

24/155



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

**EL REGIMEN JURIDICO DE LA  
ADMINISTRACION PORTUARIA NACIONAL**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**JORGE ANTONIO MARTINEZ CONTRERAS**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**ACATLAN, EDO. DE MEX.**

**1968**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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 .

INTRODUCCION	I
CAPITULO I. EL PUERTO	
I.1. CONCEPTO	1
I.2. FUNCIONES	4
I.3. CLASIFICACION	6
CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS	17
II.1. LOS PUERTOS EN LA HISTORIA DE MEXICO	
II.1.1. EPOCA COLONIAL	22
II.1.2. EPOCA INDEPENDIENTE	28
II.1.3. EL PORFIRIATO (1876-1910)	41
II.1.4. EL PERIODO REVOLUCIONARIO (1910-1928)	46
II.1.5. LA INSTITUCIONALIDAD (1928-1976)	50
II.1.6. LOS ULTIMOS AÑOS (1976-1988)	66
CAPITULO III. DIVERSOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION	76
III.1. PUERTOS DE PROPIEDAD PARTICULAR	80
III.2. PUERTOS CONSTRUIDOS POR LA FEDERACION Y DADOS EN CONCESION	82
III.3. PUERTOS FEDERALES O DE PROPIEDAD PUBLICA	84
III.4. PUERTOS DE PROPIEDAD PUBLICA PARCIALMENTE CONCESIONADOS	85

III.5. PUERTOS DE PROPIEDAD PUBLICA CON ADMINIS <u>TRACION</u> CENTRALIZADA	86
III.6. PUERTOS DE PROPIEDAD PUBLICA ADMINISTRADOS POR DIFERENTES DEPENDENCIAS DE LA FEDERACION	88
CAPITULO IV. ADMINISTRACION DE LOS PUERTOS EN MEXICO	93
CAPITULO V. LOS PUERTOS LIBRES O AUTONOMOS	116
CONCLUSIONES GENERALES	128
BIBLIOGRAFIA	142

## I N T R O D U C C I O N .

El reto del desarrollo integral de México requiere de varias acciones y políticas tendientes a mejorar la planta industrial y comercial del país, respondiendo a sus necesidades actuales en esta materia y permitiendo su evolución hacia formas y modelos más evolucionados.

En este aspecto, el comercio internacional, y más específicamente la exportación de productos manufacturados, se ha constituido como la alternativa más viable para impulsar el desarrollo nacional.

Así, si consideramos que el 85% del comercio mundial se transporta por vía marítima, y siendo los puertos el punto de enlace entre las comunicaciones terrestres y marítimas, se debe contar, además de con una planta industrial competitiva, con los adecuados canales de comercialización para los productos

nacionales de modo que, al llegar al mercado internacional, su calidad y precio sean altamente competitivos.

En consecuencia, resulta evidente la necesidad - de establecer una infraestructura portuaria moderna, ágil y eficiente, dentro de un esquema administrativo dinámico, que responda a los fines que se persiguen, permitiendo un adecuado flujo de personas y mercancías hacia el interior y hacia el exterior del país.

Esto supone la necesidad de revisar y, en su caso, adecuar el marco legal dentro del cual se lleva a cabo la - administración de los puertos, pues resulta incongruente que ésta continúe en manos del Ejecutivo Federal de manera casi absoluta, cuando es de sobra conocido que México ha venido padeciendo una visible ineficiencia en la operación portuaria.

Por todo lo anterior es que se ha preparado este trabajo, analizando en el primer capítulo el concepto de puerto, sus funciones y su clasificación; en el segundo capítulo se analizan los antecedentes históricos del puerto y su evolución a - lo largo de la historia de México; en el tercer capítulo se analizan los diversos sistemas de administración portuaria, así como las ventajas y desventajas que cada uno de ellos supone; en el cuarto capítulo se habla del régimen jurídico de la administración portuaria nacional, a la luz de los ordenamientos lega-

les en vigor y, por último, en el capítulo quinto, se habla de los puertos libres, por considerar que de haberse mantenido en nuestro país, habrían tenido más posibilidades de éxito que los actuales programas de desarrollo portuario.

Esto nos lleva a la conclusión de que el aprovechamiento de las posibilidades de desarrollo que implican los puertos, dada la variedad de funciones que pueden desempeñar, supone la necesidad de modificar la organización administrativa que los rige, considerando la participación de los sectores privado y social, para lo cual es necesario adecuar el régimen jurídico que regula la actividad portuaria en nuestro país.

## CAPITULO I. EL PUERTO

### I.1. CONCEPTO.

Etimológicamente, la palabra puerto se deriva del término latino "portus" o "porta", que significa puerta o salida. En este sentido se entiende a los puertos acuáticos, que sirven de salida a la extensión de tierra que los rodea. <sup>1</sup>

El puerto ha sido definido de diversas maneras - que van desde el carácter meramente geográfico, hasta el punto de vista de sus actividades.

Picard dice: "los puertos son lugares dispuestos por la naturaleza y mejorados o transformados por el arte del ingeniero, en los que los barcos vienen a abrigarse, sea para efectuar embarques y desembarques de mercancías o pasajeros, sea para refugiarse o efectuar reparaciones". <sup>2</sup>

La acepción más generalizada del término puerto es la que entiende por tal a todo lugar, natural o acondicionado, que está situado en la costa y a donde llegan los buques regularmente a cargar o descargar mercancías o pasajeros.

También se le define como una extensión más o menos grande de mar, abrigada natural o artificialmente de las olas exteriores y en la que los barcos efectúan sus operaciones de carga y descarga con tranquilidad completa. <sup>3</sup>

El Estatuto de la Convención sobre el Régimen Internacional de Puertos Marítimos, en su artículo primero, establece: "Para los efectos de este Estatuto, se considerarán como puertos marítimos los puertos frecuentados normalmente por buques de altura y que sirvan para el comercio exterior". <sup>4</sup>

Tomando como base los conceptos anteriores, se puede concluir que un puerto es un eslabón de enlace entre los transportes terrestres y los marítimos. Es terminal de una línea terrestre y terminal de una línea naviera, pero no necesariamente el fin de las mismas.

Una terminal es el fin de un movimiento en transporte, ya sea de pasajeros o de bienes.

Una terminal de ferrocarril es el extremo de un

trayecto, y junto con las terminales navieras o marítimas, constituyen las más importantes terminales de una línea. Si a esto se añade la consideración de que en la mayoría de los casos de transportación marítima los pasajeros o carga deben pasar de la terminal del transportador terrestre a la del transportador marítimo, o viceversa, la importancia de conectar ambos sistemas resulta evidente.

Para cumplir con dicho objetivo, un puerto debe reunir las siguientes condiciones: <sup>5</sup>

1. Calado suficiente para que constantemente estén los barcos flotando.
2. Aguas tranquilas en los muelles de carga y de descarga, para que las operaciones puedan efectuarse en todo tiempo, y muelles orientados de modo que los vientos fuertes no batan a los barcos.
3. Aguas relativamente tranquilas en el antepuerto, para que los barcos puedan permanecer anclados sin dificultad.
4. Acceso fácil, aún con temporal.
5. Ferrocarriles, camiones y transportes terrestres, que deben adecuarse al tipo y frecuencia del tráfico.
6. Instalaciones para el movimiento de productos, como atracaderos y almacenes, equipo para mover

la carga del barco al muelle o del barco al --  
chalán y al muelle, del muelle a la bodega, de  
la bodega al andén y del andén al transporte -  
terrestre.

7. Equipo humano para realizar las maniobras.
8. Comunicaciones terrestres o fluviales entre -  
el puerto y las zonas de producción y consumo  
a que sirve.

Es cierto que gran parte del problema es mecánico y pertenece a la esfera de la ingeniería, pero una grúa sola no hace un puerto, ni los remolcadores eléctricos hacen una terminal de carga.<sup>6</sup> Aunque el equipo mecánico es indispensable, se requiere, además, una organización y coordinación apropiadas en las operaciones a efectuarse, lo cual se traduce en aumento de la eficiencia portuaria.

## I.2. FUNCIONES

Las funciones que un puerto debe desempeñar están determinadas por las necesidades que su zona de influencia requiera satisfacer. De igual manera, el desarrollo del comercio y la tecnología han propiciado un aumento en las funciones del puerto.

Sin lugar a dudas, la función principal de un puerto es la de prestar abrigo y servicios a la navegación, facilitando la transferencia de pasajeros y mercancías entre los transportes marítimo y terrestre.

Sin embargo, actualmente los puertos cumplen muchas más funciones que las ya señaladas.<sup>7</sup> Algunos se han convertido en polos de desarrollo que buscan impulsar el desarrollo nacional al fomentar el establecimiento de industrias de toda clase, generando de esta manera empleos permanentes que elevan el nivel general de vida y fortalecen la economía.

Otros puertos, al aprovechar su situación geográfica, constituyen centros de distribución y consumo del comercio internacional, aportando grandes beneficios al país a que pertenecen.

Algunos más, gracias a sus bellezas naturales y clima privilegiado, han llegado a ser lugares de esparcimiento y descanso y son, en sí mismos, generadores de divisas.

Estas son solo algunas de las funciones que cumplen los puertos, haciéndose hincapié en que los puertos sirven a una determinada región o a un determinado país, y las necesidades varían de uno a otro, por lo que es difícil encontrar una uniformidad de criterios en este aspecto.

### I.3. CLASIFICACION.

Algunos puertos se desarrollaron donde existían, en forma natural, agua profunda y abrigo, mientras que otros han sido creados mediante una intensa labor de ingeniería. Algunos han prosperado en el manejo de mercancías simples; otros abastecen una amplia variedad de cargas. La mayoría son de propiedad pública, es decir, controlados por los gobiernos municipal, estatal o nacional; otros están administrados por compañías ferrocarrileras, por autoridades aduaneras o por compañías privadas.

La influencia de un puerto a menudo se extiende más allá del ámbito local o nacional. Muchos son polos de desarrollo que estimulan las actividades industriales, manufactureras y comerciales. Determinados puertos principales, debido a su localización estratégica, actúan como centros de distribución del comercio internacional de una región, mientras otros se han convertido en el asentamiento de grandes áreas industriales.

Todos estos factores, aunados a las condiciones de tráfico imperantes en cada puerto, han permitido efectuar una distinción entre estos, a saber:

#### I.3.1. MARITIMOS.

Un puerto marítimo es un lugar accesible a las naves que atraviesan el océano. Se localizan en bahías, lagos,

ríos, estuarios y, más recientemente, en islas artificiales creadas totalmente por el hombre<sup>8</sup>. Se caracterizan esencialmente por su accesibilidad a las naves de mar, bien porque se encuentren comunicados con el mar a través de vías de agua, tales como ríos, lagos o canales, los cuales deben tener la suficiente profundidad para permitir la navegación de los grandes buques de altura, bien porque se ubiquen en la costa.

El desarrollo de estos puertos se ve influenciado por varios factores, entre los que destacan las cambiantes condiciones físicas en las zonas costeras, lo cual ha adquirido mayor importancia con el aumento de tamaño de los buques y la mayor profundidad de agua requerida en el puerto y sus alrededores.

Sin embargo, existen otros dos factores igualmente importantes que afectan el crecimiento de los puertos: primero, los períodos de expansión del comercio marítimo y, segundo, el impacto de la cambiante tecnología marítima y el cambio a una mayor especialización naviera.<sup>9</sup>

El buen funcionamiento de un puerto marítimo también depende de la existencia de eficientes comunicaciones, por carretera, ferrocarril o vías de agua interiores, con los centros de producción y/o consumo. Si la transportación tierra adentro se ve impedida, por ejemplo, por obstáculos físicos tales -

como cadenas montañosas, el crecimiento del puerto será inhibido <sup>10</sup>.

Por otro lado, también influye en el desarrollo de un puerto marítimo su proximidad a una importante ruta de navegación. Los propietarios de buques, a fin de reducir sus costos de viaje, tratarán de ahorrar combustible o lograr ahorro - en el manejo de carga mediante la reducción en la distancia de los viajes por mar o evitando escalas en muchos puertos. Tales ahorros pueden lograrse mediante la concentración en menos puertos de escala y trasladando cargas con otro destino a barcos - "alimentadores" o ramales. <sup>11</sup>

Sin embargo, lo anterior no implica que los puertos marítimos deban ubicarse necesariamente en la costa. Muchos de los principales puertos marítimos del mundo se encuentran lejos del mar. Como ejemplo se pueden citar:

LONDRES.....	a 124 kms. del Mar del Norte,
LIVERPOOL.....	a 6 kms. del Mar Irlandés,
HAMBURGO.....	a 124 kms. del Mar del Norte,
NANTES.....	a 144 kms. del Océano Atlántico
AMSTERDAM.....	a 28 kms. del Mar del Norte,
ROTTERDAM.....	a 33 kms. del Mar del Norte,
NUEVA ORLEANS....	a 196 kms. del Golfo de México,
PORTLAND.....	a 207 kms. del Océano Pacífico,
TAMPICO.....	a 18 kms. del Golfo de México.

### I.3.2. FLUVIALES.

Muchos de los grandes puertos de hoy fueron originalmente ubicados río arriba, en los puntos más profundos de los ríos o en el extremo de los estuarios. Tal ubicación ofrecía anclaje seguro y fácil acceso a buques de poco calado y reducía la distancia entre el puerto y sus mercados.

En algunos casos, las dificultades para mantener profundidades adecuadas en los ríos y las variaciones en el flujo de las mareas en los estuarios, hicieron necesaria la construcción de diques cerrados unidos al mar a través de compuertas. Algunos puertos aún conservan esta ubicación, particularmente los que se encuentran en los ríos principales, como el San Lorenzo, el Amazonas, el Rhin y el Río de la Plata.<sup>12</sup>

Hay una razón histórica para la localización de los puertos tierra adentro. Cuando dichos puertos fueron fundados, viajar por tierra o mar era muy peligroso. Las depredaciones por piratas, merodeadores o tribus o naciones hostiles eran frecuentes. Por eso, los primeros comerciantes fueron tan arribas como la corriente y el calado de sus barcos permitía, para alejarse lo más posible del mar y sus peligros.<sup>13</sup>

Además, el comercio tierra adentro se efectuaba a través de las vías de agua interiores, por ser más seguro y mucho más barato su uso que las rutas de las caravanas por los

caminos reales.

En épocas más recientes, la supervivencia de los puertos fluviales, al menos en su ubicación original, se ha visto amenazada por el aumento de tamaño de los buques y las consiguientes restricciones que esto impone en el calado máximo permisible. Las variaciones temporales en el nivel de los ríos, influenciadas por las lluvias, el deshielo y la cantidad de agua extraída para uso doméstico e industrial, son complicaciones -- adicionales impuestas por la expansión urbana, toda vez que ésta ha reducido la disponibilidad de tierra para el desarrollo de terminales en los centros comerciales de las ciudades portuarias.

Como resultado, las más antiguas secciones de los puertos fluviales, localizadas en puntos donde la profundidad del agua no puede ser mantenida mediante el dragado, se han -- vuelto obsoletas y han tenido que cerrarse, siendo reemplazadas por instalaciones construídas río abajo, donde pueden aprovecharse aguas más profundas, evitarse los canales estrechos y disponerse de más grandes extensiones de tierra.<sup>14</sup>

Roma, París y otros puertos de las Edades Media y Clásica, han dejado de ser puertos marítimos. Otros se han -- salvado al desarrollar y aplicar técnicas de dragado que les -- provee la profundidad requerida por los modernos buques mercan-

tes. Algunos puertos modernos, como Manchester y Houston, siempre habfan sido ciudades del interior, hasta que la ingeniería civil las conectó con el océano a través de canales.

### I.3.3. NATURALES.

Este tipo de puertos requiere solo una pequeña explicación. Se localizan en bahías y fondeaderos naturales y en los ríos navegables, en los que el abrigo y la profundidad del agua son proporcionados por la misma configuración de la tierra. Tales puertos tienen una gran ventaja en ahorro de tiempo, en profundidad de agua y en áreas disponibles. Ejemplo de éste sería Acapulco.

### I.3.4. ARTIFICIALES.

Forman la inmensa mayoría de los puertos. En general, están formados por ensenadas de las costas, más o menos profundas, o estuarios, cerrados en ambos casos por grandes obras llamadas diques de abrigo o malecones. Esto quiere decir que en esta clase de puertos el abrigo ha sido creado por la mano del hombre, artificialmente, aprovechando, donde esto ha sido posible, las configuraciones de la costa que faciliten las obras destinadas a proporcionar dicho abrigo, elemento esencial de los puertos.

### I.3.5. DE ALTURA.

Durante mucho tiempo, las operaciones de carga y

descarga se hacían por transbordo del buque a una embarcación menor, chalán o barcaza, y viceversa. El desarrollo del comercio marítimo mundial impuso un incremento constante en el tonelaje de los buques y la necesidad de efectuar dichas operaciones de manera directa entre el buque y tierra. Consecuentemente, se dispusieron lugares en que fuera fácil atracar los barcos y se les dotó de los elementos necesarios para obtener la máxima economía de tiempo en tales operaciones, así como de depósitos para almacenar mercancías.

Así, algunos puertos se especializaron en el manejo y distribución del comercio internacional. Se les conoce como puertos de altura y sus elementos esenciales son:

1. Tráfico, rutas marítimas y compañías navieras internacionales.
2. Compañías ferrocarrileras y carreteras nacionales.
3. Manejo de mercancías de importación y exportación.
4. Facilidades portuarias para el servicio de los barcos, sea que se trate de aprovisionamiento, entretenimiento o reparación, que le eviten viajar a otro puerto que le asegure estos servicios, aunque no tuviera que cargar o descargar.

En resumen, puerto de altura es aquél que maneja

tráfico internacional, general o especializado, y mercancías de importación y exportación.

#### I.3.6. DE CABOTAJE.

Por regla general, los puertos de cabotaje manejan mercancías y tráfico con destinos nacionales y exclusivamente entre puertos nacionales.

