

301809

41

2y

100x



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

LA AUTORIDAD PORTUARIA DESCENTRALIZADA  
EN LOS PUERTOS INDUSTRIALES MEXICANOS

T E S I S

Que para obtener el título de  
LICENCIADO EN DERECHO  
presenta

ROBERTO PAZ GONZALEZ



FALLA EN ORIGEN

Ciudad de México, D. F.

1987



## **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 está 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.

## I N D I C E

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO UNO	
Breves consideraciones históricas sobre el comercio marítimo y su evolución	7
CAPITULO DOS	
Algunas formas de autoridad portuaria en el mundo	17
2.1 España	18
2.1.1 Régimen de Administración por Organismo Autónomo	19
2.1.2 Puertos de Régimen de Estatuto de Autonomía	21
2.1.3 Régimen de Administración por Comisión Administrativa de Grupos de Puertos	22

	Página
2.2 Japón	23
2.3 Estados Unidos de Norteamérica	27
2.4 Francia	32
2.4.1 Puerto Autónomo de Marsella (P.A.M.)	35
2.4.2 Puerto Autónomo de Le Havre	36
2.5 Singapur	38
2.5.1 El Puerto Industrial de Jurong	40
2.6 Corea	41
2.7 Holanda	41
CAPITULO TRES	
Análisis de la autoridad portuaria Mexicana	43
3.1 Actual autoridad portuaria mexicana	44
3.2 Concepto, organización, clasificación, administración, atribuciones y facultades	47
3.2.1 Concepto	47

	Página
3.2.2 Organización	48
3.2.3 Clasificación	48
3.2.4 Administración	49
3.2.5 Atribuciones y facultades	49
3.3 Dependencias y entidades del sector público que intervienen en los puertos	52
3.3.1 Comisión Nacional Coordinadora de Puertos	64
3.4 Principales servicios que se prestan en los puertos	65
3.5 Dependencias y organizaciones que los prestan	68
3.5.1 Empresas de servicios portuarios	69
3.5.2 Otros servicios y organizaciones que los prestan	70
3.6 Régimen tarifario de los servicios	71

## CAPITULO CUATRO

Causas que dieron origen a los organismos más importantes de los puertos	73
4.1 Antecedentes	74
4.2 Creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos	77
4.3 Empresas de servicios portuarios	86

## CAPITULO CINCO

Diversas formas de administración aplicables en México	91
5.1 Administración por empresa privada	95
5.2 Administración centralizada	96
5.3 Administración mediante organismo descentralizado	102
5.4 Administración mediante fideicomiso público	110

5.5 Administración mediante empresa de participación estatal	115
5.5.1 Economía liberal	117
5.5.2 Economía planificada	118
5.5.3 Economía mixta	118
5.5.4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	120
5.5.5 Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal	123
 CAPITULO SEIS	
El organismo descentralizado en los puertos industriales	127
CONCLUSIONES	137
BIBLIOGRAFIA, PUBLICACIONES Y FUENTES CONSULTADAS	140

## INTRODUCCION

El objetivo final de este trabajo es el de ayudar a comprender la problemática portuaria especialmente en cuanto al tipo de autoridad que deberá contener y su integración al plan de desarrollo económico global del país. No obstante lo anterior es necesario ubicar, aunque sea en forma somera, la causa y razón de los puertos, así como la importancia actual que éstos representan para los países en que se encuentran ubicados.

Los puertos han sido clasificados de muy diversas maneras, cada una de las cuales tiende a privilegiar una característica sobre las demás que los conforman. En nuestro caso lo haremos en función de la actividad que desarrollan, pudiendo clasificarlos entonces, como pesqueros, de refugio, militares, turísticos, industriales y comerciales.

Cabe hacer notar que en la mayoría de los casos no se presentan en forma aislada cada una de las características y, sí en cambio, es frecuente encontrar varias de las actividades mencionadas anteriormente en un mismo puerto, aunque siempre hay predominancia, en cuanto al nivel de actividad o de ocupación física, de alguna de ellas sobre las demás.

Esto se debe principalmente a la particularidad que tiene el mar como una fuente inagotable y diversificada de riquezas para el hombre. De él se obtienen alimentos y recreación, pero también representa una vía de comunicación, de aquí la importancia que las actividades marítimas han tenido a lo largo de la historia del hombre.

A continuación intentaremos dar algunos elementos que nos ayuden a conceptualizar cada uno de los tipos de puertos de acuerdo a la clasificación propuesta en párrafos anteriores.

Los denominados puertos pesqueros tienen como finalidad última el prestar facilidades de operación a las flotas pesqueras, tanto para conservarlas en buen estado de acuerdo a su actividad cotidiana, como para la recepción y manejo de los productos alimenticios de origen marino.

Por lo que se refiere a los puertos de refugio, como su nombre lo indica, sirven para proteger a las embarcaciones de cualquier tipo que son sorprendidas por el mal tiempo en la mar. Generalmente son lugares geográficos que de forma natural se prestan para esas situaciones, razón por la cual no requiere de grandes inversiones de construcción o de buenas instalaciones en tierra, ya que los requisitos son facilidad para la entrada y salida, y una dársena con buenas condiciones para el abrigo.

Actualmente este tipo de puertos ya no se encuentra, desaparecieron paralelamente a los barcos de vela, que fueron suplantados por barcos de propulsión mecánica los cuales han sido más seguros y rápidos, posibilitando así alcanzar, aún en malas condiciones de navegación, algún puerto con facilidades adicionales a las de abrigo.

Los puertos militares por su parte requieren de condiciones muy especiales para su ubicación, principalmente se atiende a su situación estratégica para la defensa del país en que se ubican. Deben además, de presentar facilidades para su defensa en caso de ataque y contar con bahías o áreas de agua muy grandes, que permitan permanecer a los barcos alejados unos de otros, a fin de tener espacio suficiente para su rápida maniobrabilidad en caso de así requerirse.

Otro tipo de puerto muy especializado es el turístico, ya que éstos tienen como función principal servir a barcos comerciales o privados de pasajeros. Requieren por lo tanto de dos tipos diferentes de instalaciones de atraque, unas conocidas como "marinas", que se dedican a la atención de yates y buques pequeños, los cuales tienen la característica de ser de bajo costo y no requerir grandes inversiones; otras que sí requieren de grandes inversiones para su operación son necesarias para los barcos de pasajeros de gran tamaño. En ambos casos es de vital impor-

tancia contar con lugares geográficos de atractivo turístico, así como una amplia gama de servicios y diversiones para los pasajeros y las embarcaciones.

En cuanto a los puertos industriales existen dos criterios para conceptualizarlos, el primero de ellos lo concibe con la existencia de fábricas en la zona de influencia del puerto, las cuales requieren manejar a través de las instalaciones portuarias las materias primas o insumos necesarios para su operación; un segundo criterio es el que los contempla como zonas fabriles inmediatamente posteriores a las instalaciones portuarias, o sea, los contempla como "puertos-fábricas", en los cuales se establecen principalmente las ramas productivas básicas para el desarrollo económico y que al mismo tiempo requiere de manejar grandes volúmenes de mercancías en forma constante, al menor costo y con la mayor rapidez posible, como lo son la petroquímica, la siderúrgica y la de bienes de capital.

Por último tenemos a los puertos comerciales, que son los que presentan mayor complejidad para conceptualizarlos, debido a la gran variedad de actividades que concurren en él. Baste decir que este tipo de puertos está dedicado básicamente al problema de comercialización de los productos objeto de intercambio mercantil ya sea de características internacionales o nacionales.

Los dos últimos tipos de puertos, industriales y comerciales, son los que para nuestro pequeño estudio representan mayor importancia, ya que son éstos los más íntimamente ligados al desarrollo económico de cualquier país. De igual manera ambos tipos de puertos son excelentes polos de desarrollo para los países que los poseen, de ahí que día a día crezca su importancia económica y se preste una mayor atención a su particular desenvolvimiento.

Hoy en día, al igual que en todas las áreas de actividad humana, es necesario conocer y estudiar las experiencias de otros países en el sector portuario, a fin de aprovecharlas y corregir las fallas que en nuestra nación presenta. Debemos poner un especial énfasis en los aspectos de planeación, administración y operación, de manera tal que los puertos encuentren sistemas adecuados que los lleven a integrarse al esfuerzo nacional de transformación de la sociedad en su conjunto y coadyuven a romper la estructura de atraso que actualmente caracteriza a nuestro país.

Contar con mejores puertos, ya sea construyendo nuevos o adaptando y reorganizando los existentes, es una necesidad imperiosa de nuestro país en desarrollo, pues es necesario entender que es menester fomentar el sector portuario, al igual que admi

nistrarlos y operarlos adecuadamente, como un elemento más en -  
nuestra lucha por mejores niveles de competitividad en los mer-  
cados mundiales.

## CAPITULO UNO

"Breves consideraciones históricas sobre

el comercio marítimo y su evolución"

Ante la incapacidad del hombre o grupo aislado para procurarse todos los satisfactores, nace el comercio, que en un principio fue terrestre, pero por las dificultades topográficas, las distancias, los medios de transporte y otras se vió reducido a pequeñas regiones. El hombre sintiéndose limitado en su acción, se aventura primeramente a seguir el curso de los ríos en alguna forma de embarcación y finalmente continúa con una lucha por dominar el mar, donde afronta los peligros que este elemento le presenta, donde encontraría rumbos infinitos y es entonces cuando el comercio se transforma en marítimo.

El Comercio Marítimo tiene como cuna el Mediterráneo Oriental, concretamente en Fenicia. Pueblo marinero y colonizador, de espíritu por excelencia mercantil, que busca su desarrollo a través de éste por las condiciones que operaron en su región, exploran el mar, sus litorales e islas y fundando brillantes colonias donde florecería esa actividad.

Los fenicios, únicos marinos durante muchas centurias y prósperos desde el siglo XV A.C., efectuaron el comercio exterior de Egipto, en donde se reservaron barrios para depósitos de mercancías en diferentes poblaciones del Delta.

Para orientarse durante sus travesías al carecer de instrumentos para guiarse, estudiaron las estrellas y sus movimientos, -

originando formales estudios astronómicos. Sirviéndose de ellas, llegaron hasta Cádiz, con el cual establecieron una comunicación regular. Además de servirles de punto de partida para abandonar el Mediterráneo, viajaron, según se afirma, hasta las Canarias y Madera; arribaron a las Costas de Galia y Bretaña.

Gran favor debe la humanidad a los fenicios porque sin tener -- una cultura particular contribuyeron extraordinariamente a propagar la cultura de otros pueblos; visitando todos los puertos, encendieron por doquier la llama de la civilización y fueron los primeros educadores de los bárbaros de Europa, mezclando a la vez en su tráfico ideas y mercaderías; el mundo, por su ingenio conoce el alfabeto.

Al sucumbir la capital fenicia de Tiro, su colonia de Cartago hereda el Mediterráneo; situada admirablemente en cuanto a las relaciones mercantiles de Europa y Africa, constituyendo el imperio Púnico, llamado así por sus enemigos de Roma con los cuales tuvieron tres conflictos, además de rivalizar comercialmente con los griegos. El ocaso de los descendientes fenicios de Cartago viene con la tercera guerra púnica a manos de los romanos con lo que muere el inicio del comercio marítimo de la antigüedad.

Siendo los griegos dueños de Egipto y del Asia Menor, ejercen su hegemonía en la Cuenca Oriental del Mediterráneo, profundos cono

cedores de las ciencias y artes, mejoran los antiguos y lentos barcos que surcaban el mar Egeo, en tierra, protegen los puertos con escolleras; construyen los primeros muelles; el Diolcos, que les permite rodar sus embarcaciones sobre cilindros de madera; crean el sistema de iluminación marítima en Pharos, que es una isla donde erigieron una torre para guiar a los marinos en su travesía hacia el puerto de Alejandría.

El intelecto de los griegos no sólo quedó plasmado dentro de las ciencias y artes, sino también en el derecho, prueba de ello es la creación de la primera legislación referente al comercio marítimo, cedida por los habitantes de la isla de Rodas-conocidos como "Leyes Rodias", mismas que han ejercido un influjo que perdura hasta nuestros días; ejemplo de ellas la "Ley de la Hechazón", que está incluida en la regulación que casi todas las leyes mercantiles hacen de las averías comunes, conservando aún los caracteres con que se establecieron dichas leyes. (La palabra desapareció de la legislación mexicana con la Ley de navegación y comercio marítimo).<sup>(1)</sup>

Roma, que nada producía consumiéndolo todo, estimula a los armadores y navieros protegiendo su libertad y procurando el aumen-

---

(1) Mantilla Molina, Roberto. Derecho Mercantil. Editorial Porrúa. 15a. Edición Pág. 4.

to de la capacidad de las embarcaciones, además de ampliar las rutas de navegación a India y Africa para incrementar así el tráfico de mercancías. Y concediendo a ésta una importancia tal que su legislación que contenía escasísimas normas mercantiles, empieza a consignar reglas para fijar las tarifas de fletes a las mercancías importadas de la India<sup>(2)</sup>; reprodujo La Lex Rhodia de lactú instituyendo el préstamo a la gruesa, como mutuo de naturaleza especial, concediendo pobres ganancias a los prestamistas para alentarlos a arriesgar sus capitales en las actividades marítimas<sup>(3)</sup>; incorpora del derecho marítimo griego el Foenus Nauticum, que es también un mutuo especial donde los riesgos de navegación corren a cuenta del mutuante.<sup>(4)</sup>

Con la caída de Roma, se establece la Nueva Europa y su comercio, que sepultado por las invasiones renace como empresa belicosa en la época de la Cristiandad, se abren vías de comunicación y provocan un intercambio de productos, el cual despierta el interés por reanudar las relaciones con el Oriente.

El centro de la actividad comercial marítima de Europa se traslada a las ciudades italianas de Florencia, Génova y principal-

---

(2) Enciclopedia Espasa. Tomo XIV Pág. 628.

(3) Petit, Eugenio. Tratado elemental del Derecho Romano. Pág. 363

(4) Arias Ramos, José. Derecho Romano. Tomo II, 11a. Edición  
Pág. 618.

mente Venecia; estratégicamente situadas, inician su fortuna - suministrando las naves que requerían los cruzados para su empresa y posteriormente iniciaron el comercio con los países de Asia. Ante la necesidad imperiosa de derimir sobre las cuestiones que se suscitaban entre los comerciantes marítimos, surgen los consulados, así las resoluciones dictadas por ellos dan origen a célebres estatutos y ordenanzas.

Por su parte Lubeck, Hamburgo, Lunerburg, Wismar y Rostoch, en medio del desorden que produjo la guerra entre el sacerdocio y el imperio alemán, obtienen su libertad y asociados a diversas ciudades de los mares Báltico y del Norte, con el fin de incrementar y acrecentar el comercio, forman a mediados de siglo XIII la Liga Hanseática o de Hansa Teutónica.

Mientras tanto, la acción subyugante de los turcos en el Asia Occidental impide el tráfico de Europa hacia Occidente, el hombre con el espíritu aventurero que lo tuvo restringido por algún tiempo, se encauza a la búsqueda de nuevas rutas, mismas que fueron favorecidas con el ojo de los nuevos instrumentos como la brújula, el compás y el astrolabio.

