. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1986. 174 p.
- ROGOZINSKI, Jacques. La privatización de empresas paraestatales. Una visión de la modernización de México. México, FCE, 1994. 172 p.
- ROJAS MENDEZ, Jorge. Historia. México, Esfinge, 1984.
- RODRIGUEZ PALACIO, Mario A. México en la Historia. México, Trillas, 1985.
- SALGADO Y SALGADO, José Eusebio. Apuntes de Derecho Marítimo. México, Ed. del autor, México, 1994.
- Semblanza de las acciones de la Secretaría de Comunicaciones. México, SCT, 1994.
- Señalamientos marítimos en costas, puertos y vías navegables interiores. México, SCT.
- TURNER, Ralph. Las grandes culturas de la humanidad. Tomo I, México, FCE, 1985.
- VARGAS CARREÑO, Edmundo. América Latina y el Derecho del Mar. México, FCE, 1973. 176 p.
- VARGAS, Jorge A. Terminología sobre derecho del mar. México, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, 1979.
- ZAMBRANO RAMOS, Lourdes. La participación del agente marítimo en el comercio exterior mexicano. Tesis, México, UNAM, FCPyS, 1992. 178 p.

## ***HEMEROGRAFIA***

**Boletín de Canal**. Enero - febrero de 1993.

"El sector marítimo dentro del desarrollo económico de la República Mexicana". México, SCT. 1980.

**EURONotas. Las relaciones Unión Europea-México**. México, Delegación de la Comisión Europea en México, junio de 1977. 16 p.

"Hacia el cambio estructural en los puertos". Sección latinoamericana en **Banco Nacional de Comercio Exterior**. México, Num. 9, Vol. 42. Septiembre de 1992. pp. 842-847.

**Momento Económico**. Información y análisis de la coyuntura económica.

"México en la OCDE". México. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, septiembre-octubre, No. 75. 1994. 31 p.

Movimiento de carga y buques. **D.O.F.** México. SCT. 31 de mayo de 1974.

**Movimiento Portuario 1989-1995**. México. Dirección General de Puertos, SCT, Julio de 1996. 60 p.

OCAMPO SIGÜENZA, Daniel. "Los puertos y las ciudades costeras ante la apertura comercial de México" en **Banco Nacional de Comercio Exterior**. México, Num. 8, Vol. 43. Septiembre de 1993. pp. 731-742.

**Oportunidades en el Sistema Portuario Mexicano**. México, Puertos Mexicanos. SCT, 1993. 22 p.

**Puertos Mexicanos**. México, Puertos Mexicanos. SCT. Enero de 1990.

**Puertos Mexicanos**. México, Puertos Mexicanos. SCT. 1993.

**¿Qué es la OCDE?** México, SECOFI, septiembre de 1994. 16 p.

**Reporte Estadístico. Movimiento de Carga y Pasajeros**. México. Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, SCT, Enero-diciembre, 1995-1996. 34 p.



SALGADO Y SALGADO, José Eusebio. "El transporte marítimo como factor de desarrollo nacional, hacia una política nacional de transporte marítimo". Relaciones Internacionales. México. CRI, FCPvS, UNAM. Vol. VII, Núm. 28, enero-marzo de 1980, pp. 5-25.

"El transporte marítimo. La participación de México". Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1982. México, ENEP Acatlán, UNAM, 1983, p. 313-335.

"La legislación marítima mexicana". Información Jurídica. México, p. 5-14.

"La legislación y Jurisprudencia recientes del Derecho Marítimo Mexicano, con un breve análisis histórico (1521-1993)". Barcelona, Anuario de Derecho Marítimo. Escuela de Administración Marítima, Gubieno Vasco, Departamento de Transportes y Obras Públicas, Vol. XI, 1994.

#### Información periodística.

Se realizó la consulta y se utilizaron los distintos números de las siguientes publicaciones periódicas, durante el lapso de 1993, 1994, 1995 y 1996.

Diario de México. México, D.F.  
El Economista. México, D.F.  
El Financiero. México, D.F.  
La Jornada. México, D.F.  
El Nacional. México, D.F.  
El Sol de México. México, D.F.  
El Universal. México, D.F.  
El Valle. México, D.F.  
La Prensa. México, D.F.  
Novedades. México, D.F.  
Ovaciones. México, D.F.  
Reforma. México, D.F.  
Summa. México, D.F.  
Sur. El periódico de Veracruz. Veracruz, Veracruz.  
Uno más uno. México, D.F.

## **LEGISLACION**

Compendio de documentos legislativos que han tenido ingerencia en la actividad portuaria. Capitulo 7. México. Poder Ejecutivo.

Compendio de documentos legislativos que han tenido ingerencia en la actividad portuaria. Poder Ejecutivo. México. SCT.

Compilación de Legislación Portuaria. Vocalía Jurídica y Corporativa. México. Puertos Mexicanos. S.C.T. 911 p. 911.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Fernández Editores. 1994.

Convenios Internacionales Aplicables a los Puertos Mexicanos. Suplemento del Boletín Sistema Portuario Nacional. Dirección General de Puertos. México. SCT. septiembre de 1988. 72 p.

Decreto de Creación de Puertos Mexicanos. México, Puertos Mexicanos. SCT. 1989.

"La Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos". México y la Reglamentación Marítima y Portuaria Internacional. México. SCT. 1988. Tomo I y II.

Legislación Marítima Mexicana. México. Ed. Litorales, No. 8. 1966.

"Ley de Puertos". Diario Oficial de la Federación. México, SCT. 19 de julio de 1993.

Ley de Puertos. Iniciativa. Presidencia de la República. México, D.F. 31 de mayo de 1993. 51 p.

Los Puertos Mexicanos: Inversión hacia el futuro. Ley de Puertos. México. Puertos Mexicanos. SCT, 1993.

México y la Reglamentación Marítima y Portuaria Internacional. México, Unidad de Asuntos Internacionales Marítimos. SCT, 1982. Tomos I y II.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Diario Oficial de la Federación. México, 31 de mayo de 1988.

"Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes". Diario Oficial de la Federación. México, D.F. 21 de junio de 1995. p. 17-41.

"Resolución General No. 6". Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. SECOFI.