Estos puertos pueden ser de tráfico general o de tráfico especializado, y deben reunir las mismas cualidades que los puertos de altura.

#### I.3.7. DE ALTURA Y CABOTAJE.

Conocidos también como puertos de servicios mixtos, reúnen instalaciones para el manejo de tráfico de altura y cabotaje simultáneamente.

#### I.3.8. DE ACUERDO A SU FUNCION PRINCIPAL.

Esta clasificación esta determinada por la actividad preponderante en la región en la que el puerto está enclavado y a la cual debe servir.

Dicha región, comúnmente denominada "hinterland", o zona de influencia, determina las características del puerto, el equipo mecánico específicamente necesario para la salida de productos y el equipo apropiado para el manejo de las cargas que

reciba de fuera. Así, se puede hablar de:

1. Puertos de Carga General,
2. Puertos Petroleros,
3. Puertos Pesqueros,
4. Puertos de Minerales,
5. Puertos de Cereales,
6. Puertos de Pasajeros,
7. Puertos Deportivos,
8. Puertos Militares, y
9. Puertos Mixtos.

Mención aparte merecen los llamados puertos-fábrica o puertos industriales.

Cuando la mercancía de un barco no sale de la zona de tránsito en un breve período de tiempo, produce un embotellamiento que dificulta la operación del barco siguiente. Por ello, deben existir en el puerto áreas y almacenes de segunda zona, a donde pasan las mercancías cuando por alguna causa administrativa o contractual no pueden salir del puerto, o también en el caso de que comercialmente, y por razones económicas, convenga hacer allí mismo una reclasificación o un cambio de envasado. Siguiendo este camino, también puede preverse una transformación industrial en o cerca del muelle. Ese es el puerto-fábrica o puerto industrial.<sup>16</sup>

Representa éste la acumulación de las funciones portuaria e industrial en un solo ámbito cuando así lo aconsejan razones económicas. Se pueden poner como ejemplos las refineras de petróleo, las siderúrgicas con acceso marítimo, las industrias conserveras, las fábricas de cemento y, en general, todas aquellas en que el acceso marítimo directo representa una economía evidente dado el volumen de mercancía manipulado.<sup>17</sup>

## C O N C L U S I O N

Lo anteriormente analizado nos permite afirmar - que los puertos no son solo el lugar a donde llegan los barcos a abrigarse para realizar sus maniobras de carga y descarga o - efectuar reparaciones.

En realidad, constituyen todo un sistema de enla- ce entre los medios marítimo y terrestre de comunicación y, por ende, desempeñan una importante variedad de funciones, fundamen- talmente en el aspecto económico ya que, dependiendo de su si- tuación geográfica, del espacio disponible, de su infraestructu- ra y de los requerimientos que deba satisfacer según las necesi- dades del país a que pertenecen o de la zona a la cual sirven, pueden fungir como centros de distribución de mercancías nacio- nales y extranjeras; como centros de almacenamiento de productos de importación y exportación que pueden ser reclasificados o re- envasados para su venta, o bien, como el lugar de asentamiento de áreas industriales, manufactureras y comerciales, que impul- sen el desarrollo de una zona determinada o de una rama de la - economía, funciones éstas que han sido impuestas a los puertos como resultado del constante desarrollo del comercio mundial y de la tecnología.

## CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS

Los pueblos primitivos utilizaban, para atravesar los ríos y aventurarse de vez en cuando por las costas, unas rudimentarias embarcaciones hechas con un tronco toscamente ahuecado que los tripulantes impulsaban usando como remos sus propias manos o bien, cuando el fondo estaba a su alcance, apoyándose en él con un palo, tal como vemos que lo hacen hoy en Xochimilco.

Así, poco a poco, el hombre fue asimilando el potencial que se abría ante sí, y fueron los fenicios los primeros en construir barcos con fines netamente comerciales. Supieron aprovechar las innovaciones de los egipcios, el uso de remos y velas, sin atenerse exclusivamente a ellas. Pueblo comerciante por excelencia, los fenicios se preocuparon por la velocidad y, para lograr incrementarla, fabricaron barcos largos y finos con los que abreviaron el tiempo de sus travesías, lo que

les permitió regularizarlas y multiplicarlas, con gran provecho de sus transacciones mercantiles, mismas que efectuaban con todos los pueblos que les eran conocidos, entre los que se cuentan Egipto, Ofir, Arabia y Ceylán.

Sin tener una cultura particular, contribuyeron a difundir la de otros pueblos. Así, en su tráfico mezclaron ideas y mercaderías, constituyéndose en los primeros educadores de los bárbaros de Europa<sup>18</sup>. Poseían una poderosa industria, lo que les permitió producir en gran cantidad y a bajo costo los artículos que exportaban. Finalmente, a su ingenio debe el mundo la introducción del alfabeto.

Por su parte, los griegos se especializaron en el uso del remo y ejercían hegemonía en la cuenca oriental del Mediterráneo. Mejoraron los antiguos y lentos barcos que surcaban el Egeo, protegieron con escolleras los puertos, construyeron los primeros muelles, iniciaron los sistemas de balizamiento e iluminación y construyeron una de las maravillas del mundo antiguo: el Faro de Alejandría.<sup>19</sup>

Los romanos arrebataron la hegemonía del Mediterráneo a los fenicios, adoptando y perfeccionando la forma de los barcos griegos. Fundaron el puerto de Ostia y el comercio marítimo los sostuvo como amos del mundo hasta entonces conocido. Estimularon a los navieros y armadores, protegieron su li-

bertad, aumentaron la capacidad de las embarcaciones y ampliaron las rutas de navegación a India y Africa. Concedieron tanta importancia al comercio marítimo que consiguieron reglas para fijar las tarifas de fletes a las mercancías importadas de la India; reprodujeron la ley Rodia e instituyeron el préstamo a la gruesa (que no es otra cosa que el foenus nauticum de los griegos) como mutuo de naturaleza especial, concediendo pingües ganancias a los prestamistas para alentarlos a arriesgar sus capitales en las actividades marítimas.<sup>20</sup>

A la caída de Roma surge una nueva Europa y su comercio renace con las cruzadas. El centro de las actividades marítimas se desplaza a Italia, principalmente Venecia.

Para entonces, el mundo había entrado en la época de los grandes inventos y los grandes descubrimientos. La brújula, traída de China por los árabes, permitía navegar distancias hasta entonces insospechadas, y el compás y el astrolabio dejaban entrever amplísimos horizontes para el comercio marítimo. Por otro lado, la búsqueda por parte de portugueses y españoles de un camino que les permitiera establecer relaciones directas con la India y el aprovechamiento de las costas de que disponían, convirtieron a estos pueblos en exploradores y conquistadores. Los portugueses hallaron la ruta para pasar del Océano Atlántico al Indico, y Cristóbal Colón, financiado por los reyes católicos, descubrió la otra mitad del globo terráqueo.

Como consecuencia de estos descubrimientos, España se encumbró y en toda Europa las mercaderías procedentes de la India y de América impulsaron la industria y el comercio, en los que jugó un papel preponderante el tráfico marítimo.

El perfeccionamiento de la industria naval fue muy lento y poco uniforme. En ocasiones era necesario desechar las ventajas logradas en ciertos aspectos para obtener mayores ventajas en otros, según las circunstancias de la época y las necesidades de un país determinado. A veces se desdeñaba la velocidad en beneficio de la capacidad de carga, o ésta en beneficio del armamento.

A medida que se fue intensificando el comercio internacional entre los pueblos de Europa y entre éstos y los de Africa y Oriente, se fue haciendo uniforme la construcción naval, pues cada nación iba adoptando para sus barcos los adelantos que lograban otras; y como el comercio marítimo dejaba los mejores beneficios a quien tuviera la flota más perfecta, se estableció una competencia que contribuyó considerablemente a lograr más y más adelantos.<sup>21</sup>

A la par con todos estos adelantos navales, los puertos fueron evolucionando como una respuesta a la cada vez mayor necesidad de incrementar y facilitar el tráfico marítimo de mercancías, cuyo volumen iba en constante aumento. También -

influyó en el desarrollo de los puertos marítimos la especialización naviera que comenzó —cosa que no había hecho antes— a —distinguir entre barcos de guerra, de carga y de pasajeros, lo cual motivó la creación de instalaciones y equipos para satisfacer los requerimientos para cada tipo de buques.

Inglaterra, Holanda y Francia fueron minando paulatinamente el poderío naval de España acrecentando el suyo propio, especialmente Gran Bretaña, que combinó la pesca con la piratería y la colonización, siempre superando su marina mercante y basando su estructura económica en el comercio exterior para, desde el siglo XIX, dominar la cuarta parte del mundo. Únicamente en nuestros días y después que su flota mercante fue quebrantada por la Segunda Guerra Mundial, cede su supremacía marítima a los Estados Unidos de Nortamérica.<sup>22</sup>

Desde el buque de vapor y los barcos de acero, sólo ha habido la carrera del tonelaje, que ha llegado a los cientos de miles de toneladas de capacidad y no parece tener límite, demostrando que la grandeza de los pueblos se encuentra íntimamente ligada a la conquista del mar.

## II.1. LOS PUERTOS EN LA HISTORIA DE MEXICO

### II.1.1. EPOCA COLONIAL.

Las crónicas de la conquista comprueban que los aztecas, a la llegada de los españoles, ya conocían el uso de la piragua a remo y a la vela, que utilizaban en actividades de pesca y en la transportación de personas y mercancías entre -- puertos ribereños.<sup>23</sup>

Fue hasta la llegada de los conquistadores cuando se inició, en los mares de lo que fuera la Nueva España, el transporte marítimo formal, primeramente con las embarcaciones de vela que trajeron los españoles y, más tarde, con los constructuados en nuestro territorio. Fue entonces cuando comenzaron -- las actividades marítimas de importancia en lo que fue el Imperio Azteca, principalmente con operaciones exploratorias.

Aun cuando las actividades marítimas eran de origen español, puede considerarse que, dado el arraigo que adquirieron en estas regiones, constituyen el origen propiamente dicho de la historia marítima de México.

Cortés, en su primer viaje a la Metrópoli, consiguió apoyo de la Corona para organizar nuevas expediciones y, a su regreso a Nueva España, trajo muchos marineros, operarios y soldados. Hizo construir dos navíos en Acapulco y reparar el --

"San Miguel" y el "San Marcos". Dió el mando de la primera expedición a Diego Hurtado de Mendoza, quien se hizo al mar el 30 de junio de 1532. <sup>24</sup>

Por cuanto al comercio exterior marítimo entre España y sus colonias, éste estuvo inspirado en el monopolio y sirvió sólo para empobrecerla cuando, debido a las órdenes arbitrarias o inadecuadas de navegación, detiene la evolución económica de sus posesiones en América.

Desde la fundación de la Casa de Contratación de Sevilla, que debía regular el comercio colonial americano y expedir los permisos para el tráfico naval y recaudar los impuestos de importación y exportación, y la Pragmática de Carlos V de 1523, en que se ordena que sean embargados todos los navíos portugueses, ingleses o de cualquiera otra nación extranjera que llegaran a las Indias con mercaderías, aunque fuesen de los súbditos españoles o de los naturales, se advierte el exclusivismo comercial de la metrópoli<sup>25</sup>. Este monopolio se refuerza con la Real Cédula de 11 de enero de 1593 que dictó Felipe II prohibiendo el comercio de las colonias con otras potencias y entre ellas mismas, habilitando sólo Veracruz, en el Atlántico, y Acapulco, en el Pacífico, para realizar el comercio con España y con las Filipinas.

Entre los servicios que se prestaban entonces --

destaca el de transportar la correspondencia del gobierno y del público, función que realizaban unas embarcaciones conocidas como "avisos" y que poco a poco fueron extendiendo sus puntos de destino y la frecuencia de sus salidas.

Las disposiciones para el comercio directo contemplaban la exigencia de que los barcos hubiesen sido construidos en España y que sus dueños fuesen españoles, aparte de reunir características especiales de capacidad, tripulación y armamento. Al principio, los viajes se especificaban en función de la conveniencia de los dueños de los navíos, hasta que el temor a la piratería los obliga a reunir y enviar sus embarcaciones en convoyes de cuando menos siete unidades, quedando finalmente, por disposición real, reducidas a solo dos flotas por año, una en enero y otra en agosto, a su vez divididas en dos, que se dirigían a Tierra Firme y Nueva España, habiendo zarpado juntas y separándose en la Dominica, yendo el capitán con una de ellas y un almirante con la otra.<sup>26</sup>

Los puertos habilitados en España para entablar relaciones comerciales con el Nuevo Mundo son Sevilla y Cádiz, de donde zarpan todas las expediciones para Veracruz, en la Nueva España, Panamá y Cartagena, que al principio son los centros de las Indias que disfrutaban el privilegio del comercio, dada la prohibición del 11 de enero de 1593 que ya ha sido mencionada.

En 1592, para la rápida tramitación de los pleitos de carácter mercantil se fundó, en la Ciudad de México, conforme a Real Cédula de 15 de junio del mismo año, el Tribunal del Consulado, el cual se componía de un prior, dos cónsules, y cinco diputados (elegidos cada dos años), un escribano, un procurador, un alguacil, un solicitador, un portero y dos asesores letrados. Celebraba audiencia tres veces por semana.

Además, el Consulado cuidaba el desembarque de las mercancías y su valorización para el pago de derechos, así como el embarque de las que se exportaban; solía encargarse de las obras de utilidad general, como la construcción de caminos y edificios y el desagüe del Valle de México y se acostumbraba confiarle, bajo arrendamiento, el cobro de la Alcabala. En particular, correspondía al Consulado recabar los derechos de almirantazgo.

Para sus gastos se le había asignado el producto de un impuesto de 10 al millar (después 15 al millar), llamado avería, sobre todos los efectos y géneros que se introducían.

Finalmente, en 1795, se crearon dos nuevos Consu-  
lados, uno en Veracruz y otro en Guadalajara.<sup>27</sup>

Por otro lado, a partir de 1765, con la llegada de Carlos III al trono, el comercio sufre un impulso decidido ya

que se abren los puertos de Cuba, Santo Domingo, Puerto Rico, - Margarita y Trinidad al intercambio de Cádiz, Sevilla, Alicante, Cartagena, Málaga, Barcelona, Santander, Coruña y Gijón. Se disminuyen los impuestos de importación y exportación y se autoriza a los puertos de España a entablar relaciones con la provincia de Lousiana.

Posteriormente, en 1778, Carlos III dispone que se añadan al comercio libre los puertos de Almería y Alfacas - de Tortosa en la península; los de Palma de Mallorca y Santa - Cruz de Tenerife en sus islas; así como los americanos de Monte Christi en la Isla Española; Santiago de Cuba; Campeche, en la provincia yucatanense; Santo Tomás de Castilla y Omoa en Guatemala; Cartagena, Santa Martha, Río de la Hacha, Portobelo y Chagre en Santa Fé y Tierra Firme; Montevideo y Buenos Aires en el Río de la Plata; Valparaíso y Concepción en Chile; Arica, Callao y Guayaquil en Perú. Se consiguió así abolir el sistema de convoyes que obstaculizaba las transacciones mercantiles y se destruyó el monopolio imperante.<sup>28</sup>

En la Nueva España, además del puerto de Campeche, poco a poco se fueron abriendo algunos más: La Paz en 1793, San Blas y Sisal en 1810, Altamira-Tampico (Pueblo Viejo), Matamoros, Soto la Marina, Tlacotalpan y Mazatlán, en 1820.<sup>29</sup>

Los gravámenes que el comercio recibe varían a -

través de la dominación, pero existen de continuo y causan su ruina. Hasta que se suprime el sistema de flotas, se recaudan en la península:

-Derechos de AVERIA o HEBERIA, destinados a cubrir los sueldos o haberes de la Armada empleada en perseguir a los piratas,

-Derechos de ALMOJARIFAZGO o PORTAZGO, en la práctica de Aduana.

-Derechos de TONELADAS, para atender a los gastos de la Universidad o Cofradía de Navegantes o Mareantes,

-Derechos de ALMIRANTAZGO, para emolumentos del empleo de almirante.

EN AMERICA se ejecutan, además, la contribución de alcabala y el derecho de anclaje. Una vez abolidos los convoyes, sufren alteraciones algunos de los impuestos ya existentes y se establecen unos nuevos. Existen, además, impuestos peculiares de cada puerto, como el de peajes en Veracruz, que se recauda desde 1796, con el objeto de abrir un camino carretero hasta la ciudad de México, y el Derecho de Faro, para conservación del Faro de San Juan de Ulúa.<sup>30</sup>

Así, se puede concluir que durante la Colonia - los puertos más importantes de la Nueva España fueron Veracruz y Campeche en el Golfo, y Acapulco, San Blas y Salina Cruz, en el Pacífico. De estos últimos partieron las expediciones que -

descubrieron y conquistaron para España las Filipinas y otros archipiélagos llegando, incluso, hasta Alaska.

La industria de la construcción naval alcanzó un importante desarrollo en el siglo XVII, especialmente en Campeche<sup>31</sup>. Ahí se construyeron fragatas, carabelas, goletas y otros buques menores que, por su calidad, dieron nombre y distinción a la industria.

#### II.1.2. EPOCA INDEPENDIENTE.

Durante la Guerra de Independencia, los puertos desempeñaron un papel importantísimo en el desarrollo del movimiento, tanto para los insurgentes como para los realistas.