Es obvio que con estos elementos ya no sería el Mediterráneo el foco de atención de la actividad humana, sino el gran Océano Atlántico.

Portugal, país pobre de territorio pero de extensas costas, dispuso del mar utilizándolo como instrumento de prosperidad.

Los marinos portugueses, de jornada en jornada, de Fanger al Cabo Bojador y de éste al Verde, buscando siempre el camino que les facilitaba entablar relaciones con la India. De esta forma en 1487 Bartolomé Díaz, dobla la punta sur del Africa y halla la ruta para pasar del Atlántico al Indico; en 1498 Vasco de Gama llega al puerto de Calicut en la costa de Malabor en el su-  
deste de la India. Así la ruta del Asia Meridional, tanto tiempo y tan trabajosamente buscada, quedaba al descubierto. (5)

Si el mérito dado a los marinos portugueses es justo, mayor es el que le fue reservado en las páginas de la historia a Colón, marino genovés al servicio de España, y a los continuadores de su obra, Balboa y Magallanes, quienes con el hallazgo de la otra mitad del mundo modificaron las costumbres, produjeron innovaciones esenciales en la legislación, crearon fuentes de recursos y dieron nacimiento a pueblos que constituyeron nuevas naciones.

---

(5) Vera Tornell, Ricardo. Historia de la Civilización. Pág. 17.

La posesión de dominios ultramarinos encumbra a España al grado que su nombre llenó al mundo, pero no sólo a ella benefician -- los dones que la naturaleza prodigaba en las tierras inexploradas; puesto que al invadir a Europa con mercaderías de las indias y en especial de los metales, que elevó el circulante de monedas, hubo más objetos de cambio y obviamente se aumentó el número de compradores que repercutiría en el incremento de la producción industrial y del comercio. El tráfico marítimo fue también un medio para multiplicar los tesoros de las bibliotecas traídas por los griegos que fueron expulsados de Constantinopla, siendo aquí donde se le da el impulso definitivo al renacimiento y el mar influía decisivamente en la realización de tal prodigio.

La época moderna está caracterizada por tres revoluciones: intelectual, religiosa y económica; ellas modifican la geografía política en favor de las naciones que casi simultáneamente luchan por acaparar nuevos territorios y mercados: Holanda, Francia e Inglaterra.

Holanda, ganándole al mar un territorio que apenas llega hoy a 32,000 km<sup>2</sup> e incrementando su marina, conquista su libertad económica y política, substituye a los portugueses en el comercio

de las Indias y en el mundo logra ser una potencia formidable, sin tener armada, ni ejército de importancia.

En Francia, las capitulaciones concertadas por Jully con los turcos para la exclusividad del comercio cristiano en levante - fomenta consecuentemente la flota mercante gala, colonizan el - Canadá por Champlain y a su vez por el sistema protector de - Colbert, quien desarrolla una gran hacienda pública, ensancha - los puertos de Brest y Tolón, decreta la matrícula de la marina y expide famosas ordenanzas que fueron factores también de descubrimientos como el del Mississipi, además de que lograran - que la nación fuera unificada durante la primera parte del reinado de Luis XIV, adquiriendo de esta forma la economía más - fuerte y lógicamente el primer puesto de Europa.

Inglaterra, asentada en una isla de abundantes recursos, pero - de poca extensión, ve con despecho el progreso de España y concentra su esfuerzo por entrar de lleno en el comercio marítimo; por tal efecto emplea todos los métodos a su alcance, concediendo galardones para estimular a los corsarios, se aprovecha de los errores del Rey Sol y la intromisión de España para apoderarse del Peñón de Gibraltar que es la llave del Mediterráneo. También, por virtud de los tratados de Utrecht gana Terranova y la Bahía de Hudson en el norte de América.

De esta suerte, mientras que la mala administración por una parte, las desmedidas ambiciones y la perfidia de los vecinos por otra, minan paulatinamente el poderío de España, se acrecenta el de los países que confiaron su destino al mar. Inglaterra - sobre todas, combinando primero la pesca con la piratería, colonizando más tarde, puede basar su estructura económica en el exterior, para renunciar a nutrirse del suelo desde el siglo - XIX, convirtiéndose en la gigantesca fábrica que dominaría un tercio de la humanidad y la cuarta parte de la superficie terrestre.

El mar pues, explica en parte, la grandeza de los pueblos y el papel que han representado en el mundo.

## C A P I T U L O     D O S

"Algunas formas de autoridad portuaria en el mundo"

Por estar la actividad marítima-portuaria inscrita dentro de las más antiguas en el mundo, en marcos jurídicos distintos y permanentemente transformada según los requerimientos de los países, evidentemente se presentan características particulares y por lo tanto existencia de distintos regímenes de administración.

## 2.1 España

En el ordenamiento jurídico español, los puertos de interés general y de refugio forman parte del dominio público y por lo tanto las funciones las realiza el estado, a través del Ministro de Comunicaciones y específicamente de la Dirección General de Puertos y Costas. Sin embargo, el estado español para dotar a los puertos de la debida flexibilidad en la prestación de sus servicios, establece tres tipos de autoridades portuarias, dentro del régimen de descentralización.<sup>(6)</sup>

1. Régimen de organismos autónomos. Juntas de Puertos.
2. Régimen de Estatuto de Autonomía.
3. Régimen de Comisión Administrativa de Grupo de Puertos.

---

(6) Los Puertos Españoles. Ministerio de Comunicaciones. Madrid, 1980.

### 2.1.1 Régimen de Administración por Organismo Autónomo

En este tipo de administración de puertos, el organismo autónomo, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, y se le encomienda la organización, gestión y administración del puerto respectivo, la planificación, proyecto-ejecución y conservación de sus obras e instalaciones, la ordenación de la zona portuaria y sus futuras ampliaciones y enlace con los transportes marítimos y terrestres a través del propio puerto.

Además, le corresponde, la dirección, organización y gestión de los servicios afectados al puerto, su régimen de policía, de circulación en los muelles y en su zona de servicio, el establecimiento de los servicios complementarios y especiales del puerto y en general todo lo necesario para facilitar el tráfico marítimo portuario y conseguir la rentabilidad y productividad de la explotación del puerto.

La representación y gobierno del organismo autónomo se realiza a través de una junta constituida por: Presidente, Vicepresidente, Comandante de Marina, Presidente de la Diputación o del Cabildo Insular en las Islas Canarias y el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento o quienes legalmente los sustituyen, cuatro vocales designados por la organización sindical, dos vocales

nombrados por las cámaras oficiales y entidades profesionales, dos vocales designados de entre el personal del puerto, el abogado del estado, el administrador de la aduana, el director del puerto y el secretario.

Los ingresos que tienen estos organismos autónomos portuarios consisten principalmente en:

- Productos de las tarifas por servicios y de los cánones de gestión de los puertos.
- Compensaciones obtenidas por la enajenación de activos fijos.
- Dotaciones o subvenciones que se consiguen en los presupuestos generales del estado.
- Subvenciones de las corporaciones locales y demás entidades públicas.
- Empréstitos.
- Subvenciones y auxilios de todo orden que puedan recibir.
- Bienes y valores que constituyen su patrimonio y los productos de los mismos.
- Los demás ingresos de derecho público y privado que se autoricen.

### 2.1.2 Puertos de Régimen de Estatuto de Autonomía

Este régimen también descentralizado es constituido en los puertos que han alcanzado un adecuado nivel económico y de administración. Para que un puerto de esta naturaleza pueda tener un régimen de este tipo deberá satisfacer los siguientes requisitos:

- Que la suma de los productos de las tarifas y la de los cánones por concesión administrativa cubran los gastos de explotación, los de conservación, la depreciación de bienes e instalaciones del puerto y un rendimiento razonable de la inversión neta en activos fijos.
- Que la estimación del movimiento anual de mercancías, excluidos combustibles, alcance los 4 millones de toneladas.

Estos puertos autónomos tienen a su cargo el proyecto, construcción, conservación y explotación de todas las obras y servicios del puerto, así como la planificación de la zona de servicios y futuras ampliaciones. Se rigen por un Consejo de Administración, compuesto por un Presidente, el Comandante de Marina, el Director del puerto, el número de vocales que señale su estatuto de autonomía y el Secretario, estableciendo dentro de su seno un Consejo Asesor que fungirá como órgano consultivo e informativo.

El estado adscribirá los bienes necesarios para su funcionamiento; los puertos no adquirirán la propiedad de los inmuebles los cuales conservan su naturaleza jurídica originaria y habrán de utilizarlos para el cumplimiento de los fines determinados en forma directa o percibiendo rentas o frutos. Su contabilidad se sujetará a las reglas de las empresas mercantiles.

### 2.1.3 Régimen de Administración por Comisión Administrativa de Grupos de Puertos

Son organismos autónomos que tiene a su cargo la administración de grupos de puertos menores, que si bien es cierto que constituyen importantes centros de servicios provinciales no han adquirido el desarrollo económico para administrarse individualmente.

Su organización y funcionamiento es similar a los de juntas de puertos analizadas anteriormente.

El financiamiento de los puertos e instalaciones marítimas españolas, en general se regirá por la Ley sobre Régimen Financiero de los puertos españoles, teniendo como fuente de recursos el rendimiento de las tarifas por servicios generales y específicos; concesiones administrativas; subvenciones del estado y otras corporaciones públicas; emisiones de deudas especiales o

empréstitos y por los demás ingresos de derecho público o privado autorizados a los organismos portuarios.

Las juntas y comisiones administradoras de puertos, son los organismos gestores y administradores de los recursos financieros.

## 2.2 Japón

En Japón existen por una parte los puertos que de origen y destino diferente han surgido como resultado del proceso de industrialización y por la otra, los puertos que han sido construídos especialmente con este propósito.<sup>(7)</sup>

En el primer caso, han sido las propias autoridades portuarias - las encargadas de realizar las obras de acondicionamiento, tanto marítimas como industriales, recibiendo el apoyo de las autoridades locales y del Gobierno Central a través del Ministerio de Comunicaciones y Transportes. Entre otros se encuentran Tokio y Yokohama.

En el segundo supuesto, los planeados y realizados totalmente por el Gobierno Central a través de la Dirección de Puertos del Ministerio de Comunicaciones y Transportes, por lo que hace a --

---

(7) Japan Ports Magazine. Tokio, 1979.

las obras marítimas y por las dependencias responsables las otras obras de acondicionamiento del parque industrial.

En términos generales, se puede decir que en Japón, los puertos y bahías han sido planeados, construidos y administrados principalmente por Cuerpos de Administración Portuaria (C.A.P.) que son cuerpos autónomos locales ya sea estatales o municipales.

Cabe señalar como información significativa que en algunos puertos, la iniciativa privada, como operadores de terminales, empresas refinadoras de petróleo, siderúrgicas, etc., ha construido y administra algunos tipos de instalaciones portuarias para su propio uso.

Los puertos están clasificados de acuerdo al grado de importancia del interés nacional en:

#### Puertos mayores especiales

Puertos que son de especial importancia para la promoción de comercio exterior, designados por decreto de gobierno.

#### Puertos mayores

También designados por decreto del gobierno como de gran importancia para los intereses nacionales.

### Puertos menores

En Japón 978 puertos tienen C.A.P. que han sido formados por las entidades individuales locales públicas concernientes. 595 por prefecturas (estados) y 385 por ciudades, pueblos y villas (municipales).

Del total de 1,085 puertos en el Japón (se excluyen los puertos pesqueros), 17 son puertos mayores especiales de los cuales, 8 tienen C.A.P. del gobierno prefectural (estatal); 7 del gobierno municipal y 2 son cuerpos mixtos o de conjunto.

La responsabilidad primaria del puerto es dejada en manos del C.A.P. Ellos deben formular el plan de desarrollo del puerto, construir y operar las instalaciones portuarias, dragar los fondeaderos o vías marítimas, procesar los avisos de entrada y salida de los barcos en las aduanas, recabar los derechos por uso del puerto, etc.

El Gobierno Central dicta y proyecta la política para el desarrollo, utilización y mantenimiento de los puertos y bahías, evalúa los planes a largo plazo de desarrollo portuario de cada C.A.P. presentados al Ministerio de Transporte, formula el plan nacional de inversión a largo plazo para puertos y bahías, destina los fondos nacionales para la construcción o trabajos

de mejoras de cada C.A.P., conduce trabajos directos de construcción para la expansión de instalaciones que incluyen asuntos de alta tecnología bajo el acuerdo expreso con cada C.A.P., supervisa las actividades de los C.A.P., en algunos casos de malos tratos a los usuarios y alteración de las áreas portuarias que estén bajo su jurisdicción.

Sus atribuciones las hace valer a través del propio Ministerio de Transporte.

La Agencia de Puertos y Bahías del Ministerio de Transporte, tiene jurisdicción en los asuntos relativos a planeación, mantenimiento, mejoras, actividades de negocios y administración de los puertos.

La agencia citada tiene 9 divisiones bajo las órdenes del Director General y dos consejeros que son técnicos y administrativos, que son:

- División de Administración
- División de Transporte Portuario
- División de Almacenamiento
- División de Planeación
- División de Desarrollo
- División de Construcción

- División de Protección al Medio Ambiente
- División de Prevención de Desastres
- División de Maquinaria

La Agencia de Puertos y Bahías tiene también oficinas regionales que están encargadas de los asuntos relativos a la administración portuaria.

### 2.3 Estados Unidos de Norteamérica

En los Estados Unidos de Norteamérica, cada puerto tiene una forma peculiar de organización. (8)

En el caso de Houston, su organización portuaria no corresponde a una dependencia ni a un departamento de la ciudad; descansa en un cuerpo autónomo integrado por un consejo de administración con responsabilidad ante el gobierno de la ciudad.

El organismo que integra el consejo de administración está formado por cinco comisionados: dos representan al gobierno de la ciudad, dos al municipio y el presidente del consejo quien es designado conjuntamente por las autoridades de la ciudad y del municipio.

---

(8) Port Administration in the United States. 1980.

El consejo es el responsable de la política del puerto.

En igual forma, en Galveston, el puerto actúa como organismo independiente de la propia ciudad. El consejo de administración está integrado por siete personas y entre sus representantes figura uno de los consejales o regidores de la propia ciudad, los otros seis miembros son designados por la ciudad.

El presupuesto y las finanzas de este organismo se aprueban por el propio consejo de administración, quien no recibe subsidio alguno ni fondos fiscales por otros conceptos, lo que significa que sus ingresos provienen de las actividades y servicios que el puerto proporciona.

En Nueva York y Nueva Jersey, la autoridad portuaria es una corporación pública municipal establecida en 1921, mediante un pacto celebrado entre los estados de Nueva York y Nueva Jersey, con el consentimiento del Congreso, para coordinar las actividades del tráfico y administrar y operar las instalaciones del puerto.

El órgano supremo de la autoridad portuaria es un consejo de comisionados integrado por 12 miembros, encabezados por un presidente.

El gobierno de cada estado designa seis miembros, los cuales duran en su encargo 6 años y pueden ser reelectos por otro período. Los comisionados no reciben retribución alguna por el desempeño de esta función.

Los acuerdos tomados por el consejo de comisionados están sujetos al voto gubernamental.

La autoridad portuaria tiene 12 departamentos de apoyo y 6 de operación que son: aviación, terminales marítimas, transportación ferroviaria, terminales de camiones de pasajeros y carga, túneles y puentes y tráfico mundial.