Siendo el enlace con el comercio internacional, los puertos se convirtieron en importantes objetivos militares y, aunque en 1813 Morelos había conseguido apoderarse de Acapulco, éste resultaba insuficiente al movimiento libertario, puesto que la "Nao de China" se desviaba hacia San Blas, en manos realistas desde la muerte del cura Mercado, y el comercio angloamericano en la costa del Pacífico lucía esporádico. En el Golfo, Veracruz es el foco donde prospera la insurrección y donde se busca el refugio para los barcos que aprovisionaran a Morelos y sus tropas. Los principales puertos son rodeados por los insurgentes y sólo porque no poseían una marina de guerra adecuada, desisten de apoderarse de ellos.<sup>52</sup>

Más tarde, en 1814, los insurgentes sientan sus reales en Nautla y Boquilla de Piedras, situados ambos al norte de Veracruz. Este hecho marca el origen e iniciación de nuestra marina de guerra, ya que los insurgentes se apoderaron de algunas goletas españolas que unieron a otros buques de pequeño porte comprados en Estados Unidos para formar una pequeña escuadrilla que enarbolaba una bandera ajedrezada a cuadros azules y blancos con el águila colocada al centro.<sup>33</sup>

La integración de México, cuando ya el país es independiente, se desarrolla entre luchas internas y externas; el impulso revolucionario, informe y sin programa, poco a poco va traducándose en fórmulas políticas e instituciones. La industria y el comercio surgen con gran retraso y no logra consolidarse un Estado bastante poderoso para establecer una institucionalidad permanente o, al menos, duradera.<sup>34</sup>

El país atraviesa una gran crisis económica, política y social, y la Iglesia conserva todos sus bienes y privilegios. No obstante el Acta de Independencia, las leyes, el clero, el comercio, la educación y, en general, las instituciones, son las mismas que imperaron durante el virreinato.

El 7 de noviembre de 1823 se rinde el primer informe sobre la actividad marítima por José Joaquín Herrera, -- quien refiere que siguen habilitados los puertos de Tehuantepec,

Acapulco, San Blas, Mazatlán, Guaymas, San Diego, Monterrey, -  
Veracruz, Campeche y Alvarado.<sup>35</sup>

En esa época de caos, para la Marina Mexicana to  
do anunciaba un gran porvenir y la conveniencia de tener una --  
flota más o menos numerosa, los cual permitiría ampliar el comerci  
cio internacional y satisfacer las necesidades del país. Se de-  
cide la adquisición de una fragata y ocho corbetas de guerra pa  
ra la protección del comercio y seguridad de las costas.<sup>36</sup>

Sin embargo, debido a la situación imperante en  
el país, la marina se paraliza por lo que, en 1830, el Secreta-  
rio del Estado y del Despacho de Marina, José Antonio Facio, --  
propuso la iniciativa de ley para la creación de la marina naciou  
nal, a fin de sistemar un cuerpo hasta entonces desorganizado y  
sin bases fijas para su servicio, que es el de proteger el co--  
mercio marítimo nacional, ayudar a conservar las rentas de la -  
aduana a través de un servicio de guardacostas que impidiera el  
contrabando, y auxiliar y facilitar las comunicaciones de los -  
puntos excéntricos del país y proteger la integridad del terri-  
torio mexicano. Tal iniciativa se perdió en el cúmulo administrau  
tivo de la época y nunca hubo decisión legislativa.

El balance final de la época inmediata a la indeu  
pendencia es negativo. La incipiente marina, de guerra y mercanu  
te, no tuvo entonces un sello legítimo, puesto que los servicios

se arreglaban conforme a las circunstancias, sin combinación - alguna y sin elementos ni apoyo para su estabilidad y aprovechamiento.

La conjugación de estos factores facilitó, quizá de manera indirecta, la realización de los planes expansionistas de los Estados Unidos, que culminaron con la pérdida, para México, de más de la mitad de su territorio, desde la Alta California y Texas, hasta los límites con La Florida, en el año de -- 1847.

Después de la guerra, la miseria y el caos se en señorean en México. El Plan de Ayutla del 1° de marzo de 1854 - apoya la reforma liberal y esclarece la lucha contra el clero y el ejército.<sup>37</sup>

Durante la administración de Comonfort, presiden te interino, se desamortizan los bienes eclesiásticos y se desa rrolla el Congreso Constituyente (1856-1857), el cual confirma las fórmulas del federalismo liberal y consagra la "Declaración de los Derechos del Hombre". La victoria liberal se consolida - con Juárez como Presidente, y es en el año de 1859 cuando se - realiza la separación Iglesia-Estado.

Entre los hechos marítimos de mayor trascendencia para el país durante esta etapa sobresalen dos que son dignos -

de cita: el 27 de octubre de 1853, Santa Anna expide el Reglamento para el Buen Orden y Policía de los Puertos de Mar, importante porque, al distinguir en concreto el derecho privado de los mexicanos por nacimiento al mando y cargo de los buques nacionales, obliga a los extranjeros a solicitar y obtener la carta de ciudadanía. El 30 de enero de 1854 se expide el Acta de Navegación para el Comercio de la República Mexicana, la cual marca los requisitos del tráfico mercantil, colocando a los barcos -- nacionales en igualdad de condiciones que aquellos que portan -- bandera ajena; auspicia la celebración de acuerdos amistosos con potencias extranjeras y hace hincapié sobre lo que debe catalogarse como buque mexicano y la tripulación que debe portar, constituyéndo así un antecedente del actual Artículo 32 Constitucional.<sup>38</sup>

Hasta antes de la promulgación de esta Acta se habían venido aplicando las Ordenanzas de Bilbao, las cuales se impusieron en la práctica y tuvieron vigencia legal hasta la -- promulgación, el 16 de mayo de 1854, del primer Código de Comercio Mexicano, muy influido por el Código Español de 1829. La -- Ley de 22 de noviembre de 1855 puso de nuevo en vigor las Ordenanzas de Bilbao hasta que se publicó el Código de 15 de abril de 1884, que rigió del 20 de julio de 1884 al 1º de enero de -- 1890, en que entró en vigor el Código de 15 de septiembre de -- 1889.

El 17 de julio de 1861, el Congreso suspende el

pago de la deuda externa y España, Francia e Inglaterra optan por intervenir en México en busca del cubrimiento de los pagos respectivos, acto que culmina con la intervención francesa en nuestro territorio. Juárez se repliega hacia el norte en tanto que, en Europa, la llamada "Junta de Notables", ofrece a Maximiliano de Habsburgo convertirse en emperador de México. Maximiliano acepta y, aunque al principio es apoyado por los coservadores, nunca logra consolidar su gobierno. Las presiones de los Estados Unidos y el retiro del ejército francés lo dejan solo y, finalmente, es aprehendido en Querétaro el 15 de mayo de 1867 y ejecutado el 19 de junio siguiente.

Del tiempo que el Archiduque radica en México da tan algunos reglamentos y decretos que, sin cumplimiento efectivo, vienen a constituir otra de sus tantas quimeras. Entre ellos se cuentan: la Organización de las Matriculas para el Alistamiento de la Gente de Mar y el Decreto para las Primas que se Conceden a los Buques Nacionales que hagan Viajes de Altura, fechados ambos el 1° de noviembre de 1865.<sup>39</sup>

Mención aparte merece el "Decreto sobre el Régimen Marítimo en los Puertos del Imperio y en las Aduanas" de igual fecha, el cual:

-Establece las condiciones para que un buque sea declarado nacional, así como las formalidades que debían satisfacerse para obtener el acta de nacionalización,

-Señala como causal de pérdida de la nacionalidad mexicana el hecho de que un buque sea recorrido o reparado en país extranjero a un costo de más de un peso por tonelada, a menos que sea justificado por informe asegurado del Capitán, confrontado y aprobado por el Cónsul Mexicano, otro Oficial de México o dos negociantes mexicanos residentes en el país extranjero,

-Establece los siguientes derechos: de patente, por la expedición del acta de nacionalización, diferenciando su aplicación en beneficio de los buques construidos en México, y sus excepciones, que favorecen a los buques mexicanos; de tonelaje, favoreciendo a los buques nacionales o a los extranjeros de países con los que México tenía celebrados tratados, y estableciendo exenciones para los buques mercantes que tomen o lleguen con cargamento de determinados productos; de pilotaje; de faro, el cual se percibiría sólo en los puertos en que se estableciera un faro y en proporción al tonelaje de los buques, y; de paquebot, para los buques de pasajeros, quedando el pago subordinado al número de pasajeros que pagaran el transporte.<sup>40</sup>

No menos importantes son el Decreto sobre Patentes de Navegación y el Reglamento General de Prácticos para todos los Puertos del Imperio, los cuales, al igual que las disposiciones anteriormente mencionadas, no fueron debidamente aplicadas, lo que privó a México de resolver graves problemas portuarios que, aún hoy día, se siguen manifestando.

Las obras públicas más urgentes recibieron alguna atención a pesar de las estrecheces económicas que agobiaron a los gobiernos de la República Restaurada. Estos, de acuerdo con su ideología liberal, procuraban dejar a los particulares la -- construcción y explotación de las obras y servicios públicos, -- aléntandolos por medio de subvenciones y concesiones **exclusivas**.

Sobre estas bases se celebraron contratos con empresas privadas para establecer líneas de telégrafos, ferroca--rrileras y de navegación. El gobierno sólo emprendía por su cuenta estas obras cuando eran de notoria utilidad y la iniciativa privada no encontraba alicientes suficientes para hacerlas.

La necesidad de vías de comunicación, obras portuarias y municipales era grande, pero poco pudo hacerse debido a las pequeñas partidas presupuestarias destinadas al efecto. -- Los proyectos de abrir canales de navegación resultaron casi -- utópicos. Sólo se trabajó en el que debía unir Manzanillo con -- la ciudad de Colima. La distancia entre ambos puntos era pequeña, pero entre ellas se interponía el Lago Cuyutlán, lo cual -- obligaba a un rodeo por mal camino o a cruzarlo en canoas inseguras. Como el lago permitía la navegación de un barco de poco calado, se ideó abrir un canal que cortara el cerro que separa Manzanillo del lago, estableciendo así la comunicación entre la bahía y el lago por medio de pequeños vapores. La obra se inició en 1869 con un presupuesto inicial de \$30,000.00. La falta

de fondos provocó que la obra se suspendiera ya cerca de su conclusión, quedando paralizada hasta el fin de la República Restaurarada.

Por otro lado, en 1873, aún sin haberse terminado el canal de Manzanillo, el Congreso autorizó al Ministerio - de Fomento a construir un canal que comunicara la Laguna de Tamiahua con el río Pánuco; no habían iniciado los trabajos cuando la revuelta de Tuxtepec hizo olvidar el proyecto.

Los proyectos mencionados fueron patrocinados por el Gobierno Federal, pero también los gobiernos de los Estados y hasta los de los Municipios intervinieron en proyectos de canalización. El de Jalisco pensó abrir un canal de Chapala a Guadalajara, cuyo costo estimado era de \$600,000.00; se obtuvo la aprobación del Congreso Local, pero la obra no se pudo llevar a cabo. La ciudad de Córdoba deseaba también un canal que la uniera con el Golfo de México, para lo cual mandó hacer un levantamiento topográfico del Río Blanco y de sus tributarios, comisionó a un Ingeniero para determinar que trabajos eran necesarios para hacer navegable el río e hizo calcular el costo de la obra; cuando lo supo, se dió cuenta que no podría disponer de recursos suficientes.<sup>41</sup>

Trabajo mucho más efectivo y de mayor urgencia - era el de mejorar los puertos mexicanos, que se encontraban en

total abandono. El de Veracruz, principal de la República, carecía de muelle adecuado para recibir los efectos que producían - las más pingües ganancias al erario; la carga y descarga se hacía por medio de lanchas, entre infinitas molestias, demoras e incomodidades; los almacenes eran insuficientes, de manera que las mercancías quedaban a veces a la intemperie; el mal tiempo y la falta de un abrigo seguro exponía a los buques a embarrancarse o estrellarse contra los arrecifes; el muelle se encontraba en ruinas; las lanchas, aún con escaso oleaje, sólo tenían - dos tramos para atracar y ninguna escala estaba en buenas condiciones. La situación se agravó a finales de 1868, cuando un -- fuerte norte destruyó gran parte del muelle.

Siendo Ministro de Fomento Blas Balcárcel, se -- realizó el estudio para la reparación y prolongación del muelle. Aprobado el proyecto, las obras se iniciaron en 1869 y para octubre de 1872 quedaron concluidos 70 metros de la parte extrema del muelle nuevo y 113 metros de la parte destruida ya reparada. El costo final fue de sólo \$68,000.00

Menos importantes fueron las obras en otros puertos. Las del muelle de Campeche se iniciaron a mediados de 1868 y se concluyeron en agosto de 1869 con un costo de \$5,000.00. - También en 1868 se dispuso la construcción del muelle de Tampico; se destinaron \$1,000.00 mensuales, cuyo manejo se encargó - al administrador de la aduana marítima. Pero las obras se ini--

ciaron hasta 1870, pues el Ayuntamiento local se proponía realizar otros que podrían afectar el proyecto del muelle; la obra se continuó sin que la República Restaurada pudiera verla concluida.

El traslado de la aduana marítima de Sisal a Progreso hizo necesaria la construcción de un muelle en el nuevo puerto; se emprendió de acuerdo con contrato convenido en 1870 con la Diputación del Comercio de Mérida, por la cantidad de \$12,800.00. El Gobierno Federal fijó las condiciones para asegurar la continuidad de los trabajos y la duración de la obra. La Diputación cumplió con todas las estipulaciones y el muelle quedó terminado en septiembre de 1872.

Se proyectaron también algunas obras portuarias, las principales de las cuales eran Manzanillo, Mazatlán, Puerto del Carmen. Las obras de Manzanillo tuvieron el fin ya señalado. Las de Mazatlán, que tendían a evitar el azolve de la bahía, -- comprendían el desazolve de la misma, un dique al sureste de ella, dos más en la Bocana del Vigía y del Crestón, uno en Olas Altas, un faro y un muelle de madera. Debido al alto costo de las obras (\$407,989.00), se limitaron a las de los diques del sureste, del Vigía y del Crestón, y el desazolve de la bahía, cuyo costo sería de \$181,343.00. Aunque el gasto se aprobó, los trabajos no se emprendieron. En el Puerto del Carmen, los trabajos para poner en servicio el muelle tampoco se llevaron a cabo

no obstante su bajo costo (\$12,670.00).<sup>42</sup>

Dos faros se construyeron en este período: los de Coatzacoalcos y Veracruz. El primero fue terminado en junio de 1869; el de Veracruz, que quedó colocado en la torre de la antigua iglesia de San Francisco, en junio de 1872.

El Gobierno Federal tuvo mucho más éxito en su empeño de crear comunicaciones marítimas regulares y eficaces a lo largo de las costas. Dado que el motivo principal de la paralización casi absoluta del comercio y del estancamiento general de la producción era la falta de vías de comunicación adecuadas, el gobierno se dedicó a impulsar la construcción de caminos y vías férreas. Pero como ésto exigía fuertes desembolsos, no era posible concluirlos con la urgencia necesaria. Así, fue preciso alentar a las líneas navieras para que frecuentaran nuestras costas. Se aprobó una ley que exceptuaba del pago de los derechos de tonelaje, pilotaje, anclaje y faro a los buques correo cuando condujeran pasajeros y correspondencia y, cuando transportaran mercancías sujetas a derechos, se limitara el pago del de tonelaje al peso real de dichas mercancías. La navegación se encontraba entonces reducida a la visita mensual de los vapores correos que comunicaban Europa y América. Estos buques pertenecían a tres líneas que tocaban Veracruz y Tampico y se dirigían a Southampton, Liverpool y Saint/Nazaire, haciendo escalas en La Habana, Santo Tomás, Martinica y Santander.<sup>43</sup>

El Gobierno consideró necesario conceder subvenciones a las compañías navieras que quisieran llegar a nuestras costas y al efecto suscribió contratos con las compañías privadas para establecer líneas que tocaran puertos nacionales. A pesar de esto, los fletes seguían siendo bastante altos, pues las malas condiciones de los fondeaderos elevaban los gastos de seguridad y las difíciles maniobras de descarga prolongaban la permanencia de los buques en puerto. También el servicio de las líneas subvencionadas era deficiente y no resultaba extraño que dejaran de tocar algún puerto del itinerario si las compañías consideraban necesario apresurar el viaje.

Como casi ninguna línea de navegación tocaba las costas del Pacífico, las autoridades hicieron un esfuerzo, al principio infructuoso, para que las líneas tocaran los puertos de Acapulco y La Paz, por lo menos. Finalmente, se celebró un contrato con la empresa del Ferrocarril de Panamá, en el que se pactó que una línea de vapores tocaría todos los puertos habilitados al comercio de altura en el extremo sur de la costa del Pacífico, a saber: Tonalá, Salina Cruz, Puerto Angel y Soconusco.

Posteriormente se celebró otro contrato, ahora con la Compañía de Vapores Correo del Pacífico, a fin de que sus barcos tocaran los principales puertos del Pacífico al norte de Acapulco, esto es, el propio Acapulco, Manzanillo, Maza--

tlán y Cabo San Lucas. Se completó así la comunicación marítima a lo largo de toda la costa occidental.<sup>44</sup>

Esta política de conceder subvenciones a compañías navieras extranjeras, si bien consiguió mejorar las comunicaciones de nuestras costas, no permitió a la marina mercante nacional salir de su situación raquítica propiciada por la carencia de las materias primas necesarias para la construcción de buques de vela y de vapor y la imposibilidad de obtenerlas a buen precio en las costas, además de los gravámenes que se imponían a las materias susceptibles de ser aprovechadas por la industria naviera nacional.

### II.1.3. EL PORFIRIATO (1876-1910).

Muerto Maximiliano, Juárez restablece su gobierno en la capital. Implanta nuevos métodos de producción con maquinaria cada vez más eficiente para la minería, la industria y los transportes. Comienzan a llegar los capitales extranjeros al país, pero no para ayudar a la recuperación de éste, sino con el ánimo de obtener lucro excesivo y rápido. Las fórmulas legislativas se consolidan con las Leyes de Reforma. No obstante, sigue existiendo en desequilibrio de clases, la desproporción entre necesidades y recursos, la enorme carga de la deuda pública y la presión de fuerzas expansivas que tratan de abrir mercados y campos de influencia.

Juárez se reelige en 1871. El Plan de la Noria - no produce resultados positivos. El 18 de julio de 1872 muere - Juárez y Lerdo de Tejada toma posesión de la Presidencia e impulsa al país a un mayor desenvolvimiento. Inaugura el ferrocarril México-Veracruz, crea el Senado como medio de equilibrio - entre los poderes federales e incorpora las Leyes de Reforma a la Constitución.

Cuando Lerdo busca la Presidencia definitiva, -- Porfirio Díaz lanza el "Plan de Tuxtepec" el 10 de enero de 1876 en el que reconoce como única ley suprema la Constitución de -- 1857 y habla del principio de "no reelección"; reformado el -- plan en Palo Alto, da lugar a que el Congreso declare efectiva la reelección lerdista. Díaz asume la actitud bélica y el 23 de noviembre de 1876 ocupa la ciudad de México asumiendo la Presidencia. En 1877 toma posesión como Presidente Constitucional y en 1878, merced a la intervención de Ignacio L. Vallarta, Secretarío de Relaciones Exteriores, los Estados Unidos lo reconocen oficialmente. Tal es el inicio del largo período de la historia mexicana que acapara Díaz.

Aspectos positivos de su régimen: la creación de una cultura moderna y progresiva con formación de una clase media y personalidades intelectuales en la cima (Justo Sierra, -- Amado Nervo, Jesús Urueta, Salvador Díaz Mirón), la hechura de grandes obras materiales (edificios, puertos, ferrocarriles), -

la consolidación de la deuda externa y el saneamiento de las -- ciudades.

Aspectos negativos: el favoritismo del clero y - los grandes propietarios, la formación de cacicazgos o feudos, protección desmesurada al extranjero con perjuicio del asalariado, al que se le aplica un sistema de explotación, el favoritismo de amigos y parientes, el auge de las tiendas de raya y la - pérdida de la libertad, de acción, de pensamiento y de palabra, mediante la represión constante y hasta brutal.

En 1880, Porfirio Díaz firma un decreto por el - cual se crean dos escuelas náuticas para la marina del comercio, una en Mazatlán y la otra en Campeche. Cada una de ellas había de regirse por el reglamento orgánico que fije el método de estudios, la formación y duración de la práctica y los plazos y - requisitos para los ascensos. En Mazatlán, la escuela se inauguró en 14 de diciembre de 1880; en Campeche, el 1° de enero de - 1882. Ambos planteles cierran sus puertas en 1894 ante la perspectiva --entonces aún en proyecto-- de creación de la Escuela Naval Militar de Veracruz.<sup>45</sup>

El proyecto para la creación de dicha escuela naval data de 1890. Primero, Díaz decreta la creación de una Escuela Naval Flotante y dos Escuelas Prácticas de Vela, a inaugurar el 1° de enero de 1898. Sin embargo, merced a una iniciati-

va de ley, el 23 de abril de 1897 se decreta la instalación en Veracruz de un plantel que imparta la educación científica, militar y accesoria para las carreras de Oficial de Guerra y Maquinista de la Armada. "Dicho plantel se denominará Escuela Naval Militar, a inaugurarse el 1° de julio del mismo año, utilizando los servicios de la corbeta Zaragoza como buque escuela".<sup>46</sup>

Durante el incidente de Belice, en los albores de este siglo, Díaz resuelve emprender campaña contra los rebeldes peninsulares hasta someterlos y reconquistar el territorio por ellos ocupado. Con tal fin, y por necesidades surgidas desde antes del inicio de la campaña, se construyó un puerto por dentro del arrecife del Canal de Bacalar Chico, al que se dió el nombre de Xcalak, que en maya significa "doble quebrado", -- por unir el canal del mismo nombre con el de Bacalar Chico.<sup>47</sup>

En la década de los 1880's se adquieren algunos buques destinados a la custodia de las costas del país y se expiden algunos reglamentos, entre los que destacan: el de Manejo de Embarcaciones Menores de los Buques de Guerra, el de Ascensos de Marinería, de Señales en Tiempo de Niebla, el de Buen Orden y Policía de los Puertos y el Reglamento para la Administración y Contabilidad del Material de la Marina en los Arsenales.

Para junio de 1886 se señalan con todo detenimiento los límites jurisdiccionales de las capitanías de puerto de

ambos litorales. Desde 1873 existían las Comandancias de Marina de Veracruz y Mazatlán, y se consideraban capitanías de puerto las siguientes:<sup>48</sup>

-En el Departamento de Marina del Norte: Veracruz, Coatzacoalcos, Tabasco, Isla del Carmen, Campeche, Progreso, Tuxpan, Tampico y Matamoros.

-En el Departamento de Marina del Sur: Mazatlán, Salina Cruz, Acapulco, San Blas, Manzanillo, Guaymas y La Paz.

A pesar de la condición deficitaria de la Hacienda Pública, que perduró hasta 1895, todos los gobiernos de la Dictadura atendieron preferentemente al desarrollo de las comunicaciones y transportes. Para ello hubo que vencer no solo las dificultades económicas, sino también las políticas y las muy grandes a veces de la topografía.

Los transportes marítimos se multiplicaron, pero casi sin participación activa mexicana. A los puertos del Golfo llegaban, en 1900, barcos de diez compañías navieras, nueve extranjeras y una mexicana. A los del Pacífico llegaban los de tres compañías, una inglesa y dos mexicanas. La Compañía Transatlántica Mexicana, subvencionada por el Gobierno con \$20,000.00 por viaje, fracasó en breve.<sup>49</sup>

Costosas obras portuarias con valor de ciento veinte millones de pesos efectuó el Gobierno de Díaz para habi-

litar los puertos de Veracruz, Tampico, Coatzacoalcos, Salina - Cruz y Manzanillo, obras que aún pueden admirarse hoy en día. - Además, puertos, cabos y puntas de ambas costas, tuvieron sus - modernos faros, 158 en total, bien distribuidos.<sup>50</sup>

En el aspecto legislativo, durante su régimen se promulgaron los Códigos de Comercio de 1884 y 1889, el cual aún está vigente, en ciertas materias, hasta nuestros días.

En conclusión, durante el régimen de Porfirio - Díaz se prestó cierta atención a los principales puertos del -- país y se reforzó la marina, mercante y de guerra, mediante la construcción y adquisición, en el extranjero, de nuevos y más - modernos buques. Sin embargo, tampoco en esta época se dió al - comercio y navegación marítimos el impulso que requerían para - iniciar un desarrollo pleno y total capaz de satisfacer los re- querimientos del país en esa materia, toda vez que el gobierno porfirista concedió más importancia y recursos a los transportes terrestres, como lo demuestran las grandes obras ferroviarias - desarrolladas durante su régimen, y a la explotación de los vas- tos recursos mineros y energéticos del país, favoreciendo, evi- dentemente, a los extranjeros, a quienes se otorgaron las conce- siones correspondientes.

#### II.1.4. EL PERIODO REVOLUCIONARIO (1910-1928).

Al iniciarse la segunda década de este siglo, se

gesta en México un acontecimiento de suma trascendencia: la Revolución Mexicana.

En su fase inicial, este movimiento tuvo como objetivo primordial la renuncia de Porfirio Díaz, convertido ya en dictador en toda la extensión de la palabra, la repartición de la tierra y la repartición del gobierno. Conseguido el primer o, los otros se encuentran, aún en la actualidad, en fase de realización.

Madero es electo Presidente, pero no logró consolidar su gobierno, ya que tuvo que enfrentarse con los caudillos que consideraban que sus demandas agrarias, por las que apoyaron la lucha contra Díaz, no habían sido satisfechas. Traicionado por Victoriano Huerta, es fusilado, junto con Pino Suárez, el 22 de febrero de 1913.

El movimiento armado se reanuda, ahora contra Huerta y, durante él, tienen lugar algunos combates navales, como el bombardeo a Veracruz por los Estados Unidos, en 1914.<sup>51</sup>

En 1916-17, a iniciativa de Venustiano Carranza, se reúne un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857. Los trabajos de este Congreso culminan con la promulgación de nuestra actual Carta Magna el 5 de febrero de 1917, la cual reestructura el sistema judicial, afianza y amplía las ga-

rantías individuales mientras, con directrices y cauces novedosos, establece y apoya derechos sociales inviolables.

Para este estudio reviste especial importancia el Artículo 32, mismo que, después de ser discutido en varias sesiones, fue aprobado en los términos siguientes: "Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadanos; en tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército ni en las fuerzas de Policía o seguridad pública. Para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra y para desempeñar cualquier otro cargo y comisión en ella, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esa misma calidad será indispensable para ser capitán, piloto, patrón y primer maquinista en los buques mercantes mexicanos, debiendo tenerla, además, los que compongan las dos terceras partes de su tripulación".<sup>52</sup>

Con los años, el Artículo 32 se reforma. El 10 de diciembre de 1934, Lázaro Cárdenas decreta que para desempeñar el cargo de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje, así como las funciones de agente aduanal en la República, también es necesaria la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento. El 31 de diciembre de 1943, Manuel Avila Camacho -- añade la mexicanidad obligatoria a la fuerza aérea y el desempeño de puestos y servicios de practicaje y comandante de aeródromo

mo.

Con base en la Constitución, y en especial en su Artículo 32, el 1° de junio de 1917, en Veracruz, capitanes nacionales toman posesión de los barcos de la Compañía Mexicana - de Navegación, subsidiaria de la "Ward Line", que era la única en el Golfo. Así, el 3 de junio del mismo año, al Capitán Rafael Izaguirre, al mando del buque "Tabasco", realiza el primer viaje acatando las disposiciones del Artículo 32 Constitucional.

Adolfo de la Huerta, en 1923, se subleva contra el gobierno de Alvaro Obregón, pretextando la muerte de Villa, la firma de los Tratados de Bucareli y el método impositivista del Presidente, que pretende llevar al poder a Plutarco Elías - Calles.

Ni Adolfo de la Huerta con su rebelión, ni José Gonzalo Escobar y Jesús M. Aguirre con la suya en 1929, logran desvirtuar el amplio sentido institucional que la Revolución adquiere entonces. Calles representa el criterio estadista. Se le puede considerar el creador del México moderno, al implantar las bases institucionales del país. Apoya el agrarismo y más el obrerismo, realiza obras de riego, funda el Banco de México como pivote de la banca oficial y privada y organiza al ejército y al partido político. Comprende que es preciso crear las instituciones políticas que aseguren al movimiento revolucionario su -

continuidad histórica, a fin de no reiniciar el ciclo trágico - cuyos extremos son la dictadura y la anarquía; bosqueja e inaugura el Estado Mexicano con las instituciones básicas para su desarrollo.<sup>54</sup>

#### II.1.5. LA INSTITUCIONALIDAD (1928-1976)

Los acontecimientos referidos, en los cuales tuvo participación activa la Armada, ocasionan en el ambiente gubernamental la idea de un reajuste de ésta, debido a la enorme deficiencia y a la desconfianza creada.

Años más tarde, los regímenes revolucionarios -- captan la trascendencia del marco marítimo de México al crear el Departamento Autónomo de Marina, que nace el 30 de diciembre de 1939, al expedir Lázaro Cárdenas, Presidente de la República, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. En él se fusionan los diversos servicios entonces existentes de la Marina Mercante, Obras Marítimas, Pesca, Alumbrado Marítimo y Zonas Marítimas.

Un año más tarde, siendo Presidente Manuel Avila Camacho, se reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de Marina.<sup>55</sup> Entre los cometidos que la Secretaría persigue destacan la organización, administración y preparación de la Armada Nacional; la constitución de las reservas debidas; el trámite de retiro al personal que lo ameri

te; el desarrollo de los planes formulados para la defensa del país; la estructuración de la educación pública naval; el ejercicio de la soberanía nacional en aguas territoriales y la vigilancia de las costas; la asesoría e inspección de obras de construcción naval; el establecimiento de astilleros, diques y varaderos; el cuidado de puertos y sostenimiento de faros; el impulso a la marina mercante y fomento de la pesca; conservación y control de la fauna y flora marítimas, fluviales y lacustres; - la propagación de enseñanza e investigación concerniente al mar; la elaboración y archivo de cartas marítimas, y: la estadística marítima en general.

Como dato adicional, el 11 de abril de 1942, por acuerdo presidencial, se instituye el 1° de junio de cada año como el Día de la Marina, para conmemorar el precedente de -- 1917, cuando se aplica definitivamente el Artículo 32 Constitucional.

Para entonces el mundo se encontraba envuelto ya en la Segunda Guerra Mundial. México, que apenas unos años antes, el 18 de marzo de 1938, había decretado la expropiación petrolera y creado la institución oficial denominada Petróleos Mexicanos, trataba de incrementar el tonelaje que, en equipo, había adquirido mediante dicha acción.

Al no poder recibir los buques-tanque cuya cons-

trucción se ordenó a astilleros italianos, se compran buques -- usados. Finalmente, el Ejecutivo, obligado por la guerra, decreta la requisición de los buques pertenecientes a los países beligerantes que estuviesen inmovilizados en puertos nacionales, basado en el llamado "Derecho de Angaria". Esta medida sitúa a México como un beligerante "pasivo", pero resulta imprescindible para exportar la producción petrolera que había sido, al igual que toda la economía nacional, seriamente afectada por la guerra.

En concordancia con la requisición de barcos, se celebra un contrato con la Compañía Mexicana de Navegación, S. de R.L., para establecer el servicio de navegación comercial en el litoral del Golfo y puertos extranjeros. Se implanta la instrucción militar al personal civil. Varios buques mexicanos son hundidos, concediéndose mayor importancia al hundimiento de los buques-tanque "Potrero del Llano" y "Faja de Oro".

Una vez establecida la Secretaría de Marina, poco hay que contar. Se adquieren barcos de diversos tipos a fin de incrementar el tonelaje de la marina mercante y la capacidad de transportación de PEMEX, así como aumentar la seguridad en las costas y mantener en condiciones operables los puertos nacionales.<sup>57</sup>

Cabe destacar que en este período, durante el go

bierno de Adolfo Ruiz Cortines, se proyectó y puso en marcha el llamado "Programa del Progreso Marítimo de México". Así, el 7 - de abril de 1953 se creó la Comisión Mixta del Programa Marítimo de la República Mexicana, integrada por representantes de las Secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda y Crédito Público, Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México. Su objeto: coordinar las actividades del gobierno mexicano en obras portuarias.<sup>58</sup>

Las bases sobre las cuales se desarrolló el mencionado Programa fueron el resultado de un estudio encomendado a la empresa holandesa Netherlands Engineering Consultants, cuyas conclusiones son las siguientes:<sup>59</sup>

1. El Programa de Progreso Marítimo de México, - teniendo en cuenta ciertas limitaciones cuantitativas, debe ser considerado como un elemento especial muy valioso para fomentar y completar el desarrollo de la economía nacional mexicana.

2. Estas limitaciones se derivan principalmente de las propias condiciones geográficas, pero pueden resultar -- también, en ciertos aspectos, del progresivo desarrollo económico del país.

3. Por ejemplo, el desarrollo de la agricultura puede incrementar el tráfico marítimo al proporcionarle un volumen adicional de productos. El crecimiento de la población y el aumento del nivel de vida absorberá gran parte de esta producción adicional en el curso de los años. Esta tendencia probable

mente prevalecerá.

4. Los depósitos minerales, que se han puesto recientemente en explotación en México, se reducen principalmente a productos voluminosos. Esta tendencia probablemente prevalecerá, por lo que es de esperarse un aumento en el transporte de productos voluminosos.

5. El desarrollo industrial de México, necesariamente, influirá en la estructura económica del país y fomentará el desarrollo de los puertos, por lo que debe estudiarse el mejor emplazamiento de la industria nacional.

6. Los más importantes puertos en el Programa -- son: Tampico, Veracruz, Coatzacoalcos y Mazatlán.

De importancia secundaria: Ensenada, Guaymas, La Paz, Manzanillo, Salina Cruz, Progreso, Frontera y Tuxpan.

Acapulco, Puerto Angel y Puerto Vallarta son potencialmente importantes.

7. Los proyectos de desarrollo portuario son suficientes para diez años.

8. El desarrollo portuario requiere más dragado, modificar su flota de dragas y reorganizar su administración.

9. Los servicios portuarios deben mejorarse para atraer la navegación extranjera.

10. La administración debe reorganizarse sobre una nueva base. Un régimen de operación eficiente es indispensable.

11. No es urgente desarrollar navegación nacional

mexicana en gran escala.

12. El cabotaje debe fomentarse estableciendo una línea de navegación en el Golfo y otra en el Pacífico.

13. Es necesario promulgar una ley sobre marina mercante.

14. Debe fomentarse la industria pesquera como fuente de ingresos y de alimento.

15. Facilidades para la reparación de buques.

16. El transporte ferroviario es deficiente; debe mejorarse. La construcción Mazatlán-Durango y México-Tampico es necesaria al corto plazo.

17. La red de carreteras no requiere ampliaciones mayores. El Reglamento de Tránsito en Carretera debe revisarse.

18. El manejo de petróleo debe administrarse como empresa privada con obligación de publicar al año un balance de pérdidas y ganancias.

Debe aumentarse el almacenaje y oleoductos.

19. Costo estimado: \$20'000'000,000.00.

\$10.7 mil millones en 10 años y el resto financiado por el sector privado.

Como puede apreciarse, este estudio, sobre el cual se sustentó el Programa de Progreso Marítimo de México, puso de manifiesto el hecho de que los puertos son una importante fuente de ingresos y un valioso instrumento de apoyo para fomentar el desarrollo económico de México que, desgraciadamente, estaba,

como ahora lo está, sujeto a un régimen administrativo deficiente.

Sin embargo, una vez más, las trabas burocráticas, los problemas inherentes a los objetivos del Programa y la deficiente administración, se encargaron de prácticamente nulificar los esfuerzos realizados.