Su presupuesto es anual y se prepara departamentalmente; cada departamento es dirigido por un director responsable ante el director ejecutivo, quien a su vez lo es ante el consejo de comisionados.

Se creó la autoridad portuaria para favorecer el comercio del puerto del distrito de Nueva York, que comprende aproximadamente mil quinientas millas cuadradas alrededor del puerto, con un área de influencia de doscientas municipalidades. Bajo la jurisdicción de la Autoridad Portuaria está: la administración y operación de túneles y puentes, terminales marítimas, aeropuertos, instalación ferroviaria, el centro de comercio mundial.

Los fondos necesarios para operar y desarrollar las instalaciones de la autoridad portuaria, se generan a través de los ingresos propios de su operación, de emisión de bonos exentos de impuestos, de préstamos de bancos y de subsidios de los gobiernos federal y estatal.

Es posible afirmar que la autoridad portuaria se financia por sí misma ya que debe basarse en su solvencia para emitir bonos y obtener préstamos de bancos; sus deudas, no tienen garantía de los estados.

Los recursos son generados en forma principal, por cuotas en el uso de instalaciones, en forma de peaje, tarifas, rentas, aterrizajes y atraque, y se distribuyen en la siguiente forma:

Primero se cubren los gastos de operación, mantenimiento y administración. A los ingresos netos de operación se suman los ingresos que se generan por otras fuentes y se destinan básicamente a inversiones para el desarrollo e incremento de instalaciones y operaciones. Los sobrantes, si los hubiere, se destinan a la reserva general de fondos.

En el estado de Florida, el puerto Everglades, es públicamente administrado por la autoridad portuaria de los Everglades, constituyéndose en la concesionaria y operadora de la zona.

La autoridad portuaria de Everglades es una corporación pública y un distrito fiscal especial de Florida, creado en 1927 por la Legislatura del Estado de Florida. Está gobernada por un consejo de comisionados elegidos por los votantes del condado de Broward, Florida.

El consejo está integrado por un Presidente, un vicepresidente y tres comisionados. El período de sus funciones es de cuatro años.

El consejo de comisionados designa y remueve al director del puerto y a su cuerpo ejecutivo. La corporación se maneja con los departamentos de zona de comercio exterior; operaciones portuarias; ingeniería; desarrollo portuario; administración y finanzas.

La autoridad portuario del puerto de Nueva Orleans en el estado de Lousiana, está a cargo de un consejo de siete comisionados en funciones por un período de cinco años.

Las organizaciones locales civiles, mercantiles, laborales y portuarias proponen los candidatos al gobernador de Louisiana y éste hace la selección y designación. Los siete miembros del consejo de comisionados pertenecen a los condados de Orleans, Jefferson y San Bernardo en los que tiene jurisdicción la autoridad portuaria.

En términos generales la autoridad portuaria establece las políticas en materia de planeación, operación y funcionamiento y toma todas las decisiones importantes que afecten la administración del puerto. Este tiene un director que reporta al consejo de comisionados y lo asisten en la administración dos subdirectores y un equipo de ejecutivos expertos en desarrollo de comercio, ingeniería, construcción, planeación y financiamiento.

Los beneficios que obtiene el puerto se destinan al estado de Louisiana y a sus habitantes y genera empleo para 110,000 personas.

En general, la gran mayoría de los puertos en Estados Unidos de Norteamérica depende directa e indirectamente de las autoridades locales y su desarrollo se realiza con fondos también locales.

La jurisdicción sobre las vías marítimas, es de carácter federal y se apoya a la autoridad portuaria con su debido mantenimiento en lo que se refiere a las condiciones de navegación.

#### 2.4 Francia

Con la autonomía de puertos marítimos otorgada por Ley, se decidió que aquellos puertos que resultaban lo suficientemente importantes para ser administrados por el estado, deberían de consti-

tuirse en "Puertos Autónomos", dotándolos de una personalidad jurídica propia y una autonomía financiera.

En atención a la Ley, los principales puertos franceses obtuvieron su autonomía en 1965, fueron colocados bajo la tutela del Ministerio de Trabajo y sujetos al control económico y financiero del estado.

#### 2.4.1 Puerto Autónomo de Marsella (P.A.M.)

En las circunstancias que se han apuntado, el 10. de abril de 1966, fue establecido como tal el puerto autónomo de Marsella (9).

Antes de esta fecha, el estado, como propietario y operador de los dominios marítimos públicos, había delegado su administración al Ministerio de Transportes y Obras Públicas. Este Ministerio administraba el puerto de Marsella y la responsabilidad de los equipos portuarios estaba concesionada a la Cámara de Comercio e Industria de Marsella.

El nuevo régimen reagrupó bajo una sola autoridad los muelles de Marsella, Lavera, Laronie, FOS y puerto San Luis de Rhone.

---

(9) Port Autonome de Marseille Publications, 1981.

Dotado con autonomía financiera, el P.A.M. planea, construye y administra sus instalaciones portuarias incluyendo su área industrial y es el responsable de su presupuesto.

El P.A.M., obtiene sus recursos de:

- Derechos sobre barcos, carga y pasajeros
- Derechos del uso de cobertizos y equipo portuario
- Pago de servicios
- Renta de terrenos portuarios e industriales

El P.A.M. es la autoridad portuaria y su administración la realiza a través de un consejo, integrado por 24 miembros elegidos por su experiencia y competencia en varios campos de actividad, de los cuales cinco son representantes del estado, ocho de las Cámaras de Comercio e Industria, dos de las autoridades locales, siete de diversas categorías de usuarios del puerto y dos de los trabajadores portuarios.

El consejo decide sobre los trabajos llevados a cabo y equipo comprado sin el apoyo del estado, siempre que no interfieran o modifiquen los detalles de construcción. Cuando una decisión tomada por el consejo, implique y requiera de participación financiera del estado, la decisión final es tomada por el Ministerio del Trabajo.

La autoridad portuaria de Marsella es dirigida por un Director General, nombrado por Decreto del Consejo de Ministros, previa consulta con el consejo del puerto.

El Director General es el canal ejecutivo para las decisiones del consejo en todos los asuntos que son de su competencia. También representa a la administración central en algunos asuntos relativos a la vida del puerto que no son de la responsabilidad del P.A.M. por ejemplo, la ayuda para la navegación, pequeños puertos y la inspección laboral.

Las direcciones que componen la administración son:

- De Relaciones Comerciales
- De Planeación, Presupuesto y Relaciones Laborales
- De Operaciones
- De las obras de FOS
- De nuevas obras
- De Administración

Cabe destacar que el P.A.M. es el encargado de planear y realizar las obras en el puerto industrial de FOS, que está localizado a 30 Km. de Marsella. Inicialmente no tuvo a su cargo la promoción del puerto industrial en esa zona, sino que esta tarea fue realizada por un grupo de hombres de negocios, políti-

cos y funcionarios, entre los cuales figuran los directivos del puerto autónomo.

Sin embargo, la realización de las obras de infraestructura para la construcción del puerto de FOS, fue llevada a cabo por el P.A.M. y en la actualidad, una sección especial de esta autoridad se encarga de promover el uso de las instalaciones de FOS.

La propia autoridad es la encargada de administrar el puerto industrial en su totalidad.

FOS fue creado como un puerto industrial desde su origen. Es un apéndice administrativo del P.A.M. Esta última autoridad es la que administra y opera el puerto industrial.

El puerto de FOS, no tiene finanzas independientes, sus ingresos y egresos forman parte de la masa común de recursos que maneja el P.A.M.

#### 2.4.2 Puerto Autónomo de Le Havre

El puerto autónomo de Le Havre (P.A.L.), al igual que la del Puerto de Marsella, es un establecimiento público del estado bajo la tutela del Departamento de Puertos Marítimos del Ministe-

rio de Transportes y Obras Públicas. Está dotado de personalidad jurídica propia y con autonomía financiera. (10)

La estructura del P.A.L. está compuesta por un consejo de administración de 24 miembros, asistida por un Director General.

La administración se encuentra compuesta a su vez por varias direcciones que agrupan todas las funciones necesarias para el óptimo manejo del puerto:

- Dirección de Operación Portuaria
- Dirección de Equipamiento
- Dirección Comercial
- Dirección de Desarrollo
- Dirección de Trabajo
- Dirección Comercial

A diferencia del Puerto de Marsella cuenta con un sistema de mayor y mejor orientación de los servicios, con oficinas centrales especializadas de servicio tales como médicas, seguridad social y relaciones públicas.

---

(10) Port Le Havre Management, 1981

## 2.5 Singapur

La autoridad portuaria del Puerto de Singapur se organiza con la junta de consejo encabezado por un Presidente y un Director General del que dependen la División Financiera, la de Operaciones, la oficina Administrativa y la de Servicios de Ingeniería.

Son miembros de la autoridad portuaria, representantes de los Ministerios de Comunicaciones y de Finanzas, del Congreso Nacional de Uniones de Comercio y de las empresas Nedloyd - EAC Agencias - Pte. LTD, Intracco LTD, Tropical Produce Co. Pte. LTD., Shell - Eastern Petroleum Pte. LTD., Neptune Orient Lines LTD.

Entre las actividades que realiza la autoridad portuaria encontramos:

- Embarques y actividades comerciales.

Resultan de gran trascendencia en atención a que es propietaria de 5 vías de acceso: la terminal de contenedores, el muelle - Keppel, el muelle Telok Ayer, el muelle Pasir Panjab y el puerto de Jurong.

- Servicios portuarios y actividades relativas.

Comprende el centro mundial del comercio, servicios de almacenamiento, servicios marítimos, protección y seguridad portuaria, control del medio ambiente, relaciones públicas y servicios de ingeniería.

- Proyectos de desarrollo.

Trabajos de dragado y reclamación de tierra: trabajos de construcción de diques y terminales de contenedores.

- Actividades comerciales.

Resultan éstas de la coinversión de esta autoridad portuaria con diversas compañías de aviación para contar con las más modernas instalaciones en el aeropuerto internacional de Changi en servicios para pasajeros y carga. Opera asimismo y es propietaria en coinversión con una empresa japonesa, en instalaciones de almacenaje en frío.

- En el aspecto de seguridad social maneja el fondo para el bienestar de la Unión de Trabajadores Portuarios con planes de seguridad social, hospitales, habitación, etc.

### 2.5.1 El Puerto Industrial de Jurong

El Puerto de Jurong, surge como respuesta a la necesidad de industrializar el país.

Su gobierno central diseñó el proyecto para desarrollar un parque industrial con frente al agua, a través de su consejo de desarrollo económico. Una vez concluido fue necesario crear un organismo especial encargado de llevar a cabo las obras de infraestructura marítima. En esta forma surgió la corporación de la ciudad de Jurong con personalidad y patrimonio propios y amplias funciones. Además de la construcción del parque industrial, administra los terrenos industriales, reglamenta y planifica toda la zona industrial y opera las instalaciones portuarias, aunque los servicios marítimos los proporciona la autoridad del puerto de Singapur en representación de la corporación.

Rasgo sobresaliente de la corporación, lo constituye el hecho de que no sólo administra el distrito y el puerto, sino que ha creado una gran ciudad de cien mil habitantes, alrededor del puerto, encargándose de construir las instalaciones y de suministrar el equipamiento para el centro urbano.

## 2.6 Corea

En Corea, surgió la administración marítima y portuaria, como organismo público autónomo, que concentra las funciones de operación, mantenimiento y administración de puertos.

El Ministerio de Obras Públicas, en coordinación con el de Industria, se ocupa de la construcción de los puertos industriales, pero la planeación de las obras marítimas corresponde a la administración marítima y portuaria.

El organismo opera descentralizadamente a través de diez distritos portuarios que se encargan cada uno del manejo de varios puertos agrupados regionalmente.

## 2.7 Holanda

En Holanda, los puertos industriales han surgido de la transformación de antiguas ciudades portuarias comerciales en grandes complejos industriales.

En consecuencia, las autoridades portuarias tradicionales han ampliado sus funciones para administrar los parques industriales, como es el caso de Rotterdam.

La autoridad portuaria es la encargada de realizar las obras de infraestructura, como las dársenas industriales y los muelles especializados y de suministrar los equipos. En razón de ello, la autoridad ha ampliado sus funciones para hacer frente a las necesidades financieras que exige el desarrollo de los distritos industriales y de llevar a cabo la operación del puerto.

Como resultado de lo anterior, encontramos que las autoridades de los puertos están íntimamente ligadas a los gobiernos, ya que dependen en cierta medida del mismo, o intervienen dentro de la administración cuando conjuntamente lo hacen con diversos organismos privados que laboran o prestan un servicio dentro del puerto.

## CAPITULO TRES

"Análisis de la autoridad portuaria Mexicana"

### 3.1 Actual autoridad portuaria mexicana

En nuestro derecho son pocas las disposiciones que se refieren a la autoridad portuaria y las que lo hacen, no determinan claramente su concepto, funciones y atribuciones, suscitándose en la práctica diversos problemas de competencia de autoridad.

Sin embargo, la generalidad de la Ley existente hace posible - que dentro de ella se regule el caso concreto que nos ocupa de los puertos industriales y por lo tanto la autoridad que tendrá la responsabilidad de dirigir en aquellos las actividades portuarias.

La Ley de Navegación y Comercio Marítimo, siguiendo los preceptos fundamentales de la Constitución, establece en su artículo 15, que la suprema autoridad marítima radica en el Ejecutivo Federal.

La autoridad marítima tiene principalmente las siguientes funciones:

a) La seguridad de todo el país a través de los litorales. De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública y

su Decreto de Reformas y Adiciones (11); esta función le corresponde a la Secretaría de Marina, quien la lleva a cabo a través de la Comandancia General de la Armada. Así en este ordenamiento se establece que le corresponde a la Secretaría de Marina, entre otras atribuciones, ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como de vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva. (12)

b) Los asuntos referidos a marina mercante, operación portuaria y obras marítimas.

A la luz de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta atribución se le confiere a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, le corresponde entre otras atribuciones, intervenir en la promoción y organización de la marina mercante; construir y conservar las obras portuarias y marítimas; adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en

---

(11) Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982

(12) Artículo 50. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación, para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina.<sup>(13)</sup>

A este respecto cabe señalar que la abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en forma general hacía depender de la Secretaría de Marina a los Superintendentes de Operación Portuaria y a los Capitanes de Puerto, haciéndose expresa y específica esta dependencia en el reglamento interior de esa Secretaría.

Como referencia histórica, cabe destacar que en 1972 se creó por decreto, la Dirección General de Operación Portuaria integrada, en ese entonces, a la estructura orgánica de la Secretaría de Marina, tomando en cuenta que diversas dependencias de esa Secretaría intervenían en aspectos relacionados con la operación de los puertos de administración estatal, por lo que se creyó conveniente reunir las funciones afines a un solo órgano que contemplara en forma general y armónica la operación y administración portuarias, para evitar dispersiones, interferencia y duplicación de labores y lograr el mejor apro

---

(13) Artículo 30. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

vechamiento de los recursos disponibles y la máxima eficiencia de la gestión administrativa.