En 1957, el gobierno decidió limitar su intervención en la actividad marítima al asesoramiento y apoyo, dejando a la iniciativa privada la operación total de la marina mercante. Así, pudo centrar su atención a los renglones que se estimaban más importantes: agricultura, minería, educación y sistema vial. En cuanto al sector marítimo, se insistió constantemente en mantener los puertos existentes en buen estado y mejorar algunos otros. La conservación se llevó a cabo en Tampico, Veracruz, Coatzacoalcos, Progreso, Salina Cruz y, más precariamente, en Tuxpan. Se emprendieron obras en Ensenada, Guaymas, Mazatlán y Manzanillo.

Durante el mandato de Adolfo López Mateos se creó la empresa marítima de carga general más importante hasta nuestros días: Transportación Marítima Mexicana (TMM).

Es a partir del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz que se vuelve a conceder importancia y se empiezan a llevar a

cabo obras marítimas tendientes a impulsar el desarrollo global del país. Para 1967 fue concluido el puerto de San Carlos en el territorio de Baja California, siendo entonces el de mayor calado y contaba con la mayor capacidad de carga y descarga en México. Igualmente, se iniciaron obras en otros puertos, como el de la Laguna de San Pedrito, en Manzanillo.<sup>60</sup>

En 1968 fue inaugurado el puerto de abrigo de Yukalpetón, en Yucatán, buscando desarrollar la producción pesquera, el resguardo de las embarcaciones que acuden a esa región y fomentar la pesca deportiva y, en consecuencia, el turismo.

También en este período se empieza a estudiar - cual sería el mejor sistema de administración portuaria que resolviera nuestros problemas, atendiera a nuestras necesidades y estuviese de acuerdo con nuestras posibilidades e idiosincracias.<sup>61</sup>

Para entonces, el panorama general del Servicio Público de Maniobras era el siguiente:

-La facultad constitucional del Poder Ejecutivo Federal para otorgar autorizaciones y permisos a los particulares para prestar el servicio de maniobras en los puertos, en zonas marítimas bajo jurisdicción federal y sujetos a la autori--dad portuaria, se ejerció en favor de las organizaciones de traabajadores, en razón de que eran ellos los que físicamente ejecutaban los trabajos que se requerían 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 la formación de gremios y radios de acción, diferenciados principalmente por el lugar donde se efectuaba el trabajo: unos a bordo de las embarcaciones, otros en las playas, muelles y patios y otros en las bodegas.

-La ausencia de un claro sentido de clase y de una previsora dirección de las organizaciones provocó, en muchos casos, divisiones y conflictos que tuvieron, entre otros efectos, el de la fragmentación del trabajo. Al consolidarse la división de las organizaciones se configuró la posesión de maniobras en grupos bien definidos que obtuvieron en muchos casos, por la vía legal, el reconocimiento de la propia organización y la autoridad se vio obligada a reconocer y legalizar a la nueva organización con una actividad concreta. Los efectos prácticos de esta fragmentación legal fueron: división del costo y del precio del servicio; pérdida de la estabilidad en los tratos y relaciones comerciales, ya que en muchos casos las tarifas no se aplicaban; prácticas viciosas y deformantes que limitaron el avance en el mejoramiento del servicio de maniobras.

-Las líneas navieras se hicieron representar por contratistas que, a su vez, tuvieron a su disposición capataces que organizaban el trabajo y contrataban el servicio de los trabajadores portuarios.

Durante toda una etapa la acción oficial llegó a

los puertos para atender problemas que eran impostergables o que se encontraban en un punto crítico. En muchos casos las medidas tomadas eran eventuales o, para eliminar los efectos, pocas veces llegaban a las causas.

En el sexenio de Díaz Ordaz, valiosas determinaciones en el sector público y en el privado mejoraron aspectos físicos en las terminales marítimas y, como consecuencia de importantes obras de infraestructura, fructificaron, aunque pobremente, algunos intentos en el área operativa, pero no alcanzaron a despertar el interés ni de los usuarios a nivel nacional. Las nuevas obras e instalaciones, en muchos casos operativas técnicamente y valiosas, no siempre correspondieron a un estudio de demanda potencial o efectiva, además de que carecieron de apoyo suficiente en el mantenimiento, por lo que fueron fácil presa de una obsolescencia prematura.<sup>62</sup>

En resumen, para 1969, el panorama del funcionamiento de los puertos era así:

-Inadecuado aprovechamiento de las instalaciones por escasa relación con las necesidades reales del movimiento de carga y deficientes programas de mantenimiento.

-Maniobras lentas por el fraccionamiento en su ejecución.

-Bajos rendimientos y alta peligrosidad en los trabajos por el alto grado de empirismo en los métodos, procedi

mientos y forma de manejar la carga, unido a un escaso uso de maquinaria y equipo no siempre aprovechable por el estado de abandono en que se tenfa.

-Ausencia de sistemas técnicos en el control y manejo de las cargas.

-Cuellos de botella en la administración, aspectos financieros y operaciones de los permisionarios de manio--bras.

-Tolerancia o indiferencia, involucrada en una evasión de reales responsabilidades patronales por muchos usuarios que pretendfan ignorar que con su actitud no solo complicaban los problemas del deficiente servicio motivo de sus quejas sino que, además, estimulaban ciertas prácticas viciosas que enfangaban las actividades comerciales con que se simulaban las relaciones obrero-patronales que rechazaban, sutil o burdamente.

-Escasa o nula comunicación entre funcionarios de todos los niveles y dependencias que básicamente se concretaban a cumplir burocráticamente los aspectos formales de sus obligaciones.

Cualquiera que haya sido el panorama pasado en los puertos, lo cierto es que el poco o mucho equipamiento que lograron alcanzar antes de la Reforma Portuaria se hizo con el esfuerzo y sacrificio de los trabajadores, quienes a pesar de sus múltiples limitaciones, realizaron empeñosos esfuerzos para disponer de los elementos que les permitieran proporcionar un -

servicio cada vez más eficiente.

La selva burocrática pública o privada de la actividad portuaria a que las cargas eran sometidas en su paso por las terminales marítimas las hacía presa fácil de toda clase de depredaciones que aumentaban injustificadamente las mermas y, - consecuentemente, los costos de su manejo, presentando además - una imagen de insolvencia moral, una turbia conculcación en la que, solamente en forma excepcional, se podría localizar alguna persona o entidad libre de culpa directa o indirecta.<sup>63</sup>

La principal limitación que ofrecían las instalaciones portuarias era la de no responder a un plan general de - desarrollo o secuencia lógica en la ejecución de cada una de las obras, situación derivada principalmente de la falta de planos reguladores de las propias ciudades puertos, o la no delimitación clara y precisa de los recintos portuarios establecidos, - de ahí que, por el estrangulamiento en las áreas disponibles para las instalaciones portuarias, se hayan presentado problemas deformantes para el desarrollo no solo del puerto, sino de las zonas de acceso, industriales, turísticas, comerciales y administrativas, hasta llegar a situaciones críticas en algunos casos.

Las autoridades federales que comúnmente tenían injerencia en las actividades portuarias son: Secretaría de Marina, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédi

to Público y Secretaría del Trabajo, en razón de la estrecha - intervención que les correspondía por el tráfico de mercancías, pasajeros y embarcaciones, y las relaciones obrero-patronales. Lo problemático de la participación de los representantes de - cada una de estas dependencias estribaba en que el ejercicio - de su función y el cumplimiento de sus obligaciones lo hacían - con independencia unos de los otros y la más absoluta falta de coordinación, con lo cual los trámites, gestiones ya de por sí numerosas y burocráticas, se complicaban provocando lentitud e ineficiencia, aportando un elemento más en la desfavorable imagen del puerto y los servicios.

Otras dependencias son: Secretaría de Patrimonio Nacional, Secretaría de Turismo, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría de Industria y Comercio, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Ferrocarriles Nacionales de México, Almacenes Nacionales de Depósito S.A., Compañía Nacional de Subsistencias Populares y Petróleos Mexicanos.

La llamada Reforma Portuaria se inicia con la promulgación de la ley que crea la Comisión Nacional Coordinadora - de Puertos, el 29 de diciembre de 1970. Este organismo, en el - que participan los trabajadores portuarios, los usuarios y el - gobierno, ha permitido ventilar algunos de los problemas derivados de los intereses legítimos que cada grupo tiene en la compleja actividad portuaria.

Entre las acciones que emprendió la Comisión, tendientes a mejorar los procedimientos y el rendimiento de las maniobras portuarias, se cuentan: la creación de las empresas de servicios portuarios y el régimen de zonas francas en los recintos de las terminales portuarias. Con esto se logró incrementar el ingreso de los trabajadores y su inclusión en el Seguro Social, aumentar los rendimientos de las maniobras, simplificar las tarifas de maniobras y aumentar considerablemente el volumen de carga manejado por los permisionarios.

El régimen de zona franca que, aunque restringido fundamentalmente a la eficiencia de las operaciones y los servicios portuarios, es sinónimo de puerto libre, perímetro libre y zona libre,<sup>64</sup> hizo posible reducir los trámites aduanales administrativos, mejorando los rendimientos al permitir que la inspección de las mercancías se hiciera sin interferir las maniobras.

Se complementaron los esquemas administrativos con la creación de la Dirección de Operación Portuaria, en la Secretaría de Marina, y del Fideicomiso de Equipo Marítimo y Portuario, dentro de la misma Comisión. La primera, para coordinar, a nivel portuario, operaciones, resguardo marítimo, atención a usuarios, funciones de control, recopilación de estadísticas y conservación de instalaciones. El Fideicomiso, para renovar y ampliar el equipo de maniobras y el remolque de buques.

Para agilizar la distribución interna de la carga marítima se utilizan como principales medios de transporte terrestre las carreteras, ferrocarriles y ductos. Para 1975 se había incorporado el servicio carretero a todos los puertos del país y la mayoría tenía acceso por ferrocarril. Ambos medios de transporte, en los puertos y sus zonas aledañas, son propiedad pública y prestan servicio a todas las demandas de transporte. En los puertos en que se mueven productos líquidos (petróleo, miel, azufre), se utilizan ductos, generalmente de propiedad privada y básicamente entre los barcos y las instalaciones portuarias de almacenamiento.

El crecimiento de la red carretera entre 1940 y 1970 era de 2,500 kms. al año, en promedio. A finales de 1972 la red carretera nacional tenía una extensión de 76,850 kms. Sin embargo, tal crecimiento no ha sido uniforme en todo el país y varía de una región a otra.

Respecto al número de camiones, que transportan alrededor del 45% de todo el comercio marítimo, ha mostrado un fuerte desarrollo, quintuplicándose entre 1955 y 1975. Esto, no obstante el crecimiento de la red carretera, ocasionó un serio congestionamiento de las vías de acceso a los principales centros de población, quedando subutilizados los caminos interurbanos. Con el fin de mejorar esta situación, la Secretaría de Obras Públicas puso en marcha una serie de proyectos carreteros

que afectaron directamente la distribución interna del comercio marítimo, ya que todos estos mejoramientos se hicieron tomando en cuenta las rutas de costo mínimo de transporte entre los puertos y los centros de actividad económica. Los proyectos abarcaron un total de 5,736.102 kms. y permitieron aumentar la carga promedio generada por los puertos en todos los caminos de acceso.<sup>65</sup>

En lo que hace a los ferrocarriles, para 1975 el sistema lo constituyen seis empresas diferentes, propiedad del gobierno. Su situación no ha cambiado mucho en los últimos años; la extensión de las vías no se ha incrementado sustancialmente y casi todas datan de la época porfirista. Manejan casi el 50% de la carga total marítima y se apoyan en la renta de un gran número de furgones, carros-tanque y locomotoras de las compañías ferrocarrileras de los Estados Unidos, lo cual es solo un reflejo de los problemas de los ferrocarriles ocasionados, entre otros, por el alza de los costos de operación, estancamiento de los ingresos, deficiente manejo, equipo viejo, pobre mantenimiento y falta de refacciones.

Los principales proyectos desarrollados en esta etapa y que afectan el movimiento de la carga marítima, son los tramos Mazatlán-Durango, Nueva Italia-Lázaro Cárdenas, Tapachula-Puerto Madero, Matamoros-Puerto de Matamoros, con una extensión total de 523 kms., y son resultado del estudio de rutas de cos-

to mínimo para asignar proyecciones de carga a los puertos.

Todas estas acciones se emprendieron dentro del marco establecido por el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, el cual busca, mediante el proceso de asignación de carga a los puertos y la minimización de los costos de transporte, además de los requerimientos a corto, mediano y largo plazo de obras de infraestructura, optimizar los servicios portuarios que se prestan en nuestro país.<sup>66</sup>

#### II.1.6. LOS ULTIMOS AÑOS (1976-1988)

Durante este período no han habido grandes cambios en la situación administrativa general de los puertos, pues las acciones oficiales se han dirigido más a conservar en condiciones de funcionamiento los puertos existentes que a promover la creación de nuevos puertos, salvo excepciones.

En el sexenio de López Portillo, encontrándose ya en funcionamiento la Naviera Multinacional del Caribe, cuya creación fue promovida por México y aceptada por Costa Rica, Cuba, Jamaica, Nicaragua y Venezuela, a fin de proporcionar a la zona del Caribe una línea naviera que permitiera a dicha área la movilización de sus productos, de importación y exportación, a bajo costo y con mayor seguridad y regularidad, se avanzó satisfactoriamente en el transporte marítimo, en la ejecución de los programas de construcción y conservación de infraestruc-

tura, dragado, equipamiento portuario y señalamiento marítimo.

Se fomentó el desarrollo de la Marina Mercante Nacional y se fortalecieron los programas de capacitación y adiestramiento de personal en las actividades de operación y administración del sistema marítimo portuario.

Entre las obras de infraestructura se cuentan: muelles en Guaymas, Mazatlán, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Tampico, Veracruz y Coatzacoalcos, y bodegas en Mazatlán y Manzanillo.

En total, las obras de infraestructura portuaria realizadas en el pasado sexenio fueron:

- 3,220 metros de muelles nuevos,
- 2,464 metros de frentes de atraque rehabilitados,
- 14,000 metros de obras de protección,
- 611 metros cuadrados de áreas de almacén,
- 9,000 metros de acceso ferroviario y carretero.

Asimismo, se creó el Sistema Multimodal Transfístico entre Salina Cruz, Oaxaca, y Coatzacoalcos, Veracruz, a través de una carretera y una vía férrea.

Tocante a los puertos industriales de nueva crea

ción, se cuentan el de Lázaro Cárdenas, en Michoacán, y el de - Altamira, en Tamaulipas, con una terminal cada uno.

Se mejoró la flóta para el transporte de pasaje- ros y, en 1981, se expidió el Reglamento de la Ley para el Desa rrollo de la Marina Mercante Mexicana. Dicha ley agrupa todos - los elementos fundamentales de la política marítima global que incluyen: el marco jurídico para el abanderamiento de buques; - celebración de convenios bilaterales con los países con los que México comercia; otorgamiento de apoyos para el desarrollo de la flota mercante y la construcción naval.<sup>67</sup>

En 1980 fue modificado el Artículo 50 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, a fin de crear la Autonomía y Descentralización Portuaria, con base en el cual, mediante de creto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1985, se creó el régimen de descentralización administra tiva sobre los puertos de Altamira y Tampico, integrados en una sola unidad operativa.

No obstante, del análisis de dicho decreto se in fiere que más bien se trata de una desconcentración y no de una descentralización, ya que los poderes de decisión y mando los - conserva el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Comu nicaciones y Transportes, que es la que designa al Presidente - del Consejo de Administración y, al mismo tiempo, puede nombrar

y remover al Director General del Organismo Administrador del - puerto. En este orden de ideas, tenemos que las facultades del órgano administrador, que está integrado por el Consejo de Administración y la Dirección General, son en realidad una delegación de las que en este rubro tiene el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.<sup>68</sup>

En lo concerniente al actual régimen, resulta sumamente difícil cuestionar las acciones emprendidas en materia de puertos, puesto que la mayoría, por no decir que todas, se encuentran aún en fase de realización. Por tal motivo, se analizará a la luz del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y del último Informe de Gobierno, para comparar entre las acciones -- previstas y las llevadas a cabo.

Confórme al Plan Nacional de Desarrollo, el transporte marítimo de minerales es muy importante para aumentar la eficiencia en la producción y comercialización de productos minero-metalúrgicos. En general, es instrumento de carácter estratégico para el desarrollo social y económico del país, pues interviene determinadamente en los costos de producción y distribución de bienes y servicios y les agrega valor.

En materia de transporte de comercio exterior, - éste ascendió, en 1982, a 120 millones de toneladas, y el movimiento vía marítima fue del orden de los 100 millones de toneladas.

das, creciendo aceleradamente debido al aumento de las exportaciones petroleras. En estos movimientos se tiene una gran dependencia de flotas extranjeras, pues atienden más del 85%, debido a nuestra incipiente flota mercante. Asimismo, se presentan problemas de congestión e ineficiencia en las terminales portuarias marítimas y terrestres.

La Marina Mercante Nacional reúne 98 embarcaciones con un registro bruto de 1.2 millones de toneladas, y su desarrollo ha sido limitado por la falta de tripulaciones y el no aprovechar la carga nacional en favor de navieras mexicanas, - situación que se ha empezado a resolver mediante la instrumentación de la Ley de Fomento a la Marina Mercante y el fortalecimiento de las escuelas náuticas.

El sistema portuario está constituido por 50 kms. de muelles, de los cuales 19 kms. corresponden a los 25 puertos comerciales y los restantes a los puertos pesqueros e instalaciones especializadas. Los 8 puertos comerciales más importantes que concentran el 85% del movimiento de carga son: Tampico, Veracruz, Coahuila de Zaragoza, Guaymas, Mazatlán, Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Salina Cruz.

La operación de la mayoría de los puertos es ineficiente, con una compleja administración. La infraestructura portuaria se enfrenta con insuficientes instalaciones para el -

manejo especializado de carga, y dispone de escasa capacidad de almacenamiento, así como de inadecuadas conexiones con el transporte terrestre. La mayoría de los puertos está rodeada de ciudades que dificultan sus posibilidades de expansión al no disponer de terrenos que faciliten el desarrollo portuario, principalmente industrial. Al respecto, a fin de lograr un cambio estructural, se inició el programa de puertos industriales, cuyo primer resultado es la puesta en marcha del puerto de Altamira, en Tamaulipas.

Para resolver estas cuestiones, el Plan Nacional de Desarrollo contempla las siguientes acciones:

-Terminar las obras en los puertos de Altamira y Lázaro Cárdenas, primera etapa de los puertos industriales,

-Construir terminales especializadas y de usos múltiples para atender movimientos de contenedores, cereales y minerales, y para apoyar el desarrollo del transporte multimodal. Asimismo, ampliar la capacidad de almacenamiento y desalojo de los puertos comerciales y petroleros actuales y mejorar las instalaciones portuarias de carga y descarga para apoyar el transporte de cabotaje.

-Aumentar la seguridad y productividad del sistema portuario, así como sus medios y procedimientos administrativo-operativos.

-Aprovechar los movimientos petroleros, la reserva de carga y los contratos de fletamento a largo plazo, concen

tados con los grandes usuarios del sector público, para fortalecer la posición de las navieras nacionales, a efecto de impulsar la participación de éstas tanto en el desarrollo del cabotaje como en la navegación de altura. A su vez, apoyar el desarrollo de la Marina Mercante Nacional, coordinando a los usuarios para sustituir importaciones y fomentar el control de fletes y seguros.<sup>69</sup>

Las acciones efectuadas para cumplir con el objetivo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo, según se señaló en el Quinto Informe de Gobierno del Presidente De la Madrid, consisten en un impulso a la marina mercante, la cual ha crecido de un nivel de 2 millones de toneladas de peso muerto en el año de 1982, a cerca de 3 millones y medio de toneladas. Se continuó la ampliación de 12 puertos de altura, entre los que destacan Mazatlán, Tampico, Manzanillo, Guaymas y Ensenada. Se avanzó en la construcción del nuevo puerto de altura en Progreso. - Por lo que hace a los puertos industriales, se avanza en las obras complementarias de los de Lázaro Cárdenas, en Michoacán, y Altamira, en Tamaulipas.<sup>70</sup>

La situación administrativa no ha manifestado cambios estructurales, entendiéndose que continúa en manos, principalmente, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, - Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, Secretaría de Marina y, con la participación que en función de sus atribuciones co-

rresponde, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Comercio y Fomento Industrial, entre otras.

Más recientemente, la prensa nacional ha dado énfasis a las obras portuarias efectuadas por la Dirección de --- Obras Marítimas que, con una inversión de 13 mil millones de pesos, dotó a los puertos de Guaymas, Puerto Madero, Tuxpan, Coatzacoalcos, Progreso, Cozumel e Isla Mujeres, de instalaciones y equipos que permiten agilizar las maniobras de carga y descarga de todo tipo de mercancías de importación y exportación.<sup>71</sup>

Asimismo, el pasado 16 de octubre de 1987, se firmó un convenio de colaboración entre Ferrocarriles Nacionales de México y Transportación Marítima Mexicana, con el cual se pretende incrementar el tráfico de bienes de exportación e importación de los puertos hacia las ciudades y de puerto a puerto en la República Mexicana.<sup>72</sup>

De acuerdo con el convenio, Ferrocarriles Nacionales y Transportación Marítima Mexicana promoverán el tráfico internacional de contenedores, carga de piezas de dimensiones especiales, carga suelta y a granel vía ferrocarril. Al efecto, ambas empresas están de acuerdo en establecer tarifas de alta competitividad, instrumentando para su aplicación nuevas normas referentes al manejo de grandes volúmenes de carga vía contrato. Ferrocarriles Nacionales se compromete a suministrar el equipo

necesario y adecuado para el transporte de la producción industrial y comercial.

#### C O N C L U S I O N .

El desarrollo de una infraestructura portuaria - eficiente, capaz de cubrir los requerimientos de nuestro país - ha carecido, a lo largo de la historia de México, de la estabilidad e impulso necesarios para alcanzar niveles al menos satisfactorios.

Esta situación puede considerarse como un reflejo, o una consecuencia, de la convulsiva evolución histórica de la nación, la cual no registra importantes períodos de estabilidad excepto, quizá, en la época porfiriana y durante los últimos cincuenta años.

No obstante, dicha estabilidad es relativa, dada la actual crisis económica en que se encuentra inmerso el país, lo que necesariamente nos lleva a reconsiderar la importante alternativa que para aliviar dicha crisis representan los puertos, asumiendo su naturaleza y la variedad de funciones que pueden desempeñar, lo cual los constituye en un potencial generador de recursos, principalmente en numerario, sin perder de vista que, por sí mismos, pueden impulsar muchas otras actividades económi

cas en sus diversas zonas de influencia, cualidades éstas que no han sido cabalmente aprovechadas.

Existen diversas razones para explicar esta situación: los elevados costos de construcción, equipamiento y mantenimiento que implican los puertos. Sin embargo, el principal obstáculo lo constituye la deficiente organización administrativa existente para los puertos, así como la falta de planes y programas de desarrollo portuario de largo alcance, los cuales están limitados a los sexenios administrativos establecidos en México.

Lo anterior implica que, las más de las veces, las decisiones que se toman en esta materia son más políticas que administrativas y, si bien es cierto que se modifica la infraestructura existente mediante la ampliación de las instalaciones o la construcción de nuevos puertos, también lo es que el sistema de administración portuaria no ha variado substancialmente, lo cual provoca que siga siendo complejo y lento en su aplicación, con las consiguientes molestias al tráfico de mercancías y personas, todo lo cual, a fin de cuentas, perjudica al país en general.

### CAPITULO III. DIVERSOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION

Determinadas las obras que intervienen en el puerto, se pueden señalar como factores que se involucran en la operación del mismo los siguientes:

- EMBARCACIONES, las cuales variarán de acuerdo con los tipos de productos y su cantidad,

- FERROCARRILES, CAMIONES y TRANSPORTES TERRESTRES, que deben ser adecuados al tipo y frecuencia del tráfico marítimo,

- INSTALACIONES DEL PUERTO, para el movimiento de productos, como atracaderos, muelles y almacenes; equipo para mover la carga del barco al muelle, o del barco al chalán y al muelle, del muelle a la bodega, de la bodega al andén y del andén al transporte terrestre; y

- EQUIPO HUMANO para cada una de las maniobras citadas.

El conjunto de todas estas maniobras, además del movimiento de pasajeros y el almacenaje de mercancías en tránsito, constituyen la llamada operación del puerto.

La variedad de funciones que realiza un puerto - modela la labor administrativa y, por tanto, el tipo de administración a encontrar en un puerto determinado. Es por esto que la administración portuaria se ha desarrollado con el fin de habilitar a los puertos para que realicen sus funciones de una manera más eficiente en beneficio de las comunidades que sirven.

El propósito de la administración portuaria, como en cualquier actividad, es servir como el instrumento para una operación coordinada de los diversos factores que en la operación del puerto intervienen.<sup>73</sup>

Para cumplir con su cometido, la Administración Portuaria debe realizar las siguientes funciones:<sup>74</sup>

A. PLANEACION. Es la selección del procedimiento a seguir en la ejecución de las operaciones administrativas portuarias, estableciendo un curso de acción determinado que permita la coordinación de los elementos materiales y las tareas a realizar para la mayor funcionalidad del puerto.

Para la elaboración de sus planes generales de acción, la administración portuaria debe considerar la existen-

cia de actividades necesarias y comunes en todos los puertos comerciales, tomando en cuenta que su ejecución está en relación directa con la existencia misma del puerto y su razón de ser. - Las actividades más comunes son:

- recepción y despacho de buques,
- embarque y desembarque de mercancías y personas,
- transporte de mercancías dentro de la zona portuaria,
- almacenamiento de cargas,
- prestación de servicios para las maniobras y - operaciones portuarias, y
- mantenimiento de las condiciones físicas del -- puerto.

Los procedimientos empleados para la realización de las actividades portuarias y sus métodos siempre están sujetos a normas y elementos muy variados, de acuerdo a la estructura y requerimientos propios de cada país.

B. ORGANIZACION. Determinación y ordenamiento de las actividades necesarias para la coordinación de los elementos materiales de un puerto y las tareas que en él se realizan, -- agrupadas de tal forma que permitan la estructuración funcional del órgano administrador del puerto.

Las funciones que deben organizarse son:

- infraestructura,
- conservación y mantenimiento de las obras de acceso y maniobra,
- prestación de servicios públicos,
- recolección de derechos portuarios,
- elaboración de registros de tráfico portuario financieros,
- promoción de facilidades portuarias,
- reglamentar el uso de las mismas, y
- servicio de pilotaje.

La clasificación funcional determina la creación de unidades administrativas, entre las que se incluyen:

- tráfico marítimo,
- finanzas,
- pilotaje,
- asesoría jurídica,
- muelles y bodegas,
- vigilancia,
- mantenimiento,
- tráfico terrestre, y
- asuntos laborales.

El órgano administrador y su forma de integración determinan los diversos sistemas generales de administración.

C. INTEGRACION. El suministro y articulación de los elementos materiales y humanos necesarios para el funcionamiento del Órgano administrador y, por ende, del puerto.

D. DIRECCION. Conducción de las actividades de los elementos que integran el Órgano administrador, a fin de asegurar su funcionalidad.

E. CONTROL. Evaluación periódica de los resultados obtenidos en la aplicación de los procedimientos administrativos elegidos.

F. COORDINACION. Ajuste de los Órganos que participan en las actividades portuarias para que funcionen armónicamente, sin duplicaciones.

### III.1. PUERTOS DE PROPIEDAD PARTICULAR.

Estos puertos pertenecen a personas privadas, generalmente compañías.

La administración del puerto es desempeñada por una sociedad comercial o cualquier tipo de empresa privada y el objeto de la explotación privada es puramente lucrativo y para beneficio de los accionistas de la empresa. Su situación jurídica

ca y el modo de explotación no difieren de los normales en cualquier compañía privada.

Los objetivos de la explotación pueden ser diferentes, pero en general se pueden clasificar en:

- sociedades privadas para la explotación de instalaciones portuarias y actividades de servicio público,
- sociedades privadas de transporte y vías de comunicación que, para la mayor funcionalidad de sus sistemas, cuentan con terminales marítimas particulares,
- sociedades comerciales e industriales que, por necesidades de su empresa, requieren puertos privados.

Existen muy pocos puertos con este sistema de administración, puesto que un puerto que se desea sea rentable y eficiente, requiere de sumas muy grandes de dinero para crearse, mantenerse, operarse y desarrollarse, y son muy pocas las empresas privadas capaces de aportar tales sumas de dinero. Entre las que existen podemos citar:

- a. The Manchester Ship Canal Company, que opera los diques de Manchester, en Inglaterra,
- b. La Compañía Subsidiaria del Ferrocarril de Cardiff, dueña del puerto de Cardiff, al sureste de Gales,
- c. El Ferrocarril de Londres y Southampton, que maneja al puerto como cualquiera de sus estaciones.

**VENTAJAS:**

- Eficiencia de Servicios,
- Expeditos trámites administrativos,
- Fácil adaptabilidad a las condiciones cambiantes.

**DESVENTAJAS:**

- No considera los beneficios a la comunidad.

**III.2. PUERTOS CONSTRUIDOS POR LA FEDERACION Y DADOS EN CONCESION.**

Estos puertos son propiedad pública y, generalmente, son construidos por compañías privadas, previa participación en un concurso convocado por el Estado y en el que participan diversas empresas. Elegida la más idónea, ésta ejecuta la obra y el gobierno, que es quien encarga la obra, paga a dicha empresa otorgándole la concesión para explotar el puerto durante un período determinado de tiempo.

Parte de las utilidades que reedita el puerto se destinan a la amortización de capital e intereses, y el excedente se entrega al gobierno como pago por la concesión.

Al vencerse el plazo de la concesión, la compa-

ñifa beneficiaria debe entregar al gobierno las instalaciones, a fin de que éste pueda hacer uso irrestricto é inmediato de las mismas.

Otra forma de que el gobierno recupere, antes del vencimiento de la concesión, el uso del puerto, es la liquidación en efectivo de sus obligaciones con la compañía, retirando le así la concesión.<sup>75</sup>

Por otro lado, cabe destacar que, en ocasiones, el gobierno participa en el capital de la empresa que realiza la obra, lo cuál no varía de manera sustancial los términos de la concesión.

#### VENTAJAS:

- Aminora el impacto del costo de la obra en el presupuesto del gobierno,
- La compañía que ejecuta la obra debe, mientras dura la concesión, hacer eficiente el puerto, pues tiene interés en que así sea,
- Da al Estado la oportunidad de controlar, desde el momento mismo de concesionar el puerto, el funcionamiento de la constructora respecto al mismo.

DESVENTAJAS:

- Puede propiciar la creación de monopolios por parte de las empresas constructoras, lo que - resultaría perjudicial para los usuarios,
- El fracaso de la obra repercutiría en perjuicio público, pues el gobierno supone beneficiar a una zona y, cuando participa en el capital de la empresa, es dinero público el que se pierde.<sup>76</sup>

III.3. PUERTOS FEDERALES O DE PROPIEDAD PUBLICA.

Este tipo de puertos no requiere una explicación muy amplia. En ellos, todo, absolutamente todo, es propiedad - del Estado, y es éste quien los planea, construye, administra y opera.

El trasplante de la política a las empresas portuarias implicado por este sistema de administración estatal - total, las formaliza y las burocratiza en sus actividades, lo - cual ha determinado que los representantes de la industria y el comercio atribuyan al Estado una falta de iniciativa y elasticidad en la aplicación de las tasas al comercio y ausencia del celo empresarial que requiere una empresa portuaria.<sup>77</sup>

**VENTAJAS:**

- Al ser los puertos propiedad del gobierno federal, es éste quien los administra y los beneficios que generen se aplican a cumplir los fines propios del Estado.

**DESVENTAJAS:**

- La politización de las decisiones referentes a la administración portuaria,
- Falta de coordinación de los planes de desarrollo en función del cambio de autoridades gubernamentales, y
- La posible desviación de recursos de los puertos a otros sectores y viceversa.<sup>78</sup>

**III.4. PUERTOS DE PROPIEDAD PUBLICA PARCIALMENTE CONCESIONADOS.**

Básicamente se trata de una variante de los puertos de propiedad pública o federales. Para su explotación, el Estado se vale de concesiones parciales, esto es, concede la solo parte de las instalaciones, evitando así el monopolio que podría acarrear una concesión total.

Por otro lado, la competencia que se establece entre el gobierno y los particulares en lo que a la administra-

ción de las instalaciones se refiere, permite al usuario optar entre unas y otras, viendo cuales resultan más económicas, eficientes y adecuadas a sus requerimientos; dicho de otra manera, este sistema beneficia directamente al usuario.

#### VENTAJAS:

- Se evita la burocratización absoluta de la operación portuaria,
- Permite al gobierno dejar en manos de particulares las funciones más costosas, complejas o difíciles, sin perder el control sobre ellas.

#### DESVENTAJAS:

- La escasa competitividad del Estado como empresario frente a los particulares, no obstante - su posible mayor disponibilidad de recursos,
- Falta de coordinación entre el funcionamiento de las instalaciones públicas y el de las instalaciones concesionadas.

### III.5. PUERTOS DE PROPIEDAD PUBLICA CON ADMINISTRACION CENTRALIZADA.

En este régimen, los puertos son del dominio absoluto del Estado, que es quien toma las decisiones en todo lo

relacionado con las obras, dotación de equipo, explotación y manejo de la zona portuaria. Su administración se lleva a cabo -- desde la capital del país y, en el puerto, un funcionario nombrado por el Estado representa la administración central. Los servicios administrativos pueden estar centralizados y depender de un solo organismo, o encontrarse dispersos por el reparto de atribuciones portuarias entre varias y distintas dependencias gubernamentales.

#### VENTAJAS:

- La posibilidad de seguir una política portuaria con base en planes nacionales, sin dejar de tomar en cuenta los intereses locales y regionales, lo que permite la integración de los sistemas de transporte marítimo y terrestre,
- Los grandes recursos financieros de que pueden disponer los puertos al encontrarse dentro de los planes de inversión nacional,
- La igualdad en la prestación de servicios y en las cuotas establecidas para los usuarios.

#### DESVENTAJAS:

- La participación del criterio político en la toma de algunas decisiones relacionadas con la administración portuaria, en la que deben prevalecer consideraciones de orden técnico,

- La dirección del puerto a distancia impide el conocimiento de sus problemas reales y de las medidas convenientes para impulsar su desarrollo y evitar obstáculos en su funcionamiento,
- Si las atribuciones administrativas del puerto se encuentran distribuidas entre unidades de dependencias gubernamentales distintas, se carece de la unidad requerida para el eficiente desempeño de las funciones,
- La burocratización de las funciones administrativas,
- El cambio de funcionarios al fin de cada periodo administrativo impide la aplicación de un plan de desarrollo portuario coherente y a largo plazo, y
- Se tiende a la esquematización de los sistemas administrativos, sin tomar en cuenta las características particulares de cada puerto.<sup>80</sup>

### III.6. PUERTOS DE PROPIEDAD PUBLICA ADMINISTRADOS POR DIFERENTES DEPENDENCIAS DE LA FEDERACION.

Este es el caso típico de la administración de los puertos en México.

Entre las autoridades que intervienen en el manejo de los puertos destacan:

- AUTORIDAD PORTUARIA. Controla todo lo relativo a navegación. Depende de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes,

- AUTORIDAD MIGRATORIA. Controla lo relativo al flujo de personas. Depende de la Secretaría de Gobernación,

- AUTORIDAD SANITARIA. En lo relativo a personas se conoce como Sanidad Internacional y depende de la Secretaría de Salud; en cuanto a productos vegetales, se conoce como Sanidad Vegetal y, tocante a los animales, como Sanidad Animal, dependiendo ambas de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

- AUTORIDAD FISCAL O ADUANERA. Interviene en lo relativo a mercancías y artículos, incluso el barco y sus equipos. Depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- OTRAS AUTORIDADES. En virtud de la relación que guardan sus respectivas esferas de atribuciones, la infraestructura y las funciones que cumplen los puertos, también intervienen la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Turismo y Secretaría de Programación y Presupuesto.