Actualmente, como se ha mencionado en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se transfiere de la Secretaría de Marina a la de Comunicaciones y Transportes, la competencia de todos los asuntos relativos a marina mercante, obras marítimas y operación portuaria.

Acorde con la Ley Orgánica citada, el nuevo reglamento interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes recoge las atribuciones que le competen y establece y determina las facultades y funciones relativas al despacho de los asuntos aludidos, concentrándolos en la Subsecretaría de Marina Mercante, de la cual dependen las Direcciones Generales de Marina Mercante, Obras Marítimas y Operación Portuaria, facultades y funciones que analizaremos posteriormente.

### 3.2 Concepto, organización, clasificación, administración, atribuciones y facultades

#### 3.2.1 Concepto

Se puede definir a la actual autoridad portuaria como el órgano que regula las actividades de administración y operación

dentro de la jurisdicción del puerto y coordina las correspondientes a las diversas dependencias que intervienen en el mismo.

### 3.2.2 Organización

La Ley de Navegación y Comercio Marítimo señala que la administración portuaria estará encomendada a una superintendencia de la cual dependerá la capitanía de puerto, en las cuestiones relativas a su operación y administración, o en su caso, a cargo de la segunda, según lo determine el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Marina (ahora por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes). (14)

Los superintendentes de operación portuaria, los capitanes de puerto y sus delegados coordinarán las funciones dentro de su jurisdicción, de las autoridades fiscales, sanitarias o cualquier otra. (15)

Independientemente de la clasificación y naturaleza de los puertos mexicanos, éstos estarán sujetos a las disposiciones de orden general que dicte la autoridad portuaria.

### 3.2.3 Clasificación

Por su objeto, instalaciones y servicios, los puertos son de altura, de cabotaje, de pesca o deportivos.

---

(14) Artículo 48 Ley de Navegación y Comercio Marítimo

(15) Artículo 27 Ley de Navegación y Comercio Marítimo

### 3.2.4 Administración

Por su régimen de funcionamiento, los puertos son de administración estatal o de administración descentralizada. (Todavía no existen puertos de este tipo).

Los puertos de administración estatal son operados directamente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Dicha operación comprende las obras, instalaciones y servicios portuarios.

### 3.2.5 Atribuciones y facultades

Es difícil señalar las atribuciones y facultades específicas de la Autoridad Portuaria en sí, debido a la forma de administración central, y se encuentran involucradas en las generales que en esta materia le corresponden a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sin embargo en términos generales, podemos apuntar como atribuciones y facultades de la autoridad portuaria en México, las siguientes:

- Administrar las instalaciones portuarias de uso público y fijar las normas de operación de las instalaciones portuarias-privadas

- Aplicar los sistemas de operación adecuados a las características de cada uno de los puertos.
- Regular el tráfico marítimo, asignar el uso de instalaciones y coordinar los medios de transporte, dentro de los recintos portuarios.
- Representar al Gobierno Federal ante las autoridades y los organismos privados en los asuntos de administración y operación portuaria.
- Tramitar las solicitudes de concesiones y permisos para la prestación de servicios portuarios y vigilar el cumplimiento de los otorgados.
- Proponer las obras e instalaciones complementarias que requieran los puertos en operación, estudiar las necesidades de éstos y sugerir las medidas adecuadas.
- Ejecutar trabajos de conservación de edificios, de obras, de instalaciones y de equipo portuarios.
- Dirigir y coordinar las actividades de las capitanías de puerto, sus delegaciones y de la policía de puertos.

- Estudiar y proponer cuotas por derechos de puerto y opinar en materia de tarifas, por cuanto a los servicios portuarios.
- Intervenir en la planeación, la localización, el proyecto y la construcción de los puertos.
- Proyectar, construir y conservar las obras portuarias y de defensa, así como los bienes inmuebles ligados a la operación de los puertos y a las señales marítimas.
- Planear, proyectar y construir los puertos e instalaciones marinas del Gobierno Federal y tramitar el otorgamiento de concesiones y permisos que le sean solicitados.
- Programar y realizar los dragados de construcción y conservación.
- Coadyuvar cuando las condiciones lo permitan en los trabajos de relleno de zonas insalubres y de las aprovechables para ampliar las áreas urbanas e industriales en los puertos.
- Operar y conservar las señales de navegación en puertos, costas, mares, lagos y ríos.

### 3.3 Dependencias y entidades del sector público que intervienen en los puertos

El sistema nacional portuario-marítimo, ha venido siendo motivo de acciones permanentes de diversa índole, todas ellas tendientes a un funcionamiento más acorde al papel que juega dentro de la economía nacional.

La participación de la federación dentro del ámbito portuario-marítimo, adquiere el carácter de preponderante, toda vez que se atienden funciones que garantizan el cumplimiento de reglamentaciones de seguridad marítima, fiscales, de población, de comunicaciones, de trabajo, operacionales, etc., e incluso algunas de ellas en función de acuerdos internacionales.

Por ello, ha sido motivo de constante preocupación e inquietud por parte del Gobierno Federal, racionalizar las atribuciones y funciones de las diferentes dependencias y entidades que intervienen en los puertos, para agilizar y hacer eficiente el servicio portuario. Paso importante para la unificación de criterios, se dió con la creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, integrada por las dependencias del ejecutivo que constituyen la administración estatal de acuerdo con la Ley de Navegación y Comercio Marítimo.

Es en uno de los instrumentos jurídicos de la Reforma Administrativa, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y su decreto de reformas y adiciones cuando se consolida en materia marítimo portuaria la reordenación y reubicación de las atribuciones y funciones de las diferentes dependencias y entidades del sector público que tienen ingerencia en las actividades portuarias. Por su importancia, a continuación se presentan en forma sintética las dependencias y entidades del sector público, y funciones en la materia, que participan en los puertos, siguiendo el orden expresado en la citada Ley.

#### Secretaría de Marina

- Organizar, administrar y preparar la armada
  
- Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva.
  
- Organizar y administrar el servicio de policía marítima.
  
- Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias -- que requiera la armada.

- Ejecutar los trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas.
- Construir, mantener y operar astilleros, buques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la armada en México.
- Asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes.
- Organizar y prestar los servicios de sanidad naval.

#### Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las Leyes.

Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales.

- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la federación.

- Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con el objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

#### Secretaría de Programación y Presupuesto

- Elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social.
- Proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general.
- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto del presupuesto de egresos de la federación y del departamento del Distrito Federal.
- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y de las entidades de la administración paraestatal.
- Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal.

- Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la administración pública federal y vigilar la ejecución de los mismos.

#### Secretaría de la Contraloría General de la Federación

- Controlar y vigilar financieramente y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación; o las sociedades o instituciones en que la administración pública federal posea acciones o intereses patrimoniales.

#### Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal

- Impulsar el desarrollo de los energéticos, de la industria básica o estratégica y de la industria naviera.

#### Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

- Fomentar el comercio exterior del país.
- Proteger y fomentar la industria nacional.

### Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

- Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, cuando se trate de la generación de energía eléctrica.
  
- Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas.
  
- Intervenir en la dotación de agua a los centros de población e industrias y planear, proyectar, construir, administrar, operar y conservar las obras de captación, potabilización y conducción, hasta los sitios en que se convenga con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

### Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- Fijar normas técnicas del funcionamiento y operación de los transportes y las tarifas para el cobro de los servicios públicos de las comunicaciones y de los transportes terrestres, aéreos y marítimos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos, relacionados con los transportes o comunicaciones.

- Intervenir en la promoción y organización de la marina mercante.
- Intervenir en todos los problemas relacionados con las comunicaciones y transportes por agua.
- Inspeccionar los servicios de la marina mercante.
- Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias e intervenir en todo lo relacionado con faros y señales marítimas.
- Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operan en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina.

Ya se dijo que de acuerdo al nuevo marco jurídico de la administración pública federal, en esta dependencia recae la responsabilidad de la autoridad portuaria en los puertos mexicanos. En razón a ello, se considera importante hacer una descripción

general de las funciones que corresponden a las direcciones que integran esta Secretaría, con participación en el sector portuario.

#### Dirección General de Tarifas

Esta dirección es la encargada de estudiar, fijar, aprobar, revisar, modificar o cancelar las tarifas y sus reglas de aplicación para los servicios en vías generales de comunicación, medios de transporte que operen en ellas y comunicación que las utilicen, así como de todas las maniobras que se efectúen en zonas de jurisdicción federal. Dentro de estos servicios quedan comprendidos los siguientes: transporte marítimo, fluvial, servicios marítimos y portuarios, pilotaje, remolque, lanchaje y todas las maniobras portuarias, terrestres y sus servicios conexos.

#### Dirección General de Marina Mercante

Corresponde a esta dirección el organizar y fomentar la marina mercante mexicana para cubrir los tráficos de pesca, de cabotaje y de altura; dar trámite a las solicitudes de concesiones y permisos, y a las autorizaciones de contratos de servicios de navegación, así como las relativas a la ocupación de área en las zonas federales portuarias o marítimo-terrestres; dirigir y -

coordinar las actividades de las capitanías de puerto y subdelegaciones y la policía de puertos.

#### Dirección General de Operación Portuaria

En esta dirección es donde recaen principalmente las funciones de autoridad portuaria, la que tiene como atribuciones las siguientes:

- Administrar las instalaciones portuarias de uso público y fijar las normas de operación de las instalaciones portuarias privadas.
- Aplicar los sistemas de operación adecuados a las características de cada uno de los puertos.
- Regular el tráfico marítimo, asignar el uso de instalaciones y coordinar los medios de transporte dentro de los recintos portuarios.
- Representar a la Secretaría ante las autoridades y los organismos privados en los asuntos de administración y operación portuaria.

- Tramitar las solicitudes de concesiones y permisos para la prestación de servicios portuarios y vigilar el cumplimiento de los otorgados.
- Proponer las obras e instalaciones complementarias que requieran los puertos en operación, estudiar las necesidades de estos y sugerir las medidas adecuadas.
- Llevar los registros del movimiento portuario.
- Efectuar trabajos de conservación de edificios, de obras, de instalaciones y de equipo portuario.
- Dirigir y coordinar las actividades de las superintendencias en materia de tarifas, por cuanto a los servicios portuarios.

#### Dirección General de Obras Marítimas

Dentro de las funciones de esta dirección destacan las siguientes:

- Intervenir en la planeación, la localización, el proyecto y la construcción de puertos.

- Proyectar, construir y conservar las obras portuarias y de defensa, así como los bienes inmuebles ligados a la operación de los puertos y a las señales marítimas.
- Planear, proyectar y construir los puertos e instalaciones marinas del Gobierno Federal y tramitar el otorgamiento de concesiones y permisos que le sean solicitados.
- Deslindar las zonas portuarias y federal marítimo terrestres.
- Participar en los trámites relacionados con la adquisición de los terrenos necesarios para la construcción de obras portuarias.

#### Dirección General de Dragado

Corresponden a esta dirección entre otras, las siguientes funciones:

- Programar y realizar los dragados de construcción, conservación, coordinadamente con la Dirección General de Obras Marítimas.

- Coadyuvar, cuando las condiciones lo permitan en los trabajos de relleno de zonas insalubres y de aprovechables para ampliar las áreas urbanas e industriales en los puertos.

#### Dirección General de Señalamiento Marítimo

- Compete a esta dirección operar y conservar las señales de navegación en puertos, costas, mares, lagunas y ríos.

#### Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

- Ejercer la posesión de la nación en las playas y zona marítimo terrestre.

#### Secretaría de Salubridad y Asistencia

- Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la república.
- Dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas, y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuanto afecte o pueda afectar a la salud humana.

### Secretaría de Pesca

- Formular y conducir la política pesquera del país.

#### 3.3.1 Comisión Nacional Coordinadora de Puertos (16)

Por otra parte, dentro del sector paraestatal, existen diferentes entidades que desde luego desarrollan actividades portuarias muy importantes, destacándose para los efectos de este estudio, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos de la cual haremos un estudio un poco más profundo por la importancia que ésta tiene.

Sólo en esta parte nos corresponde citar la estructura de esta Comisión que se integra partiendo del órgano de máxima jerarquía que es la Asamblea General, compuesta en forma tripartita por representantes de los organismos portuarios, de las distintas dependencias del Gobierno Federal y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que ejercen funciones en los puertos y de los usuarios de los servicios, la cual está presidida por el Subsecretario de Puertos y Marina Mercante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La dirección está a cargo de un Vocal Coordinador Ejecutivo designado por el C. Presidente de la República.

Del Vocal Coordinador Ejecutivo dependen a su vez cinco Direcciones y Delegaciones Coordinadoras en cada uno de los puertos de Ensenada, Guaymas, Mazatlán, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Acapulco, Salina Cruz, Puerto Madero, Progreso, Coatzacoalcos, Veracruz y Tampico; además, mantiene una línea de comunicación con el Fideicomiso para equipo marítimo y portuario. Para el cumplimiento de sus funciones y de los acuerdos de la Asamblea General, está auxiliado por un Vocal Secretario del que dependen las Direcciones de Análisis de Servicios Portuarios, de Promoción Portuaria, de Administración, de Programación y Desarrollo Portuario, de Delegaciones Coordinadoras y el Departamento Jurídico.

### 3.4 Principales servicios que se prestan en los puertos

En nuestro sistema portuario nacional compuesto fundamentalmente por 14 unidades, se prestan servicios que se agrupan de la siguiente forma:

- Al buque
- A la carga; y
- A los usuarios

Empezaremos enumerando los servicios que se prestan al buque, en el entendido de que en los tres grupos señalaremos cuales realiza el estado y cuales concesiona.

#### Servicios al buque

- Visita de autoridades de Salubridad y Hacienda. El estado lo realiza.
- Derecho de puerto. El estado lo realiza.
- Lanchaje. Concesionado.
- Pilotaje. Concesionado.
- Remolque. Concesionado.
- Amarre-desamarre. Concesionado.
- Atraque. El estado lo realiza.
- Muellaje. El estado lo realiza.
- Apertura y cierre de escotillas. Concesionado.

#### Servicios a la carga

- Estiba o desestiba de buque. Concesionado.
- Tarja (checadura). Concesionado.

- Traslado de costado de buque a área de almacenamiento a vehículos de transporte terrestre o viceversa.
- De área de almacenamiento a vehículos de transporte o viceversa.
- Carga y descarga ferrocarril y autotransporte. Concesionado.
- Consolidación y desconsolidación. Concesionado.
- Tracmóvil (mov. furgones). Concesionado.
- Almacenamiento. El estado lo realiza.
- Vigilancia. Concesionado.
- Maniobras secundarias. Concesionado.
  - Marcadura recuento.
  - Envasadura.
  - Pesaje.
  - Selección.
  - Lotificación.
- Limpieza, barredura. En algunos casos es concesionado y en otros lo realiza el Estado.
- Suministro de equipos y materiales. Concesionado.

- Reparación de embalajes. Concesionado.
- Servicios contra incendios. El estado lo realiza.
- Fumigación. Concesionado.

#### Servicios a los usuarios

- Supervisión operacional. Concesionado.
- Suministro de materiales. Concesionado.
- Reparación de embalajes. Concesionado.

#### 3.5 Dependencias y organizaciones que los prestan

Por lo que se refiere a las maniobras de movimiento de la carga en el puerto, ya sea en tierra o a bordo, cabe señalar que el Gobierno Federal otorga concesiones a diferentes empresas de servicios portuarios para la prestación de servicios públicos de maniobras. Tampico, en donde la prestación de este servicio queda a cargo del Gremio Unido de Alijadores, S.C.L. y del Sindicato Gremio Unido de Alijadores de Tampico y Ciudad Madero y Coatzacoalcos en donde este servicio lo presta la Cooperativa de Trabajo Unión de Obreros, Estibadores, Cargadores, Abridores, Checadores, Clasificadores y Jornaleros, S.C.L.

### 3.5.1 Empresas de servicios portuarios

La facultad constitucional del poder ejecutivo federal, para otorgar autorizaciones y permisos a los particulares, para prestar servicio público de maniobras en los puertos, en las zonas marítimas bajo jurisdicción federal y sujetos a la autoridad portuaria, se ejerció en favor de las organizaciones de trabajadores, ya que eran ellos los que físicamente ejecutaban los trabajos requeridos en el manejo de la carga.

Las condiciones en que se tenían que efectuar las maniobras, obligaron a las organizaciones a cierta división en el trabajo, dando origen a diferentes organismos que tenían radios de acción distintos ya tratándose de maniobras en el barco, en los muelles, en las bodegas, y otras.

La multiplicidad de organizaciones que participaban en esta actividad hacían que las maniobras fueran lentas, con bajos rendimientos y alta peligrosidad en el trabajo; la capacidad de las instalaciones resultaba inadecuadamente aprovechada y los programas de mantenimiento atendidos en forma deficiente.

En el estado de cosas que se apunta, se pensó en la creación de las empresas de servicios portuarios que serían los permisionarios de las maniobras en los puertos, y de las cuales ha-

blaremos en forma paralela con la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

### 3.5.2 Otros servicios y organizaciones que los prestan

Existen otros servicios que se proporcionan en las dársenas y fondeaderos, entre los cuales encontramos los siguientes:

#### Lanchaje

El servicio de lanchaje para pilotos de puerto lo proporciona el permisionario (Transportes Marítimos y Fluviales al Servicio de Pilotaje, S. de R. L.).

#### Pilotaje

El servicio de pilotaje lo proporciona el cuerpo de pilotos del puerto que pertenece al Sindicato Nacional de Pilotos a excepción de los prestados en los puertos de Lázaro Cárdenas, Vallarta, Puerto Madero y San Carlos en donde les proporciona directamente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

### El servicio de remolque

Este servicio se proporciona con equipo de la armada a excepción de Tampico, en donde se presta a través de Remolcadores del Golfo, S. A.

### El servicio de amarre de cabos

Este servicio se proporciona por una agrupación de trabajadores maniobristas con tarifa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En lo que se refiere al derecho de puerto, de atraque y de muelle, cabe señalar que son controlados directamente por el estado.

Por lo que hace a las maniobras secundarias; cabe señalar que estos servicios se encuentran en su totalidad concesionados.

### 3.6 Régimen tarifario de los servicios

De conformidad con la Ley Orgánica de Administración Pública - Federal, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son las encargadas de fijar las tarifas y reglas de aplicación de

todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes y las comunicaciones (17).

Estas tarifas se fijan en cada caso tomando en cuenta la importancia del movimiento portuario, el costo de vida de la región, las condiciones técnicas, de mantenimiento y de la depreciación del equipo utilizado, la especialización del personal que sea necesario para la realización de las maniobras, y todas aquellas circunstancias que por su importancia, sean de tomarse en cuenta en un momento determinado. Una vez que las tarifas han sido aprobadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de su Dirección General de Tarifas, Terminales y Servicios Conexos, son publicadas en el Diario Oficial de la Federación y están sujetas a revisión periódica.

---

(17) Artículo 36. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## CAPITULO CUATRO

"Causas que dieron origen a los organismos más importantes  
de los puertos"

#### 4.1 Antecedentes

Al finalizar la década de los sesentas, México veía la crisis de agotamiento del modelo de desarrollo económico aplicado desde el año de 1958 y que se conoció como el "Desarrollo Estabilizador". Durante esta etapa el sector público de la economía jugó un papel predominante, como impulsor de la actividad productiva.

El proyecto estabilizador de la política económica implementada a lo largo de los años sesentas había dado como resultado - una estructura económica desequilibrada.

Por otra parte la administración pública había crecido en forma explosiva, pero de una manera anárquica y descontrolada que no correspondía a un plan previamente plasmado, que tuviera como objetivo fundamental el aprovechamiento más racional de los recursos materiales, humanos y financieros, con las que el Gobierno Federal contaba para llevar a mejores niveles de vida - a la mayoría de los mexicanos.

Esto se presentaba de una manera alarmante en el sector portuario, en el cual los esfuerzos realizados para elevar su productividad habían producido bajos o nulos rendimientos.

A finales de los años sesentas el panorama era desalentador en el sector marítimo-portuario del país, la existencia de problemas que se venían arrastrando por décadas y a las cuales parecía que no podía dárseles adecuada respuesta, provocaban una situación caótica que parecía no tener salida.

Se contaba con instalaciones y facilidades operativa y técnica mente adecuadas pero subutilizadas, ya que su diseño y planeación no correspondieron a estudios de demanda potencial o existente realistas, alejados totalmente de los flujos de mercancías que en ese momento presentaba la economía del país.

Las maniobras dentro de los puertos eran tal vez el mayor problema, pues en él concurrían varios factores. Fraccionamiento de las diversas operaciones, las cuales realizaban diferentes agrupaciones de trabajadores, con lo cual se perdió el control en la aplicación de las tarifas y la realización de los trabajos. Estos últimos fenómenos produjeron otro de graves consecuencias para la actividad portuaria, pues las relaciones laborales plasmadas en contratos de trabajo era negociado por las partes interesadas para cada buque en particular; lo cual obligó a las compañías navieras a recurrir a "contratistas" encargados de proporcionar la mano de obra necesaria, o sea, se incluyó al intermediarismo en la práctica diaria con todas sus desventajas que éste representa.

El equipo portuario para la realización de maniobras era escaso, lo cual hacía necesario el utilizar mano de obra directa. El poco equipo existente no contaba además con un mantenimiento adecuado, perdiéndose de esta manera las facilidades buscadas con la inversión de capital en este renglón, generalmente realizada por las organizaciones obreras.

Por último y no por eso el menos importante, la falta de coordinación de las diversas dependencias gubernamentales que intervenían en la actividad portuaria, ocasionaba graves problemas a las actividades diarias, las que incluso se veían totalmente obstruidas por la burocracia expresada por abrumadores trámites administrativos necesarios para la realización de los trabajos.

Toda esta problemática obliga a contar con una adecuada organización administrativa y operativa en los puertos nacionales, - que además pudiera incorporar a este sector al esfuerzo nacional de desarrollo económico que se había planteado. Era necesario romper el "círculo vicioso" de mala operación que llevaba a una deficiente administración que implicaba un uso inadecuado de recursos, lo que se manifestaba en una mala operación.

Además, era necesario integrar realmente un sistema portuario nacional que permitiera romper el "cuello de botella" que los

puertos nacionales representaban para la economía nacional y - que se manifestaba principalmente en el comercio exterior y la distribución interna de bienes.

#### 4.2 Creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos

En virtud de lo anterior, en el inicio de la década de los setentas se empiezan a conformar una serie de reformas y reestructuraciones al interior del sector marítimo-portuario cuyo objetivo final era el aprovechamiento más racional de los recursos existentes y una mejor coordinación de los esfuerzos que la actividad portuaria requería.

La primera de las reformas emprendidas durante los años setenta, fue la creación de la Comisión Nacional Coordinadora de -- Puertos, cuya función primordial coincidía con lo más urgente de las necesidades del sector, que era la coordinación de esfuerzos a fin de encontrar soluciones a los diversos problemas existentes que además satisficieran a los intereses particulares de los sectores participantes en la actividad marítimo--portuaria, o sea usuarios, trabajadores y autoridades. Esto - quedó explicitado en el artículo 1° de la Ley que creó a este organismo y que a continuación se presenta:

"Artículo 1º .- Se crea la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, con el 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 ser vicios principales auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento.

La Comisión será el órgano encargado de coordinar en los puertos, el ejercicio de las atribuciones que correspondan a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, en las materias a que se refiere el párrafo anterior y en cuanto a bienes del do minio marítimo.

El carácter tripartita, autoridades, trabajadores y usuarios, con que se conforma la Asamblea General de este organismo asegura la posibilidad de que en ella se expresen todos los puntos de vista y de esta manera se pueda llegar a las mejores so luciones para los diferentes problemas. A fin de dar una idea más clara del alcance de las funciones de la Comisión, se incluye el texto del artículo 2º de su Ley de creación, en el cual se señala a los miembros que de ella forman parte.

"Artículo 2º .- La Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, estará integrada por una representante de la Secretaría de la Presidencia, que será el titular del ramo y que fungirá como -

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

Presidente de la misma; y un representante de cada una de las Secretarías de Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Marina, Patrimonio Nacional, Salubridad y Asistencia y del Trabajo y Prevención Social, que serán los Subsecretarios correspondientes, así como por el Secretario General del departamento de Turismo.

También formarán parte de la Comisión, con voz y voto, un representante de cada uno de los siguientes organismos públicos: Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Almacenes Nacionales de Depósito, Compañía Nacional de Subsistencias Populares y Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos.

Asimismo, se invitará a participar en la Comisión con voz y voto, a cuatro representantes que designen de común acuerdo, las organizaciones de trabajadores portuarios, cualquiera que sea su personalidad jurídica; un representante de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio; un representante de la Confederación de Cámaras Industriales; un representante de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana; un representante de las empresas autorizadas de autotransporte de servicio público federal; un representante designado de común acuerdo entre la Asociación Nacional de Im-

portadores y Exportadores de la República Mexicana y el Consejo Nacional de Usuarios del Transporte para el Consejo Nacional de Usuarios del Transporte para el Comercio Exterior; un representante de los navieros de cabotaje consignatarios de buques, y un representante de la Confederación Nacional de Cooperativas".

La función de coordinación de las atribuciones específicas de las autoridades que intervenían en las actividades diarias de los puertos, así como la planeación a corto plazo de los trabajos en las terminales marítimas quedó reglamentada en el mismo decreto que hemos venido mencionando. Para esto a los delegados coordinadores, que son los representantes de la comisión en los lugares de trabajo, se les apoyó con dos órganos al seno de cuales se buscaría obtener respuesta a los problemas que se plantearían, ellos fueron la Junta Coordinadora y la Comisión Consultiva.

Estos organismos están integrados de la manera siguiente:

"Artículo 12º.- El delegado coordinador de cada puerto, será auxiliado por una junta coordinadora y una comisión consultiva, como sigue:

1.- Las juntas coordinadoras se integrarán con un representante de cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo señaladas en el artículo 2º, y tendrán como funciones estudiar y proponer la mejor forma de coordinar en cada puerto sus atribuciones sobre problemas relacionados con el transporte, tráfico, manejo, aduanal, entrada y salida de personas al país, de sanidad y cuarentena, de turismo, y en general, con las tribuciones a cargo de cada una de dichas dependencias.

11.- Las comisiones consultivas, se integrarán por los representantes de los organismos descentralizados; empresas de participación estatal; trabajadores, cualquiera que sea su tipo de organización; concesionarios; permisionarios; usuarios y, en general, de los sectores directamente interesados en las actividades portuarias y tendrán como funciones opinar y sugerir medidas para el desarrollo, operación y funcionamiento de cada puerto".

Cabe hacer la aclaración que esta Ley no incluía las funciones específicas ni las atribuciones de la Comisión, señalando tan sólo el objetivo general que se buscaba satisfacer con su creación. Tampoco se definió la estructura interna mediante la cual realizaría sus trabajos, razón por la cual al interior de ella misma se definió este aspecto.

Por cuanto a su situación legal como organismo público, ésta también ha sido un tanto confusa, ya que en diversas ocasiones ha sido clasificada de diferente manera. En la agrupación de las entidades de la administración pública paraestatal realizada por la Secretaría de Gobernación en 1977 (18), con el objeto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se efectúen a través de la Secretaría o Departamento Administrativo respectivo, se considera a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos como parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de acuerdo al artículo 1º, fracción I, de dicho ordenamiento.

Cabe señalar de una manera destacada que en este documento se le considera como parte de la Administración Pública Paraestatal, bajo la coordinación del Secretario de Comunicaciones y Transportes.

En el año de 1978 la propia Secretaría de Gobernación publicó en el Diario Oficial un documento íntimamente relacionado con el que anteriormente comentamos, el cual es un acuerdo por el que agregan a los sectores a que se refiere el artículo 1º del Acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977, las entidades de la Administración Pública Paraestatal que se indican en él.

---

(18) Diario Oficial del 17 de enero de 1977.

La Comisión Nacional Coordinadora de Puertos en esta ocasión se le ubica dentro del Acuerdo Tercero; el cual a la letra dice:-

"Tercero.- Se retiran de los sectores a que se refiere el artículo 1º del Acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977, las comisiones intersecretariales, así como los órganos desconcentrados que a continuación se expresan, por encontrarse ya comprendidos en la estructura orgánica de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente: Comisión Nacional Coordinadora de Puertos". (19)

En esta ocasión se le considera como parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, lo cual pudiera representar la pérdida de su carácter de organismo descentralizado y por lo tanto parte de la estructura interna de la secretaría mencionada.

Por otro lado en ese mismo año en el Registro de la Administración Pública Paraestatal realizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto (20), se incluye a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos dentro del apartado de Organismo Descentralizados inciso A, Organismo Públicos Descentralizados por Servicio, y le asigna la clave 041 para su identificación.

---

(19) Diario Oficial del 10 de abril de 1978.

(20) Diario Oficial del 25 de agosto de 1978.

Pero la misma Secretaría de Programación y Presupuesto no incluye a la Comisión en la lista de los organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria, sujetas al control y vigilancia del Ejecutivo Federal, que se realiza en octubre de 1979. (21)

Lo que hace pensar que también para la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Comisión había perdido su carácter de organismo descentralizado y por lo tanto pertenecía a la estructura orgánica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Esta situación de confusión en cuanto al carácter de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, se vería reforzada en cuanto que pertenecía a la estructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuando al darse a conocer la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; dentro de la cual en el Artículo 36 se detallan las funciones específicas de esta secretaría, aquí presentamos la fracción XIX por considerar la de importancia con respecto al problema que venimos comentando.

"XIX.- Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marí

---

(21) Diario Oficial del 11 de octubre de 1978.

timos y portuarios; los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina".

Debe hacerse notar que esta fracción de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 1º de la Ley de creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, son en su mayor parte semejantes. De lo cual podemos pensar que la Comisión es parte integrante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, o bien que existe una duplicidad de funciones.

Esta última idea, se ve reforzada cuando en 1980, al publicar la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su reglamento interior (22), no incluye a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos dentro de las unidades administrativas que la conforman; ya que entonces existen dos organismos con la misma función, que es la coordinación de las actividades portuarias.

Esta situación se trata actualmente de corregir, buscando otorgar a la Comisión de personalidad jurídica y patrimonio propio con lo cual obtendrá la categoría de organismo público descentralizado y por lo tanto se le incluiría en el catálogo de la Administración Pública Paraestatal.

(22) Diario Oficial del 15 de diciembre de 1980.