Además, intervienen otras entidades oficiales, - como Petróleos Mexicanos, Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Ferrocarriles Nacionales de México y Fertilizantes Mexicanos, entre otras.

Cada una de las dependencias citadas anteriormente trabaja en forma independiente y, en muchas ocasiones, interfieren con las funciones de otra u otras.

Este sistema de administración presenta como ventajas las propias de los puertos de propiedad pública, así como sus desventajas, solo que éstas se ven acentuadas por: la oficiosidad, las más de las veces política, en el nombramiento de funcionarios, y; la relación entre éstos y los no pocos sindicatos que manejan los servicios portuarios de manera incontrolable e irresponsable.

En síntesis, siendo este sistema más nocivo que benéfico, debe cambiarse substancialmente para aprovechar cabalmente el potencial portuario de México o, cuando menos, modificarse con igual finalidad.

## C O N C L U S I O N .

La participación de los distintos factores que tienen que ver en la operación de los puertos supone la existencia de un sistema administrativo que coordine su actividad a -- fin de que realicen sus funciones de manera eficiente y útil, - en beneficio del país o zona a que sirve cada puerto.

Dicho sistema de administración varía de un país a otro, según los objetivos perseguidos y conforme a las condiciones imperantes en cada uno de ellos. Así, tenemos que hay - puertos de propiedad privada y puertos de propiedad pública, en sus diferentes modalidades.

En México, los puertos son de propiedad pública administrados por diferentes dependencias de la Federación, lo cual no soslaya el hecho de que las decisiones administrativas se tomen en la capital del país para ser ejecutadas en todos y cada uno de los puertos.

Esto implica que en México, en la administración de los puertos, intervienen varias y distintas dependencias gubernamentales, las que trabajan en forma independiente, sin -- coordinación entre ellas y, muchas veces, interfiriéndose unas a otras.

Lo anterior ha dado como resultado que, si bien se tiende a mejorar la infraestructura portuaria por ser los puertos de propiedad pública, los servicios que se prestan son ineficientes e inadecuados debido a la oficiosidad política en el nombramiento de funcionarios, con la concomitante burocratización y esquematización de las funciones administrativas.

La consecuencia última es el bajo o nulo aprovechamiento del potencial portuario de México, lo que nos lleva a pensar, necesariamente, que el sistema de administración portuaria debe cambiarse de manera radical.

#### CAPITULO IV. ADMINISTRACION DE LOS PUERTOS EN MEXICO

Visto que en México los puertos son de propiedad pública administrados por diferentes dependencias de la Federación, resulta imprescindible analizar el marco jurídico dentro del cual se lleva a cabo dicha forma de administración.

Para llevar a cabo dicho análisis, primero debe precisarse que son, legalmente, los puertos.

Nuestra legislación no da una definición de puerto y solamente hace una consideración en el sentido de que son puertos los lugares declarados como tales por el Ejecutivo de la Unión a través de la Secretaría de Comunicaciones.<sup>81</sup>

En términos del Artículo 27 Constitucional, corresponde a la Nación la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, así -

como el dominio directo de todos los recursos naturales.

Asimismo, "son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellos, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley".<sup>82</sup>

En estos casos, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación de estos recursos por parte de los particulares solo podrá realizarse mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal, excepto en cuanto a hidrocarburos, petróleo, energía eléctrica y energía nuclear, casos en que no se puede otorgar concesión alguna.

En este orden de ideas queda claro que, por ser los puertos un instrumento que permite, entre otras cosas, lograr un mejor aprovechamiento de nuestros recursos, su manejo - está reservado al Ejecutivo Federal, el cual puede concesionar su uso y aprovechamiento, como señala el Artículo 27 Constitucional.

Lo anterior permite apreciar una clara preeminencia del Estado en la administración de los puertos en México, - la cual se ve reforzada por el hecho de que, dándose la función más importante de los puertos en materia económica, al erigirse como importantísimos puntos de enlace del comercio internacional, con la característica de poder ser, además, centros de industria y almacenaje, la Constitución General de la República - confiere al Estado la rectoría del desarrollo nacional, considerando la concurrencia de los sectores público, privado y social, en el marco de un plan nacional de desarrollo<sup>83</sup>, plan que es -- elaborado por el Ejecutivo de la Unión.

Por otro lado, para la Ley de Vías Generales de Comunicación, los puertos son parte integrante de las vías generales de comunicación<sup>84</sup> y, como tales, forman parte del patrimonio del Estado.

De acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales, el patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público de la Federación y bienes de dominio privado de la Federación. A cada una de estas clases de bienes le corresponde un régimen jurídico diferente.<sup>85</sup>

Los bienes del dominio público, conforme al Artículo 2° de la Ley de General de Bienes Nacionales son:

- I. Los de uso común;
- II Los señalados en los Artículos 27 párrafos -- cuarto, quinto y octavo, y 42 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Los enumerados en la fracción II del Artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II del Artículo 3° de esta Ley;
- IV. El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores;
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;
- VI. Los monumentos históricos o artísticos, mue-

bles e inmuebles, de propiedad federal;

VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;

VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;

IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, las piezas artísticas o históricas de los museos y

XII. Las pinturas, murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.

Son bienes del dominio privado:

I. Las tierras y aguas no comprendidas en el Artículo 2° de esta Ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares;

II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del Artículo 27 Constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza o de un culto religioso;

III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal considerados por la legislación común como vacantes;

IV. Los que hayan formado parte de entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan, en la proporción que corresponda a la Federación;

V. Los bienes muebles al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del Artículo anterior;

VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiriera la Federación, y

VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiriera en el extranjero;

VIII. Los bienes inmuebles que adquiriera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se considerarán bienes inmuebles del domi

nio privado de la Federación aquellos que ya forman parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser - destinados a la solución de los problemas de la habitación popu- lar, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secre- taría de Desarrollo Urbano y Ecología.<sup>87</sup>

Los bienes de dominio público estarán sometidos a la jurisdicción exclusiva de los poderes federales y, si están ubicados en el territorio de un Estado, desde la fecha en que - otorgue su consentimiento la legislatura local, salvo que se tra- te de bienes adquiridos por la Federación y destinados al servi- cio público o al uso común con anterioridad al 1° de mayo de - 1917 o que la Constitución los haya nacionalizado. Establecida la jurisdicción federal, los Estados no podrán gravar los bienes de dominio público en ninguna forma ni tendrán eficacia alguna respecto de ellos las disposiciones generales o individuales -- que emanen de cualesquiera de sus autoridades, a menos que obren en auxilio o por encargo de las federales.<sup>88</sup>

La excepción mencionada en el párrafo anterior - es muy importante para este estudio, pues el Artículo 5° de la Ley General de Bienes Nacionales, al remitir al Artículo 29 frag- ciones I a XI y XIV de la misma ley, incluye a los puertos como bienes de uso común en los que, en consecuencia, los poderes fe- derales ejercen su jurisdicción de pleno derecho, sin que sea - necesario que la legislatura de la Entidad en que se localicen

otorgue el consentimiento a que ya se hizo referencia.

Igualmente, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la representación del Gobierno Federal en todos los actos y operaciones relacionados con los bienes referidos y solo los Tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales y administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con los bienes nacionales.<sup>89</sup>

Los bienes de uso común, entre los que se cuentan los puertos, han sido objeto de diversos estudios doctrinarios, agrupándose éstos en dos orientaciones: una, que los considera sometidos al derecho de propiedad, y otra que los estima insusceptibles de tal derecho. La legislación mexicana se orienta hacia la primera opinión, de acuerdo con el texto de la Ley General de Bienes Nacionales, ya que estamos ante una verdadera propiedad administrativa regida por normas de derecho público.

Por ser una categoría de los bienes de dominio público, los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, en tanto no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.<sup>90</sup>

No obstante, dichos bienes pueden ser concesiona

dos en cuanto a su uso, aprovechamiento o explotación, sin llegar a crear para los concesionarios derecho real alguno. Tales concesiones se harán conforme a las reglas y condiciones establecidas en las leyes y por un plazo no mayor de veinte años, - prorrogables hasta por un plazo igual al original, a juicio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, siempre tomando en cuenta lo siguiente<sup>91</sup>:

- el monto de la inversión,
- el beneficio social y económico para la región o localidad,
- la necesidad de la actividad o servicio,
- el cumplimiento de las obligaciones del concesionario,
- la reinversión para mejorar las instalaciones o el servicio.

Al término de la concesión, las obras, instalaciones y bienes dedicados a la explotación de la concesión revertirán en favor de la Nación y, en caso de prórroga de la concesión, serán considerados conjuntamente con el terreno.

Tales concesiones son anulables y revocables por la autoridad administrativa, siempre que no sea necesario el -- procedimiento judicial, previa audiencia que se conceda al interesado para que rinda pruebas y alegue lo que a su derecho convenga. La nulidad por error podrá ser subsanada por confirmación del acto hecha por la autoridad administrativa cuando cese tal

circunstancia, pudiendo la misma autoridad limitar los efectos de la resolución cuando el concesionario haya obrado de buena -  
fé.<sup>92</sup>

En términos generales, las concesiones sobre inmuebles de dominio público se extinguen<sup>93</sup>:

- a. Por vencimiento del plazo por el cual se hayan concedido,
- b. Por renuncia del concesionario,
- c. Por desaparición del fin o del objeto de la concesión,
- d. Por revocación,
- e. Por declaratoria de rescate.

Los tres primeros incisos se explican por sí mismos. Por cuanto a la revocación, son causas para declararla el dejar de cumplir con el fin de la concesión, dar al bien concesionado un fin distinto del autorizado, así como no cumplir con las condiciones de la concesión.

La declaratoria de nulidad, revocación o caducidad de las concesiones la hará la autoridad administrativa a - que por ley corresponda el ramo, sin perjuicio de las facultades que al efecto se conceden a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología como representante del gobierno federal y, en su caso, en coordinación con la misma. Dichas resoluciones pueden --

ser reclamadas por los interesados ante la autoridad que las haya emitido, y a la reclamación debe recaer, necesariamente, una resolución definitiva.

Otra forma en que puede darse por terminada una concesión es mediante una declaratoria de rescate, por virtud de la cual los bienes materia de la concesión vuelven a la posesión y control administrativo absoluto del gobierno federal, al igual que los equipos y las instalaciones destinados a los fines de la concesión, a menos que no sean útiles al gobierno. El rescate de las concesiones debe hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización cuyo monto será fijado por peritos o, a solicitud del concesionario, por la autoridad judicial.

Un tipo diferente de concesión administrativa que también es aplicable a los puertos y, en general, a todos los bienes de dominio público, es la concesión de servicio público.

El servicio público es sólo una parte de la actividad del Estado que se caracteriza por estar orientado a satisfacer una necesidad de interés general que de otro modo no sería adecuadamente satisfecha, implementando al efecto una actividad organizada con base en disposiciones legales o reglamentarias que regulan la creación del servicio, su continuidad y capacidad de adaptación en función de las variaciones de la necesidad que se pretende satisfacer, así como la igualdad en el goce del ser

vicio a todos los particulares que llenen los requisitos legales.

Doctrinariamente, los servicios públicos se dividen en dos grandes ramas<sup>94</sup>:

- a. Por la forma como satisfacen la necesidad general, y
- b. Por la forma de gestión de los mismos.

Dentro del primero se incluyen:

- SERVICIOS PUBLICOS NACIONALES, destinados a satisfacer necesidades colectivas sin que los particulares obtengan una prestación de manera individual,

- SERVICIOS PUBLICOS QUE SOLO DE MANERA INDIRECTA PROCURAN VENTAJAS PERSONALES A LOS PARTICULARES, tales como los servicios de comunicación, servicios sanitarios, los de puertos y faros, entre otros,

- SERVICIOS PUBLICOS DESTINADOS A SATISFACER INDIVIDUALMENTE A LOS PARTICULARES, como los correos, telégrafos, radiocomunicación, transportes, que son los principales.

Desde el segundo punto de vista tenemos:

- Los manejados directamente por el Estado o por organismos creados por el mismo, en algunos casos como monopolios, y

- Los concesionados a individuos o personas mora

les particulares.

De todo lo anterior se concluye que la concesión que recae sobre los puertos es un acto de naturaleza mixta, pues to que es unilateral y reglamentario; unilateral por parte de - la Administración Pública que decide los bienes y servicios que va a concesionar, señalando los requisitos que debe satisfacer quien aspire a esa concesión, y reglamentaria porque debe sujetarse a determinadas normas de organización y funcionamiento - que se refieren a horarios, tarifas, modalidades, derechos de - los usuarios y beneficios para el concesionario.

Esto nos da una idea precisa de que en la adminis tración y manejo de los puertos en México intervienen tantas au toridades e instituciones de la administración pública como - actos que recaigan en las esferas de atribuciones de las mismas se realicen.

A mayor abundamiento, la Ley Orgánica de la Admi nistración Pública Federal establece las siguientes facultades, relacionadas con los puertos, para cada una de las Secretarías de Estado que integran la administración pública centralizada, así como para las entidades de la administración pública paraes tatal:

A LA SECRETARIA DE GOBERNACION CORRESPONDE: vigi

lar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo referente a las garantías individuales, así como formular y conducir la política de población, en la que se contemplan la emigración y la inmigración.

A LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES CORRESPONDE: intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización; intervenir en la elaboración y firma de tratados internacionales, y; legalizar las firmas de los documentos extranjeros que deban producir efectos en la República, y de los documentos nacionales que deban producirlos en el extranjero.

A LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL CORRESPONDE: intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

A LA SECRETARIA DE MARINA CORRESPONDE: otorgar 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; construir, mantener y operar astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada y; asesorar militarmente los proyectos

de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes.

A LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO CO  
RRESPONDE: estudiar y formular los proyectos de leyes y disposi-  
ciones impositivas; cobrar los impuestos, derechos, productos y  
aprovechamientos federales en los términos de ley; determinar -  
los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; diri-  
gir los servicios aduanales y de inspección y la policifa fiscal  
de la Federación; ejercer las atribuciones que se le asignen en  
materia de seguros, fianzas, valores y organizaciones crediti-  
cias; establecer y revisar precios y tarifas de los bienes y -  
servicios de la Administración Pública Federal o las bases para  
fijarlos, escuchando a la Secretarfa de Programación y Presupues-  
to y a la de Comercio y Fomento Industrial.

A LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO CO  
RRESPONDE: proyectar la planeación nacional del desarrollo y -  
elaborar el Plan Nacional correspondiente; autorizar los progra-  
mas de inversión pública de las dependencias y entidades de la  
Administración Pública Federal.

A LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL  
CORRESPONDE: formular y conducir las políticas de comercio ex-  
terior e interior; estudiar, proyectar y determinar los arance-  
les y fijar los precios oficiales; estudiar y determinar las --

restricciones para los artículos de importación y exportación.

A LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

CORRESPONDE: formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones; fijar normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, 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 las comunicaciones y participar con la Secretaría de Hacienda en el establecimiento de tarifas de los servicios que presta la Administración Pública Federal de comunicaciones y Transportes; regular, promover y organizar la marina mercante; regular las comunicaciones y transportes por agua; construir, reconstruir y conservar las obras marítimas, portuarias y de dragado, instalar el señalamiento marítimo y proporcionar los servicios de información y seguridad para la navegación marítima; coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades de servicios marítimos y portuarios para su eficiente operación y funcionamiento; administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal y otorgar concesiones respecto de las zonas federales dentro de los recintos portuarios; otorgar concesiones o permisos para construir las obras que le corresponda ejecutar.

A LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA

CORRESPONDE: poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público; representar el interés de la Federación en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes de la Administración Pública Federal.

A LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL -

CORRESPONDE: promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación; vigilar la observancia y aplicación del Artículo 123 Constitucional, así como de la Ley Federal del Trabajo.

A LA SECRETARIA DE TURISMO CORRESPONDE: promover

las zonas de desarrollo turístico nacional; participar en las comisiones Consultiva de Tarifas y Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación; autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos; emitir opinión ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en los casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos.

A LA SECRETARIA DE PESCA CORRESPONDE: regular la

formación y organización de la flota pesquera, así como promover

la construcción de embarcaciones pesqueras, y; promover la creación de zonas portuarias reservadas para la instalación de terminales pesqueras y actividades conexas.

Todo lo expuesto confirma que, en México, la administración y manejo de los puertos se encuentra en manos del Ejecutivo Federal, el cual la ejerce a través de varias Secretarías de Estado y Organismos Descentralizados (PEMEX, CONASUPO, ANDSA, entre otros), con la consiguiente burocratización en el ejercicio de las atribuciones que a cada cual corresponden, originando incompetencia y falta de flexibilidad, todo lo cual viene a ser consecuencia de la centralización, que implica una intervención a distancia, en vez de que ésta sea hecha directamente sobre el terreno y por un organismo y personas responsables.<sup>95</sup>

Ahora bien, no debe perderse de vista el hecho - de que la intervención de todas las Secretarías de Estado mencionadas podría justificarse tomando en consideración que los puertos cumplen una gran variedad de funciones, tal y como ha sido señalado. Sin embargo, esto no implica que tales funciones no - sean susceptibles de mejorarse, elevando la eficiencia con que se desarrollan y alcanzando un mejor aprovechamiento del potencial que representan los puertos.

Esto supone transformar los puertos en empresas autónomas administradas por un organismo creado expresamente pa

ra ello, en el cual participen representantes de todos los sectores relacionados con la actividad portuaria y con amplias facultades para tomar las medidas que estime más acertadas para el mejor desarrollo del puerto pudiendo, incluso, concesionar o arrendar todo o parte del mismo; todo ello en el marco de un plan de desarrollo continuo y a largo plazo, pese a los cambios sexenales de administración, y con la obligación de hacer público, periódicamente, el resultado de su gestión.