Lo anterior nace de la importancia actual que tiene la función de coordinar de autoridades, usuarios y trabajadores, dentro de las actividades portuarias, la cual requiere de un organismo dinámico y autónomo que tenga la flexibilidad necesaria para hacer frente a la dinámica del quehacer portuario por un lado, y por otro que le permita ser un apoyo a este importante sector de la economía mexicana en proceso de desarrollo.

#### 4.3 Empresas de servicios portuarios

El segundo elemento de la Reforma Portuaria emprendida a partir de 1970, lo fue la creación de las empresas de servicios portuarios a cargo de las cuales quedó como función esencial la operación de las terminales portuarias del país.

El nacimiento de estas empresas tuvo como fundamento principal la necesidad de mejorar el servicio de maniobras en las terminales portuarias, lo cual de ninguna manera era una tarea fácil debido a la complejidad existente en las relaciones laborales. Para esto era necesario encontrar solución adecuada a diversos problemas, como lo eran otorgar mejores condiciones de vida y trabajo a los obreros portuarios; contar con una estructura tarifaria adecuada que estuviera acorde con la realidad portuaria y proporcionar seguridad al usuario de que sus mercancías recibirían un trato adecuado.

Elevar los niveles de vida y trabajo de los obreros portuarios requería de un esfuerzo organizativo que permitiría garantizarles un ingreso razonable, otorgar las prestaciones sociales que la Ley garantizaba, sistemas de seguridad que permitieran elevar la productividad, capacitación para mejorar las manio-bras, así como proporcionar equipo y maquinaria para realizar en forma más rápida los trabajos. De igual manera había que proporcionar un apoyo económico suficiente y adecuado a los trabajadores portuarios que por su edad o impedimento físico tuviera que retirarse de la actividad productiva.

Uno de los grandes problemas que enfrentaba en esos años la ac-tividad portuaria era, la diversidad y anarquía existente en la fijación de las tarifas de cobro por los servicios de manio-bras, por lo que era necesario redefinir esta situación bajo el criterio de costos reales del servicio en función del tipo y peligrosidad de la mercancía a manejar, así como su densidad económica y el equipo o maquinaria necesario para su operación.

La solución global a todas las situaciones comentadas parecía ser la existencia de un organismo que actuara como patrón ante los grupos obreros y como responsable de las operaciones ante los usuarios. Dicha entidad al crearse tuvo como responsabili-dad afrontar las aspiraciones de los trabajadores portuarios mediante la firma de un contrato colectivo de trabajo, en el

cual se incluían las prestaciones sociales de la ley vigente; inspirar confianza entre los usuarios sobre la base de que contarían con el equipo, maquinaria y mano de obra suficiente y adecuada para el manejo de sus cargas y que además buscaría -- elevar constantemente su productividad mediante el empleo de sistemas y métodos modernos de trabajo; por último debería ser autosuficiente económicamente hablando sin perjuicio de cumplir con las obligaciones finales que el Estado Mexicano impone a cualesquier prestatario de servicio público.

La primera de estas empresas fue la del puerto de Manzanillo, Col., ya que en este lugar se encontraban reunidos una serie de factores que hacían pensar en el éxito del proyecto. Un solo sindicato controlaba las operaciones tanto a bordo como en tierra; la organización obrera está de acuerdo en firmar un -- contrato colectivo de trabajo; había usuarios dispuestos a participar en la formación del capital social del organismo; se contaba con un mínimo de equipo y maquinaria; y el movimiento de carga era razonable y presentaba tendencia al crecimiento, lo que permitía tener un horizonte factible de consolidar el -- esfuerzo.

El capital social de estas empresas estaría integrado en su -- parte mayoritaria por el Gobierno Federal, el cual se asocia -- con las organizaciones de los trabajadores; o bien con estos y los usuarios; o con otras empresas descentralizadas.

Con la creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y de las empresas de servicios portuarios, se pudo realizar un minucioso examen de algunos problemas que impedían el desarrollo adecuado y ágil de las actividades portuarias.

El análisis de las actividades diarias demostró que existía una gran dispersión de los esfuerzos que se realizaban por mejorarlas amén de que existían algunas áreas de responsabilidad que no eran atendidas por ningún organismo público o privado como era el caso del mantenimiento de las instalaciones; la supervisión de los trabajos de maniobras; el control y manejo de la información estadística de las operaciones portuarias.

Se hacía patente la necesidad de contar con un organismo que fuera directamente responsable de estas acciones y que además dispusiera de los recursos humanos, materiales y económicos suficientes para llevarlos a cabo.

Para tal efecto se crearon las empresas siguientes:

- . Servicios Portuarios de Veracruz, S.A. de C.V.
- . Servicios Portuarios del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.  
(Sección Coatzacoalcos y Sección Salina Cruz)
- . Servicios Portuarios de Progreso-Yukalpetén, S.A. de C.V.
- . Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, S.A. de C.V.
- . Servicios Portuarios de Guaymas, S.A. de C.V.
- . Servicios Portuarios de Mazatlán, S.A. de C.V.

- . Servicios Portuarios de Manzanillo, S.A. de C.V.
- . Servicios Portuarios de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
- . Servicios Portuarios de Acapulco, S.A. de C.V.
- . Servicios Portuarios de Francisco I. Madero, S.A. de C.V.

## CAPITULO CINCO

"Diversas formas de administración aplicables en México"

Toda vez que hemos realizado un breve estudio de algunas de las formas de administración portuaria en el mundo, así como de la situación imperante en México en esta materia, nos proponemos - ahora contemplar los diferentes tipos de administración que establece el derecho en el país, para elegir el más conveniente - en nuestros puertos industriales.

Por otra parte, la característica que ha prevalecido, por tratarse de una de las actividades más antiguas, es la de ir las - adecuando a las necesidades que la evolución de los puertos ha ya requerido en razón del incremento de sus actividades. Sin embargo puede destacarse que en la última década, en los países que han destinado mayores recursos al fortalecimiento de las actividades portuarias, sobre todo aquellos que han construído - nuevas instalaciones ha sido la de darles una organización con autonomía suficiente para manejar eficaz y ágilmente los servicios portuarios.

Nos corresponde ahora, estudiar brevemente los sistemas de organización administrativa; para lo cual es necesario como lo dice el maestro Serra Rojas (24), distinguir las formas de organización administrativa de las formas de organización política, - puesto que éstas últimas consideran al estado en su unidad y a

---

(24) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, Ed. - Porrúa 9a. edición. México, 1981. Pág. 482

los medios de organizarse respecto de sus elementos básicos; y las primeras se refieren exclusivamente a uno de los poderes que forman el estado mexicano o sea el Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función administrativa y de gobierno.

De acuerdo con el citado autor, las formas de organización administrativa son las siguientes:

1. Centralización administrativa, que se puede reducir a las siguientes formas:

- a) Régimen de centralización administrativa propiamente dicha.
- b) Régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente desconcentración administrativa.

2. Descentralización administrativa que puede adoptar cualquiera de las formas siguientes:

- a) Descentralización administrativa por región o territorial.
- b) Descentralización técnica o por servicios. (25)

---

(25) Op. cit. págs. 490 a 492

En el mismo orden, pero en forma diferente el maestro Gabino Fraga (26), divide a las formas de organización administrativa en cuatro, que son:

1. Centralización administrativa.
2. Desconcentración administrativa.
3. Descentralización administrativa, que pueden ser:
  - a) Descentralización por región.
  - b) Descentralización por servicio.
  - c) Descentralización por colaboración.
4. Empresas de participación estatal. (27)

En forma más general el maestro Acosta Romero (28), considera que las formas de organización administrativa son:

1. Centralización.
2. Desconcentración.
3. Descentralización.
4. Sociedades mercantiles y empresas del estado.

---

(26) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa 23 ed. - México, 1984, pág. 165.

(27) Op. cit. pág. 165-225

(28) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Textos Universitarios (UNAM) 2a. Ed. México. Pág. 46

Para efectos de este estudio, analizaremos en apartados separados a la centralización, descentralización, a la empresa de participación estatal y al fideicomiso público, sin olvidar a la empresa privada con la cual iniciaremos este estudio, a fin de determinar cual de estos sistemas administrativos sería el más óptimo para aplicarse.

### 5.1 Administración por empresa privada

La legislación mexicana no establece impedimento alguno para que una empresa particular o privada obtenga la totalidad de las instalaciones, y servicios de una terminal, por lo que teóricamente en México es posible que la operación portuaria recaiga en una empresa de este tipo. Este sistema presenta una grave desventaja económica.

Puesto que todo puerto requiere de magnas inversiones, resulta entonces desalentador para el inversionista privado y si a eso le aunamos, lo lento de las amortizaciones, el bajo rendimiento de dividendos, si es que los hay; será difícil su sobrevivencia. Ante este se verían forzados a solicitar el auxilio financiero del estado y entonces se supeditarían a él.

Este tipo de administración ha fracasado aún en los puertos maduros, tal como el Puerto de Manchester (29), con un tráfico marítimo intenso y lógicamente con fuertes ingresos. En México resultaría un fracaso obviamente por lo restringido del tráfico y por lo bajo de las percepciones, ya que no alcanzarían ni para cubrir los gastos de conservación de las instalaciones, especialmente los de dragado porque el equipo se alquila en el exterior y consecuentemente no se solventarían los gastos de administración.

## 5.2 Administración centralizada

Ya estudiamos en cierta forma dentro del capítulo III las atribuciones y facultades que dentro de su esfera de competencia, le corresponden a las diferentes dependencias del Ejecutivo que tienen injerencia en las actividades portuarias.

Del análisis de ellas se desprende que la autoridad portuaria recaería en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que en ejercicio de sus facultades, además de tener dicha competencia, coordinaría dentro de la jurisdicción del puerto las funciones de las demás autoridades que también tienen

---

(29) Port Operation and administration. Edición Chapman y Hall. LTD-1950. Pág. 12.

injerencia en la actividad portuaria. Esta función se ejercería a través de la superintendencia de Operación Portuaria que se crearía en el puerto industrial de que se trate.

Sin embargo, creo que es necesario antes de hablar sobre si es o no el régimen ideal para nuestros puntos, acudir a la doctrina para recordar sus características.

Es evidente que como dice Roman Celis (30) que la primera forma de organización administrativa que se nos presenta es la centralización, pues "para una mejor comprensión del tema...., es indispensable referirse en primer término a la centralización, sin la cual, como es lógico suponer, no podría existir la descentralización, es decir que estaríamos ante una situación causa-efecto.

Una vez tomado como punto de partida lo que es la centralización vertiremos lo que entiende por esta los diversos autores en la doctrina mexicana.

El maestro Acosta Romero nos dice: "La centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan ar

---

(30) Román Celis, Carlos. Centralismo y Descentralismo en el Pensamiento Político de México. México 1956, Pág. 93

... t

culándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución". (31)

Por su parte el maestro Gabino Fraga nos dice que la centralización existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública. (32)

Con relación a este punto, el maestro Serra Rojas define a la centralización como "al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas". (33)

Sin entrar a un juicio crítico, creemos que cada uno de los autores citados nos da un panorama claro de lo que es la administración centralizada.

(31) Acosta Romero, Miguel. Op. cit. pág. 47

(32) Fraga, Gabino. Op. cit. pág. 165

(33) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pág. 497

De los conceptos antes vertidos podemos decir que la administración centralizada tiene como característica, la idea de dependencia, de subordinación, en el sentido de que el centro es el que manda y decide.

Para avalar lo anteriormente expresado, diremos que el maestro Fraga explica nuestra aseveración en los siguientes términos: - "la centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos superiores con los inferiores de la administración". (34)

Así sigue diciendo nuestro guía que "esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración, a pesar de la diversidad de los órganos que la forman" y más adelante, nos dice que dichos poderes, que se refieren unos a los titulares de los órganos jerarquizados, y otros a los actos que realizan como los siguientes:

- a) Poder de nombramiento;
- b) Poder de mando;
- c) Poder de vigilancia;
- d) Poder disciplinario;
- e) Poder de revisión, y
- f) Poder para la reducción de los conflictos de competencia.

(35)

---

(34) Fraga, Gabino. Op. cit. pág. 166

(35) Op. cit. pág. 167

No pasaremos a explicar cada uno de ellos, porque consideramos que por sí solos son ilustrativos.

Considero pertinente mencionar que todos los autores antes citados, toman como elemento fundamental de la centralización la relación de jerarquía.

Dentro de este sistema, los puertos quedarían bajo jurisdicción federal, su administración quedaría en manos exclusivamente del sector central y la participación estatal y municipal se reduciría a la prestación de los servicios municipales como en la actualidad sucede.

Por último es importante mencionar las ventajas y desventajas que nos presenta la centralización como modelo de autoridad portuaria para los puertos industriales.

#### Ventajas:

- No sería necesario hacer modificaciones legales, toda vez que, como ha quedado expuesto, cada dependencia ejercería las facultades que le confiere la ley de la materia.

- Se utilizaría el aparato administrativo existente y por lo tanto cada autoridad actuaría dentro de su esfera de competencia.
- Se contaría con unidad de criterio a nivel sectorial. (SCT, SECOFIN, SEDUE y otras autoridades federales).
- Se aprovecharía el cuadro existente de permisionarios, concesionarios y empresas de maniobristas.

Desventajas:

- No obstante estar definidas las funciones de cada autoridad por las leyes respectivas, en la práctica se presentan problemas de competencia.
- Cada autoridad actuaría conforme a sus prioridades presupuestales y programáticas por lo que se haría difícil la congruencia de objetivos en el puerto en esta materia con la consecuente dispersión en la toma de decisiones para la ejecución de los planes integrales para el desarrollo del puerto.
- Se trasladan a los puertos industriales los problemas que presentan las organizaciones existentes que prestan servicios actualmente en los puertos.

- Existe rigidez en el manejo de los ingresos del puerto.
- Los usuarios de este tipo de puertos, tendrán que acudir a -  
gestionar sus asuntos ante diferentes autoridades.
- A nivel nacional e internacional, la promoción del puerto se  
hace difícil por los problemas que representa hacer gestiones -  
con las diversas autoridades que intervienen en el puerto.
- Se presentaría rigidez en las relaciones jurídicas con los -  
usuarios de las reservas territoriales que se destinen a la - -  
construcción de las instalaciones industriales.

### 5.3 Administración mediante organismo descentralizado

Esta figura jurídica bien conocida y experimentada en nuestro -  
derecho, ha sido un instrumento eficaz y eficiente del Gobierno  
Federal en la planeación y programación de la política socioeco-  
nómica del país.

Para el análisis de este punto utilizaremos el mismo método que  
empleamos para el inciso anterior.

El maestro Acosta Romero nos instruye diciendo que la descentra-  
lización administrativa es una forma de organización que adopta

la administración pública para desarrollar: a) o bien actividades que competen al estado, b) o que son de interés general en un momento dado, y a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de: 1.- personalidad jurídica, - -  
2.- patrimonio y 3.- régimen jurídico propio. (36).

Nos dice Serra Rojas que la descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía y dependencia y sin dejar de formar parte del estado, el cual no prescinde de su poder político y regulador de la tutela administrativa. (37)

Por último Gabino Fraga (38) nos dice que la descentralización consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central, una relación diversa de la jerarquía.

\*\*

---

(36) Acosta Romero, Miguel. Op. cit. pág. 93

(37) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pág. 498

(38) Fraga, Gabino. Op. cit. pág. 201

Creemos sin entrar a analizar la bondad o perfección de estos conceptos, que cada uno de ellos nos da una idea más o menos clara de lo que es la descentralización.

De lo que llevamos expresado se puede desprender como características de la descentralización administrativa lo siguiente:

a) La no sujeción a los poderes jerárquicos, subsistiendo únicamente el poder de vigilancia, siendo por tanto, eliminadas casi por completo las demás. (39).

b) Se ha pretendido que es característica esencial de la centralización, la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio; pero, dice Fraga; sin embargo, hay organismos con esas características que no pueden ser clasificados como descentralización (40) de ejemplo tenemos el Departamento del Distrito Federal.

Vistas todas estas características -Fraga nos explica-, citando a Buttegenbach, que sólo habrá descentralización cuando además de haber autonomía técnica, hay autonomía orgánica. Diciendo que la primera se da cuando los órganos no están sometidos a

---

(39) Op. cit. 204

(40) Op. cit. 207

las reglas de gestión administrativa y financiera que en principio son aplicables a los servicios centralizados, y como a veces estas reglas resultan poco adecuadas a las exigencias de una administración racional, el legislador autoriza derogaciones al régimen general, y la segunda supone la existencia de un servicio con prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que pueden oponer a éste su esfera de autonomía. (41)

Tradicionalmente los tratadistas han clasificado en la forma siguiente a la descentralización:

- a) Descentralización por región.
- b) Descentralización por servicio.
- c) Descentralización por colaboración.

No entraremos al estudio de cada una de las formas de descentralización administrativa; sólo lo haremos y en forma somera para la descentralización por servicio, por considerar que es de suma importancia para el desarrollo de este trabajo.

Primeramente, utilizando al maestro Serra Rojas nos explica que:

---

(41) Op. cit. pág. 202

"La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades del interés general, por medio de procedimientos técnicos". (42)

Al respecto el maestro Fraga nos explica los propósitos de la descentralización.

"El estado tiene también encomendada la satisfacción de necesidades del orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. Los servicios que con ese objeto se organizan, conviene ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, y para evitar un crecimiento anormal del poder del estado, del que siempre se sienten celosos los particulares" (43) y concluye diciendo el citado autor que la forma de conseguir este propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía.

---

(42) Serra Rojas, Andres. Op. cit. 628

(43) Fraga, Gabino. Op. cit. 213

A pesar de que es difícil señalar los caracteres constantes de la administración descentralizada por servicio, Fraga nos dice que se han señalado como elementos esenciales de la citada administración los siguientes:

1. La existencia de un servicio público.
2. Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio.
3. La participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio.
4. Control del gobierno ejercido por medio de la revisión de la legalidad de los actos del órgano descentralizado.
5. Responsabilidad personal efectiva de los funcionarios. (44)

La flexibilidad del régimen y los antecedentes enunciados nos hacen pensar en la posibilidad de utilizarlo, para lo cual se observan las siguientes ventajas y desventajas:

Ventajas:

- Por la experiencia que se tiene en el manejo y control de este tipo de entidad paraestatal, sería un instrumento ágil, eficaz y eficiente para detentar la autoridad portuaria industrial.

---

(44) Op. cit. pág. 214.

- La autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios que otorga la Ley a este tipo de organización, los dota de flexibilidad de manejo y financiera.
- El estudio de las formas de organización en otros países y su experiencia en el transcurso del tiempo, aconseja el tipo de administración a través de un organismo autónomo.
- Se facilitarían las relaciones entre el organismo descentralizado y las organizaciones que se localicen en la zona y por lo tanto los mecanismos de participación que se acuerden para el desarrollo integral futuro del puerto de que se trate.
- La personalidad jurídica propia del organismo descentralizado le permite implantar una política de contrataciones, sin sujetarse a las limitaciones contenidas en ordenamientos aplicables a otros sectores.
- La integración de una junta o consejo directivo con representantes de los tres niveles de gobierno y de usuarios del puerto, permitirá llevar mejor las relaciones entre ellos y programar y presupuestar sus actividades en forma congruente, para alcanzar más rápidamente los objetivos del puerto industrial.
- No sería necesaria la modificación radical de nuestra legislación, toda vez que con la expedición de los decretos respectivos se pondría en marcha este tipo de organización.

- Los usuarios permanentes y no permanentes del puerto industrial harían sus gestiones ante una sola autoridad.
- La toma de decisiones, por las características de los organismos descentralizados, facilitaría y agilizaría la operación y desarrollo portuario industrial.
- En razón de estar dotado de patrimonio propio, adquiere una capacidad financiera definida y solvente para efectuar operaciones inherentes a la actividad económica del puerto industrial.
- La promoción nacional e internacional del puerto la haría la autoridad portuaria en forma directa.
- La contratación con particulares se facilitaría por la negociación y solución de los problemas en sitio.
- Los objetivos del organismo debidamente trazados en los programas y presupuestos del puerto respectivo incrementarían la dinámica en el desarrollo de estos polos, fundamentalmente basados en la industria pesada, trayendo beneficios muy importantes a corto y largo plazo para la región de su ubicación y para el país en general.

#### Desventajas:

- La autoridad portuaria podría ser, por sus características, de influencia predominante en las decisiones políticas de la región, ajenas a sus funciones prioritarias.

- Mal entendida la influencia citada en el punto que antecede, complicaría las relaciones con las demás dependencias que tienen atribuciones y desempeñan actividades en los puertos industriales.

#### 5.4 Administración mediante fideicomiso público

La naturaleza jurídica de esta figura la permite estar dotada de gran flexibilidad para la obtención de los fines para la que es creada, por lo que para el caso que nos ocupa podría pensarse en la adopción de este sistema para la organización del puerto industrial en la que recayera la responsabilidad de la autoridad portuaria.

Siendo ya una realidad sólidamente arraigada en México, sus aplicaciones se extienden en proporción ascendente, sin que el empleo se haya circunscrito a los particulares, pues el estado federal, reconociendo el valor flexible de la institución, tiene efectos en fideicomisos, o bienes de elevada cuantía.

El fideicomiso público en nuestro país ha sido evidentemente un instrumento determinante para la realización de fines concretos de interés general, congruente con esta aseveración. Batiza al respecto nos dice, que "los fideicomisos en que el Ejecutivo Federal es fideicomitente tienen una variedad de aplicaciones

casi ilimitada en todos los campos de la actividad económica y social". (45)

Para mejor entendimiento de esta figura daremos un concepto: - el fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el go bierno federal a través de sus dependencias y en su carácter - de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la federación, o afecta - fondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general instituciones nacionales de crédito) para realizar un fin lícito de interés público". (46)

Sin tratar de hacer un análisis exhaustivo, de lo que es el fideicomiso, por no ser este el objeto del trabajo, nos concretamos a definir los elementos de esta figura jurídica:

- a) Fideicomitente.- Es la persona o institución que constituye el fideicomiso.
- b) Fiduciario.- Es una institución de crédito -banca privada o institución nacional de crédito- debidamente autorizada.

---

(45) Batiza, Rodolfo. El Fideicomiso. Editorial Porrúa 4a. - edición. México, 1980. pág. 149

(46) Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Editorial - - - Porrúa sin edición. México, 1978. Pág. 340.

c) Fideicomisario.- Es la persona o institución beneficiada con el fideicomiso. (47)

La Secretaría de Programación y Presupuesto es el órgano de la administración pública a quien la Ley le otorga competencia para actuar como fideicomitente único del Gobierno Federal.

Además, la práctica nos ha enseñado que por regla general los fideicomisos públicos se establecen en instituciones nacionales de crédito, más aún con la nacionalización de la banca, que dio lugar a la creación de las sociedades nacionales de crédito.

Sobre el punto C, es conveniente recordar que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala que el fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito.

Cabe destacar que el fideicomiso siempre implica la existencia de un patrimonio constituido por muy diversos bienes que se transmitirán al fiduciario para que con ellos se realice el objeto y las finalidades que se pacten en el instrumento jurídico respectivo.

..

---

(47) Serra Rojas, Op. cit. págs. 740 y 741

De acuerdo con la constitución del fideicomiso, éste sería administrado por un Comité Técnico integrado por representantes de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal que tengan atribuciones en las actividades portuarias; por representantes de los niveles de Gobierno Estatal y Municipal y por los representantes de los usuarios permanentes del puerto industrial.

El delegado fiduciario es el que representa a la institución fiduciaria y por cuyo conducto desempeña ésta su cometido en atención a la naturaleza del fideicomiso; y de los actos que este ejecute responde directa e ilimitadamente la institución, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que incurra el delegado personalmente.

La constitución del fideicomiso en cada puerto industrial se haría por decreto del C. Presidente de la República y contendría los elementos esenciales como son el señalamiento de los fines o finalidades y el patrimonio, además de todos aquellos que por su importancia deben quedar dentro de esta resolución presidencial como son: organización, atribuciones, funciones, facultades, integración del comité técnico y ámbito de competencia.

Del somero estudio realizado podemos decir que el fideicomiso tendría las siguientes ventajas y desventajas:

Ventajas:

- La flexibilidad de la institución del fideicomiso permite pensar que la administración del puerto industrial de que se trate sería ágil.
- La constitución de un comité técnico con la participación de los representantes de los tres niveles de gobierno y de los usuarios del puerto permitirá elaborar el presupuesto y programar los objetivos, metas y actividades en forma armónica y congruente.
- No sería necesario hacer modificaciones legales radicales, ya que con la expedición de los decretos constitutivos de cada fideicomiso y la promulgación de la Ley respectiva de administración portuaria descentralizada se lograría el objetivo propuesto.
- Los usuarios acudirían a gestionar sus asuntos ante una sola autoridad, independientemente de cumplir sus obligaciones ante las otras dependencias.
- La promoción nacional e internacional del puerto la haría la autoridad portuaria con la autorización de su órgano directivo de participación, el comité técnico.
- Sería fácil y flexiblemente manejable por el fideicomiso el uso del suelo, a través de su institución fiduciaria, la cual celebraría los instrumentos jurídicos que se elaboraran para tal efecto.

### Desventajas

- El hecho de no tener esta institución jurídica del fideicomiso de personalidad jurídica, la pone en situación desventajosa frente a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal. La institución fiduciaria, el comité técnico y el director general y delegado fiduciario especial se verían en serias dificultades para ejercer la autoridad portuaria en los términos que debe de ser concebida.
- Se complicaría la coordinación de las funciones de las dependencias que tienen ingerencia en la actividad portuaria industrial ya que el fideicomiso no tiene por su propia naturaleza la fuerza para equilibrar las diversas competencias concurrentes en el puerto.
- Se presentaría un manejo financiero rígido, en virtud de que a la institución fiduciaria, le son aplicables las leyes bancarias.

### 5.5 Administración mediante empresa de participación estatal

Antes de empezar a desarrollar este punto, haremos un pequeño análisis de algunas de las posturas económicas que de algu-

na forma han influido en la participación estatal dentro de la economía.

El estado, a lo largo de la historia, ha ido presentando diversas actitudes para resolver el problema económico. Estas actitudes han sido de lo más variadas; y han ido desde la postura de que el estado por ningún motivo debe intervenir en la actividad económica, salvo como guardián y vigilante, y la que sostiene que el estado sea el rector absoluto de la economía.

Como nos dice Scheifler el problema central de la economía, radica en: "la asignación más adecuada de los recursos escasos y polivalentes para obtener el máximo posible de producción (o bienestar) con el menor esfuerzo posible". (48)

Siguiendo la metodología propuesta, analizaremos en forma somera los siguientes puntos:

- 5.5.1 Economía liberal
- 5.5.2 Economía planificada
- 5.5.3 Economía mixta

---

(48) ScheiflerAmezuga, Xavier. Historia del pensamiento económico. Tomo I, 4a. edición. Ed. Trillas. México 1969. Pág. 248

### 5.5.1 Economía liberal

Esta postura que puede adoptar el estado, aparece principalmente en el siglo XIX. Este sistema se caracteriza básicamente por: un mercado libre, importancia del consumidor y la escasa intervención estatal.

"El mercado es el órgano de coordinación de las decisiones de las unidades económicas. En el mismo se fija un precio consecuencia de la oferta y la demanda de producto de bienes". (49)

Los consumidores son a los que van destinados los bienes, pero a su vez serán los que obliguen a los empresarios a producir, lo que ellos desean consumir, así como determinar su calidad y cantidad.

El papel del estado en este sistema queda relegado a la simple acción de vigilancia.

Para que funcione la economía liberal, tiene que estar debidamente garantizada por el estado, a través de una regulación jurídica apropiada, especialmente el derecho de propiedad de los bienes de producción.

---

(49) Heller, Wolfgang. Diccionario de Economía Política. Ed. Labor Madrid 1969. Pág. 192

### 5.5.2 Economía planificada

Esta surge como una reacción a la situación creada por la economía liberal, y se inicia con una serie de corrientes antiliberales representadas por corrientes socialistas.

Nos dice Heller que este sistema consiste en "el hecho de que el objetivo a alcanzar por las unidades económicas, viene impuesto por la unidad centralizada".<sup>(50)</sup>

"La fijación de un plan, trae como consecuencia la sustitución del tipo del empresario, movido por la búsqueda del máximo beneficio, por el técnico, cuya misión es la que señala el plan. El precio del mercado no es fruto de la oferta y demanda en un mercado libre, sino que es fijado administrativamente y el estado o el órgano planificador actúa para que éste se mantenga".<sup>(51)</sup>

### 5.5.3 Economía mixta

A juicio de los liberales puros, el estado debe ser rechazado desde el terreno económico al político, sin embargo para -

---

(50) Heller, Wolfgang. Op. cit. 181

(51) Op. cit. Pág. 184

la corriente socialista dicen que el efecto debe ser al contrario o sea aniquilar el poder político y ser un organismo puramente económico.

Contra estas dos maneras de pensar, surge la de los economistas que, al comprobar en la historia y en la realidad actual que el estado ha intervenido siempre y en todas partes - en el orden económico y en el social, se convencen de que debe de tener, sin que deje de ser órgano político esencial de la sociedad, una misión propia en dicho orden, misión que se trata de reconocer, determinar y armonizar con los individuos de las diversas agrupaciones.

La participación actual del estado en la economía obedece a los tres siguientes casos:

- a) Cuando los particulares o empresas privadas no pueden hacerlo por las necesidades de medios técnicos, financieros y sobre todo legales, que sólo el estado o los órganos públicos tienen capacidad de reunir.
- b) Cuando los particulares o empresas privadas no quieren hacerlo por no ser rentable.

- c) Cuando los particulares o empresas privadas, no debe hacerlo, pues la idea de lucro puede causar un daño grave por no prevalecer la idea de servicio.

Una vez hecho ya el pequeño análisis de las diversas posturas económicas, que han orientado al estado a participar abiertamente en la rectoría económica; nos proponemos ahora saliendo un poco de la metodología empleada para los incisos anteriores, analizar nuestras disposiciones de carácter administrativo que regulan a la empresa de participación estatal.

Los ordenamientos que en nuestro país regulan a la empresa de participación estatal son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Conforme a éstos, las empresas se dividen en mayoritarias y minoritarias.

#### 5.5.4 Ley orgánica de la administración pública federal

Dentro del citado ordenamiento, concretamente en el artículo 46 se establecen las características que debe de tener una empresa estatal.

"Dentro de la administración pública paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, - aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción II del artículo 3º de esta Ley, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50 por ciento o más del capital social.
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga fa

cultades para vetar los acuerdos de la asamblea general - de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente".

Por su parte el mismo en su artículo 48 nos define como empresas de participación estatal minoritarias que a la letra dice:

" Para los efectos de esta Ley, serán empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50 por ciento y hasta el 25 por ciento de aquél.

La vigilancia de la participación estatal estará a cargo de un comisario designado por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente.

Las relaciones de las empresas de participación estatal minoritaria con la administración pública federal, serán las que determine la Ley".

5.5.5 Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (52)

Por su parte, este ordenamiento establece en su artículo 3°. -  
que:

"Se consideran empresas de participación estatal, aquellas -  
que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- I. Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 50 -  
por ciento o más del capital social o de las acciones de -  
la empresa.
- II. Que en la constitución de su capital se hagan figurar ac-  
ciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas -  
por el Gobierno Federal, y
- III. Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nom- -  
brar a la mayoría de los miembros del consejo de adminis-  
tración, junta directiva u órgano equivalente o de desig-  
nar al Presidente o Director, o al Gerente, o tenga facul-  
tades para vetar los acuerdos de la asamblea general de -

---

(52) Diario Oficial del 31 de diciembre de 1970.

accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano equivalente.

En el artículo 27 establece a las empresas de participación estatal minoritaria diciendo que:

"Para los efectos de esta ley son empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en las que una o varias -- instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados y otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50 por ciento y hasta el 25 por ciento de aquél".

De la comparación de los ordenamientos antes citados, en lo que corresponde a la empresa de participación estatal mayoritaria, encontramos la siguiente diferencia:

En relación a las aportaciones o propiedades del capital social, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene una lista más grande, ya que la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, no incluye a los organismos descentralizados, otras empresas de participación

estatal mayoritaria, instituciones nacionales de crédito, --  
instituciones nacionales de seguros o fianzas y fideicomisos.

Fuera de este comentario y salvo diferencias en la relación,  
podemos decir que las disposiciones analizadas, son iguales.

Por lo que hace a la empresa de participación estatal minori-  
taria; encontramos que la única diferencia que tienen, es la  
relativa al segundo ordenamiento que contempla la posibilidad  
de que el aporte sea efectuado por una institución nacional -  
de crédito.

En términos generales podemos decir que salvo la diferencia  
anotada, ambos preceptos son iguales.

Considero que para los fines que persigue este trabajo, con  
los conceptos anotados, ha quedado suficientemente explicado  
lo que es la administración mediante empresas de participación  
estatal, quedando únicamente por establecer las implicaciones  
que tendría este régimen si se adoptara como organización pro-  
pia para la autoridad portuaria, así tenemos que:

- Tratándose de la empresa estatal mayoritaria, en ella la -  
intervención del estado es tan grande y la de los particu-  
lares es tan pequeña que resultaría inoperante y poco sig

nificativa; es por esta razón y aunada a que los riesgos-económicos que implica la empresa portuaria, que resultaría desalentador para el particular asociarse con el estado, por lo que éste tendría que poseer la totalidad de las acciones, conllevando ésto a la consecuente burocratización.

- Por lo que hace a la empresa de participación estatal minoritaria, las desventajas serían las mismas que anotamos para la empresa privada.

## CAPITULO SEIS

"El organismo descentralizado en los puertos industriales"

No obstante los grandes avances logrados durante la década de los setentas, en lo referente a la administración portuaria de nuestro país, el nuevo esquema de desarrollo propuesto para la nación hace pensar en la necesidad de una nueva transformación en el sistema portuario mexicano.

Dentro del esfuerzo nacional por reorientar el camino a seguir para alcanzar mayores niveles de desarrollo económico y social, se hace necesario contar con un conjunto de reformas permanentes, que actualicen constantemente lo social, lo político, lo económico y lo administrativo; por alcanzar mejores niveles de vida para las masas populares del país, necesariamente se han señalado prioridades. Una de ellas es el sector Comunicaciones y Transportes, el cual visiblemente se había convertido en un cuello de botella para nuestra economía, de ahí que se hayan -- realizado importantes esfuerzos para adecuar la oferta a la demanda de transporte, elevar el nivel de calidad de los servicios prestados, coordinar en su operación a los diferentes modos de traslado de bienes y personas, y fundamentalmente en la organización del sector.

Los puertos como una importante parte del sistema nacional de transporte, no han quedado fuera de este esfuerzo pero a nuestro juicio no ha alcanzado aún el nivel organizativo-operativo

que el país demanda, y es esto lo que nos hace pensar en la necesidad de modificar el actual esquema que se tiene.

Esta actualización es aún más importante, dada la destacada participación de el nuevo esquema de desarrollo del país. La necesidad de reorientar geográficamente la producción y los asentamientos humanos.

Por otra parte, una vez analizados los sistemas de administración en el mundo y las formas de organización en México, se hace necesario dar la recomendación final, pero antes de ello, daré unas reglas básicas que deben ser observadas, aunque constituyen casi un sueño para muchos administradores portuarios.

- Debe existir un puerto o área portuaria definida.
- Servicios de máxima calidad y económicos.
- Seguridad y rapidez en las maniobras.
- La administración debe ser responsable y con criterio comercial.
- Lograr como fin la independencia financiera del puerto.
- Lo más importante es que sólo sea una autoridad, tenga jurisdicción sobre todo el puerto y esté investida de las facultades necesarias para intervenir en todas las funciones portuarias.

Después de haber dado esas reglas, la pregunta es ahora ¿cuál es entonces el régimen que se puede recomendar como modelo para la administración de los puertos industriales en México? me atrevería a sugerir que es la administración mediante organismo descentralizado, el cual tendría su fundamento constitucional en el artículo 90, pero sobre todo con base en lo que establece la Ley de Navegación y Comercio Marítimos en su artículo 50; este organismo descentralizado sería un auxiliar de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y consecuentemente agrupado a ese sector.

Dicho organismo se crearía mediante Decreto del Ejecutivo Federal, el cual tendría personalidad y patrimonio propio, y por atribuciones las siguientes:

- Administrar y controlar las instalaciones marítimas y portuarias.
- Planear y ejecutar la construcción y mejoras de las instalaciones marítimas y portuarias.
- Aplicar los sistemas de operación adecuados al puerto industrial.

- Decidir conforme al programa establecido del puerto industrial sobre los lugares y superficies en donde se ubicarán los usuarios permanentes, así como fijar las cuotas que correspondan por el uso del suelo.
- Coordinar dentro de su jurisdicción las funciones de las autoridades fiscales, sanitarias y de cualquier tipo que tengan injerencia en el puerto industrial.
- Crear y mejorar las tierras en el puerto industrial o en las áreas con frente de agua en terrenos ganados al mar.
- Dirigir la policía del puerto industrial.
- Intervenir ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el trámite de concesiones y permisos para la prestación de servicios portuarios.
- Estudiar y proponer a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cuotas por derecho de puerto y opinar en materia de tarifas por los servicios que se presten en el puerto.
- Mantener el área del puerto y las instalaciones portuarias en buenas condiciones de operación.
- Ejercer el control sobre los equipos de carga y descarga.
- Decidir sobre los asuntos en materia del plan maestro.

- Cualquier otra actividad inherente a su calidad de autoridad suprema en el puerto industrial.

La administración y representación de la entidad pública descentralizada estaría a cargo de:

1) Un consejo directivo integrado por los titulares de las dependencias que de alguna forma tienen injerencia en el puerto o por quien ellos designen, es decir, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes quien será el que presida; de Marina; de Salubridad y Asistencia; de Gobernación; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de la de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Comercio y Fomento Industrial; de Pesca; de Desarrollo Urbano y de Ecología; de Hacienda y Crédito Público; de Programación y -- Presupuesto; de la Contraloría General de la Federación; por el Director General de cada puerto, por los representantes de los - usuarios permanentes de cada puerto, y además por los representantes de los niveles estatal y municipal.

2) En cada puerto habría una Dirección General del Puerto, la -- cual contaría con los órganos auxiliares que fueran necesarios - de acuerdo al movimiento de cada puerto.

El consejo directivo tendría las siguientes facultades:

- Aprobar las normas a que habrá de sujetarse la administración del puerto industrial.
- Planear y dirigir las obras de instalación y ampliación del puerto industrial.
- Conocer y en su caso aprobar los programas y presupuestos - - anuales y gastos de operación y de inversiones de la entidad pública descentralizada.
- Examinar y en su caso aprobar los estados financieros mensuales y anuales, así como los informes que presente el Director General.
- Establecer los reglamentos de operación, mantenimiento y vigilancia del puerto industrial.
- Resolver sobre todos los asuntos que se planteen en materia - de competencia por las funciones que realizan las dependencias de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, -- dentro del puerto industrial
- Reglamentar de acuerdo con las disposiciones en vigor, el - - atraque y desatraque, carga y descarga, depósito y transporte

de mercancías, así como la circulación de personas y vehículos de toda clase, dentro de la zona del puerto industrial.

- Organizar los servicios y atribuir funciones y deberes a las distintas unidades administrativas del organismo, de acuerdo con el reglamento que al efecto expidan.
- Todas aquellas que le atribuyan las leyes, reglamentos, decretos y demás disposiciones aplicables.

El Director General del puerto industrial tendría las siguientes funciones:

- Administrar el puerto industrial y ostentar su representación.
- Organizar los servicios del puerto industrial.
- Ejercer las facultades de vigilancia del puerto industrial.
- Formular los programas y presupuestos y someterlos a la aprobación de la junta o consejo directivo.
- Con la aprobación de la junta o consejo directivo, estudiar y proponer a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la

fijación y revisión de tarifas por los servicios que se presten en el puerto industrial.

- Con la aprobación de la junta o consejo directivo, proponer a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la autorización de los planes de obras portuarias y ampliación de las mismas.
- Con la aprobación de la junta o consejo directivo, proponer a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el otorgamiento de las concesiones o autorizaciones para la prestación de servicios públicos.
- Celebrar, en representación de la entidad, todos los actos y contratos que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines, incluyendo el relativo al uso del suelo.
- Designar al personal de la administración del puerto industrial.
- Ser el representante de la junta o consejo directivo en las relaciones con los representantes de las distintas dependencias que tienen injerencia en el puerto industrial.
- Ejecutar los acuerdos que tome la junta o consejo directivo.
- Las demás que le confieran expresamente las leyes, reglamentos, decretos u otras disposiciones aplicables.

El patrimonio de la entidad pública descentralizada estaría integrado con:

- Los bienes muebles e inmuebles que le aporte el Gobierno Federal, consistentes en los terrenos, construcciones, instalaciones o de cualquier otra índole en la zona del puerto industrial.
- Con las aportaciones provenientes del presupuesto de egresos de la federación.
- Con los ingresos que perciba por los servicios que preste en el puerto; por las cuotas que se fijen por el uso de los terrenos de la zona industrial; por el arrendamiento de superficies, edificaciones, instalaciones y equipo portuario; por el arrendamiento de almacenes; por el alquiler de muelles a particulares en la zona de usos múltiples; por la participación que le corresponda de las concesiones otorgadas para la prestación de servicios determinado y, por concepto de diversa índole que pudiera captar la entidad.

En general con los bienes, derechos, productos, donativos y los que por cualquier otro título legal adquiriera.

## CONCLUSIONES

1. Se debe buscar una congruencia legislativa en materia portuaria, con el fin de que ésta misma esté acorde con la reforma administrativa y evitar de esta forma la duplicidad y confusión imperante.
2. De acuerdo con las leyes y reglamentos vigentes, es a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la que le compete todo lo relacionado con las comunicaciones por agua y ejercer la autoridad portuaria.
3. Es necesario establecer un programa congruente y contínuo de desarrollo portuario, a fin de desarrollar nuestra potencialidad marítima.
4. Para alcanzar el desarrollo del organismo público descentralizado del que hablamos en el capítulo anterior, es necesario que reúnan los requisitos de:
  - 4.1 Aptitud para proporcionar servicio de alta calidad y económicos, además de que las maniobras sean seguras y rápidas.
  - 4.2 Personalidad jurídica y autonomía patrimonial, a fin de realizar ágilmente su fin y encauzar los recursos oportunamente a las múltiples necesidades del puerto.

- 4.3 Fijar cuotas atractivas para así tener el autofinanciamiento y conseguir el aligeramiento de carga presupuestales al estado.
- 4.4 Que la autoridad sea una sola y que tenga jurisdicción sobre todo el puerto, además de estar investida de las facultades necesarias para cubrir todas las funciones portuarias que sean requeridas.
- 4.5 Para lograr todo lo anterior, basta con un decreto presidencial para crear el organismo que se encargue de la administración portuaria. Entendiéndose que la entidad sería una sola y para todos los puertos, pero que habrá un director general para cada uno de ellos.

" BIBLIOGRAFIA, PUBLICACIONES Y  
LEGISLACIONES CONSULTADAS"

ACOSTA ROMERO, MIGUEL.

Derecho Bancario.

Sin Edición,

Editorial Porrúa, S.A.,

México, 1978.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL.

Teoría General del Derecho Administrativo.

Segunda Edición,

Editorial Textos Universitarios,

México, 1975.

ARIAS RAMOS, JOSE.

Derecho Romano.

Onceava Edición,

Editorial Esfinge,

México, 1969.

BATIZA, RODOLFO.

El Fideicomiso.

Cuarta Edición,

Editorial Porrúa,

México, 1980.

FRAGA, GABINO.

Derecho Administrativo,

Vigésimotercera Edición,

Editorial Porrúa,

México, 1984.

HELLER, WOLFGANG.

Diccionario de Economía Política.

Editorial Labor,

Madrid, 1969.

MANTILLA MOLINA, ROBERTO.

Derecho Mercantil.

Quinceava Edición,

Editorial Porrúa,

México, 1974.

PETIT, EUGENIO.

Tratado Elemental de Derecho Romano.

Sin Edición,

Editorial Edasa,

México, 1974.

PORT OPERATION AND ADMINISTRATION

Edición Chapman & Hall Ltd..

1950

ROMAN CELIS, CARLOS.

Centralismo y Descentralismo en el Pensamiento Político de México.

México, 1956.

SCHEIFLER AMEZAGA, XAVIER.

Historia del Pensamiento Económico Tomo I.

Cuarta Edición.

Editorial Trillas,

México, 1979.

SERRA ROJAS, ANDRES.

Derecho Administrativo.

Décima Edición,

Editorial Porrúa,

México, 1981.

VERA TORNELL, RICARDO,  
Historia de la Civilización.

## P U B L I C A C I O N E S

Los Puertos Españoles  
Ministerio de Comunicaciones  
Madrid, 1980

Japan Ports Magazine  
Tokio, 1979

Port Administration in the United States  
New York, 1980

Port Autonome & Marsella Publication  
Marsella, 1981

Port Le Havre Management  
Le Havre, 1981

## LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Navegación y Comercio Marítimo.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Ley que crea la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.