En estas condiciones, al ser los puertos empresas autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, tenderían a alcanzar un nivel de operación que le permitiera ser autofinanciable, dejando de ser una carga para el presupuesto federal y generando al Estado un importante volumen de ingresos.

Por otro lado, si se optara por la concesión, total o parcial, a los particulares, éstos tendrían la obligación de hacer de los puertos una empresa realmente rentable, eficiente y competitiva, que sería administrada con los métodos comerciales más adecuados, los cuales serían resultado de un profundo estudio, característico de las empresas privadas.

En todo caso, la administración de los puertos debe observar, fundamentalmente, los siguientes puntos:

- la integración total de los servicios, a fin de que el puerto ofrezca todos los servicios requeridos por los

buques, evitando así que éstos se dirijan a otros puertos que -  
les ofrezcan más servicios,

- la coordinación entre tráfico y costo, de modo  
que el uso del puerto sea atractivo para los usuarios,

- el enlace rápido y fácil entre los medios de -  
transporte marítimos y terrestres,

- el financiamiento del puerto, y

- la organización de los trabajos a desempeñar -  
en el puerto.

## C O N C L U S I O N .

Conforme a la organización administrativa del país y las disposiciones legales analizadas, los puertos mexicanos son parte de las vías generales de comunicación y forman parte del patrimonio del Estado. Dentro de éste, se ubican como bienes de uso común, que son una categoría de los bienes del dominio público de la Federación, y como tales, se encuentran sometidos a la jurisdicción exclusiva de los poderes federales, son inalienables e imprescriptibles y su manejo está reservado al Ejecutivo Federal.

Este manejo el Ejecutivo lo ejerce a través de diversas Secretarías de Estado y dependencias gubernamentales, las que participan en la medida que se realizan actos que caigan dentro de la esfera de atribuciones de cada una de ellas.

Esa participación múltiple, al efectuarse sin coordinación, genera ineficiencia y lentitud en el desempeño de las funciones, situación que se ve agravada por el hecho de que el manejo de los puertos se decide en la capital del país, en forma centralizada, ya que no se contempla, jurídicamente, otra forma de efectuarlo.

Sin embargo, lo que sí se contempla, y debe consi

derarse como una importantísima alternativa de solución, es la posibilidad de concesionar a los particulares el manejo de los puertos, ya sea en forma total o parcial. Con esto se lograría que los puertos fuesen más eficientes y rentables, pudiendo incluso generar ingresos al Estado.

Lo anterior, sin perjuicio de que el Estado pueda establecer un plan de desarrollo portuario al que se sujete la actuación de los concesionarios, el cual deberá ser uniforme y a largo plazo, considerando los requerimientos y perspectivas del país, impulsando la planta industrial y comercial y ofreciendo servicios y tarifas atractivos para las líneas navieras nacionales y extranjeras.

No obstante, todas estas acciones no podrán llevarse a cabo si no se modifica el régimen jurídico vigente en esta materia, ya que si bien es cierto que contempla las alternativas señaladas, sus disposiciones se encuentran dispersas en diversos ordenamientos o cuerpos de leyes, lo cual nos lleva nuevamente a la intervención de diversas dependencias gubernamentales para llevarlas a cabo.

Así, sería deseable que, partiendo de la base de que los puertos son propiedad del Estado y su manejo está reservado al Ejecutivo Federal, éste unifique en un solo ordenamiento la forma de manejo de los puertos, poniéndola en manos de una -

sola entidad que tenga las más amplias facultades para decidir la forma que estime más adecuada para el desarrollo portuario, pudiendo, inclusive, concesionarlos. Tal ordenamiento podría ser el plan de desarrollo portuario, continuo y a largo plazo, a -- que nos hemos referido.

Ahora bien, debe hacerse hincapié en que estas - acciones no contravendrían disposición legal alguna y se llevarían a efecto con la participación de los sectores público, privado y social, tal como lo establecen los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## CAPITULO V. LOS PUERTOS LIBRES O AUTONOMOS

Para entender lo que es un puerto libre, hay que hacer referencia, primero, a lo que es una zona libre.

Una zona libre es una pequeña parte del territorio nacional que permanece bajo la completa soberanía del Estado pero está colocada, legalmente, fuera de los límites de las aduanas. Las disposiciones aduanales no se aplican a las mercancías almacenadas dentro de la zona libre sino hasta que son introducidas al territorio nacional ordinario. Las mercancías extranjeras en la zona libre se considera que están aún en el exterior, desde el punto de vista comercial, y solo están sujetas a las disposiciones nacionales relativas a seguridad, sanidad y legalidad; las mercancías nacionales llevadas a la zona desde el interior del país son tratadas como exportadas conforme a las leyes y reglamentos del comercio exterior.

Las ventajas y beneficios de un régimen de zona libre son evidentes: se simplifica el procedimiento de carga y descarga; el tráfico de tránsito se maneja sin controles administrativos, excepto las cuestiones de seguridad e higiene; las mercancías pueden ser procesadas o transformadas y reempacadas para su venta en el extranjero o en el mercado local, o bien, almacenadas sin tiempo límite. En general, un régimen de zona libre puede transformar una ciudad, especialmente si se trata de una ciudad portuaria, en un importante centro de intercambio comercial.<sup>97</sup>

Así, un puerto libre es, básicamente, una zona libre enclavada en el territorio de un puerto, cuya finalidad es atraer tráfico adicional a dicho puerto y simplificar los procedimientos de importación, exportación y tránsito de mercancías.

Evidentemente, el establecimiento de un puerto libre requiere reunir las siguientes condiciones:

- a. Posibilidad de separar el territorio o perímetro libre del territorio aduanero, en la extensión suficiente a las necesidades del tráfico que puede afluir,
- b. Configuración y posición geográficas del puerto favorables en función del mercado y de la redistribución de mercancías, nacionales y ex

tranjeras.

- c. Infraestructura desarrollada y dispuesta de -  
tal manera que se facilite el acceso de los -  
barcos al puerto y el traslado de mercancías,  
tanto al interior como al exterior del país,  
cuenta con los canales adecuados de redistri-  
bución,
- d. Posibilidad de establecer nuevas industrias -  
exportadoras e importadoras, principalmente -  
en las áreas más importantes para la economía  
nacional, y
- e. Un sistema arancelario atractivo.

En nuestro país, la creación de los puertos li-  
bres se llevó a cabo a fin de lograr los siguientes objetivos:<sup>98</sup>

- a. Desarrollar el comercio exterior del país,
- b. Facilitar el almacenamiento de mercancías ex-  
tranjeras que se encuentren en tránsito, cons-  
tituyéndose en centros de distribución comer-  
cial de dichas mercancías, así como de las -  
que en la zona se elaboren o transformen,
- c. Establecer nuevas industrias, de cualquier ti-  
po, libres de gravámenes.

Sin embargo, no existe un modelo uniforme para -  
las zonas libres en todos los puertos del mundo; las reglas y -

los objetivos varían de un país a otro.

En términos generales, las zonas libres pueden dividirse en tres categorías, de acuerdo con sus funciones principales:

1. Las destinadas predominantemente para tránsito y tráfico intermedio,
2. Las usadas para tránsito y para la mayor parte de las importaciones, y solo ocasionalmente para exportaciones, y
3. Las zonas libres para tránsito, comercio e industria.

Los dos primeros tipos de zona libre son de carácter comercial y ofrecen a los fabricantes extranjeros y a los comerciantes locales la posibilidad de establecer centros de distribución de ciertos productos hacia toda una región geográfica.

El tercer tipo de zona libre, además de las operaciones comerciales ya señaladas, incluye el procesamiento de las mercancías de origen extranjero, así como la fabricación de ciertos productos, en gran escala si es posible, tomando en consideración el espacio de tierra destinado a la zona industrial y la facilidad de acceso al frente de agua. En estas condiciones, una zona libre industrial puede llegar a ser un gran complejo industrial cuyos productos manufacturados pueden ser exporta

dos sin ningún trámite.<sup>99</sup>

El éxito de una zona libre depende de varios factores, entre los que se cuentan la adecuada selección del tipo de zona y su ubicación, el régimen jurídico al que se le sujete, la competencia de otros puertos y/o zonas libres, las condiciones locales del puerto y su infraestructura, así como sus conexiones, terrestres y por agua, tanto al interior como al exterior del país.

Por cuanto a la legislación, ésta debe ser acorde al carácter general de la zona propuesta, debiendo tomar en cuenta que "una zona libre debe ser tan libre como sea razonablemente posible".<sup>100</sup>

Ahora bien, no obstante todas las ventajas que conllevaba el establecimiento de los puertos libres en nuestro país, por decreto del 26 de febrero de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de abril del mismo año, fue abrogada la Ley de Puertos Libres Mexicanos del 17 de septiembre de 1946 y, en su lugar, fueron creadas las "Zonas Francas Operacionales y de Servicio", las cuales fueron establecidas para propiciar la eficiencia de las operaciones y los servicios portuarios, pues se refieren solo a las maniobras de carga, descarga, manejo y almacenamiento de mercancías, operaciones que pueden efectuarse libres de intervención aduanera, pero no incluye

el libre movimiento de buques ni la posibilidad de transformar mercancías, lo cual constituye una contradicción jurídica, por más que en su creación no se haya violado disposición alguna.<sup>101</sup>

Por otro lado, el Gobierno Mexicano ha emprendido un programa, denominado de Puertos Industriales, con el que se pretende alentar el establecimiento de grandes complejos industriales en las zonas portuarias de Altamira, Tamps., y Lázaro Cárdenas, Mich.

Este programa, ambicioso sin duda, se ha enfrentado a una serie de problemas propiciados por el sistema burocrático imperante en la Administración Pública, llegando al punto de que, el día que el Presidente De La Madrid inauguró el puerto de Altamira, Tamps., el buque que estaba previsto participaría en la ceremonia inaugural, atracó en el puerto después de grandes maniobras, que duraron dos horas, por falta de calado suficiente.

Así pues, no es de extrañarse que en este momento, en que se supone que ambos puertos se encuentran ya en operación, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenga previsto, en su programa de trabajo para el presente año, la construcción de 350 metros de muelles para la segunda posición de contenedores y obras complementarias de la terminal de usos múltiples en Altamira, así como la reparación y terminación de la

obra civil de la terminal de granos y diversas obras en Lázaro Cárdenas, Michoacán.<sup>102</sup>

Igualmente, el programa de trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes hace una breve referencia - en el sentido de que "la administración de los puertos seguirá modernizándose", para lo cual "se adoptarán las pertinentes medidas operativas y de organización; se seguirá impulsando el fortalecimiento de las empresas de Servicios Portuarios".<sup>103</sup>

Este programa de modernización de la administración portuaria se encuentra "oculto tras una cortina de humo", pues aún en la misma Secretaría no fue posible obtener información más detallada del mismo. Sin embargo, al parecer es dentro de este programa que se creó la llamada Descentralización Administrativa de los Puertos de Altamira y Tampico, la cual, como ya ha sido señalado, es más bien una desconcentración administrativa, pues las facultades de control y decisión siguen en manos del Ejecutivo Federal.

Lo anterior no implica que efectivamente se esté modernizando la administración portuaria; antes bien, los resultados poco satisfactorios obtenidos por la administración que ejerce directamente el Estado o las diversas dependencias gubernamentales, refuerzan la idea de que debe promoverse un cambio en la forma de administración de los puertos nacionales, espe--

cialmente en la coyuntura económica actual, con el reciente ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (G.A.T.T.), pues la participación en este organismo requiere no solo una eficiente planta productiva, capaz de competir exitosamente en los mercados internacionales, sino los más modernos y eficaces canales de comercialización que le permitan alcanzar ese objetivo, en el marco de un eficiente manejo, bajo reglas y reglamentos establecidos para propósitos bien definidos y libre de presiones y fluctuaciones políticas.

Así, si consideramos que los puertos son un importante punto de enlace para el comercio internacional, su administración requiere un sistema basado en la autonomía y la autosuficiencia financiera, pero sin perder de vista determinados fines de carácter nacional, cuyos lineamientos generales establezca el Gobierno en un Plan o Proyecto, siendo ésta la única intervención que tenga el Estado.

El control y manejo del puerto estará a cargo de una sola entidad, la cual deberá elegir el sistema de operación que estime más adecuado pudiendo, además, establecer derechos y tarifas, responsabilizándose del mantenimiento y manejo del puerto en general.

Sin embargo, debe recordarse que la autonomía a que se ha venido haciendo referencia, no podrá obtenerse si no

existe una real autosuficiencia financiera, pues quien sea que proporcione los fondos, tratará de ejercer un control sobre la administración del puerto y sobre los gastos.<sup>104</sup>

La autosuficiencia financiera puede obtenerse mediante el adecuado manejo de los ingresos que el puerto obtenga por los servicios que presta, de modo que puedan cubrirse los - presupuestos de ingresos y egresos, balanceándolos de manera que generen excedentes para las mejoras portuarias y renovación del equipo y, finalmente, para suministrar fondos al Estado.

Ahora bien, en países como México, que tienen -- varios puertos, es evidente la necesidad de una coordinación de la política de desarrollo portuario evitando la duplicación de instalaciones y la excesiva competencia si no son necesarias; - las tarifas y reglamentos deben seguir un patrón similar, con - las variantes que las condiciones locales impongan; de igual ma nera, los trámites para la recepción y despacho de los buques y carga deben ser los mismos en todos los puertos del país.<sup>105</sup>

Todo lo anteriormente expresado nos permite concluir que para lograr mejorar las condiciones imperantes en los puertos mexicanos y lograr un desarrollo armónico de los mismos, basado en procedimientos uniformes y adecuados para el desempeño de las múltiples funciones que realizan los puertos y dentro del marco de la política económica nacional, la mejor alternati

va es convertirlos en empresas autónomas y autosuficientes, lo cual permitirá mejorar el transporte marítimo, reducir las tarifas, aumentar el tráfico de buques y mercancías y, en consecuencia, reducir la dependencia económica del exterior.

## C O N C L U S I O N .

Las acciones emprendidas por el Gobierno Mexicano a partir de 1973, año en que fue abrogada la Ley de Puertos Libres Mexicanos, no han logrado impulsar a los puertos hacia una forma más eficiente de administración, que mejore los servicios y la operación portuaria. Antes bien, los resultados obtenidos son poco satisfactorios y constituyen un serio obstáculo para el crecimiento económico nacional, especialmente en el marco de la participación de México en el G.A.T.T., pues no se facilita a la planta productiva el acceso a bienes de capital y materia prima de importación para fabricar artículos de calidad y valor en los mercados internacionales.

Así, se considera un error haber abrogado la Ley de Puertos Libres, toda vez que ésta contemplaba objetivos que son muy importantes para el momento histórico que actualmente vive el país y que difícilmente podrán alcanzarse en el marco de los planes y programas emprendidos en lugar de los puertos libres. Tales objetivos son: desarrollar el comercio exterior del país, facilitar el almacenamiento de mercancías en tránsito, constituirse en centros de distribución de productos nacionales y extranjeros y fomentar el establecimiento de cualquier tipo de industrias, libres de gravámenes.

Como puede observarse, los puertos libres ofrecen mayores ventajas a nuestro país que las que supuestamente ofrecen las "Zonas Francas Operacionales y de Servicio", por más que se trate de llenar sus deficiencias con el programa de puertos industriales, pues ambos se enfrentan a la burocracia imperante en la Administración Pública y no implican una efectiva modernización de la administración portuaria.

## CONCLUSIONES GENERALES .

La situación geográfica de México, a todas luces privilegiada, le otorga un potencial de recursos, naturales y económicos, muy elevado, el cual no ha sido cabalmente aprovechado.

El aprovechamiento de tales recursos incluye, -- además de su explotación, su industrialización y comercialización, procesos que requieren la existencia de adecuadas y eficientes vías de comunicación para llevarse a cabo. No obstante, dado que puede resultar muy costoso efectuar tales procesos en lugares alejados unos de otros, es recomendable realizarlos en lugares lo más cercanos posible o, al menos los dos últimos, en un solo lugar.

Este lugar puede muy bien serlo un puerto, considerando la amplia variedad de funciones que puede desempeñar y que no se limitan ya al simple abrigo para que las embarcaciones efectúen sus maniobras de carga y descarga; en realidad, -- constituyen todo un sistema de enlace entre los medios terrestres y marítimos de comunicación y sus funciones son, fundamentalmente, de carácter económico ya que, dependiendo de su situación geográfica, del espacio disponible, de su infraestructura

y de los requerimientos que deba satisfacer según las necesidades del país a que pertenece o de la zona a la cual sirve, pueden fungir como centros de distribución de mercancías nacionales y extranjeras, como centros de almacenamiento de productos de importación y exportación que pueden ser reclasificados o reenvasados para su venta, o bien, como el lugar de asentamiento de áreas industriales, manufactureras y comerciales, que impulsen el desarrollo de una zona determinada o de una rama de la economía.

Sin embargo, el desarrollo de una planta industrial y comercial realmente eficiente no ha tenido en México la continuidad necesaria para alcanzar un nivel de operación que sea satisfactorio para los requerimientos del país.

Esta situación puede considerarse como un reflejo, o una consecuencia, de la convulsiva evolución histórica de la nación, la cual no registra importantes períodos de estabilidad excepto, quizá, en la época porfiriana y durante los últimos cincuenta años.

No obstante, dicha estabilidad es relativa, dada la actual crisis económica en que se encuentra inmerso el país, lo que necesariamente nos lleva a reconsiderar la importante alternativa que para aliviar dicha crisis representan los puertos, asumiendo su naturaleza y la variedad de funciones que pueden -

desempeñar, lo cual los constituye en un potencial generador de recursos, principalmente en numerario, sin perder de vista que, por sí mismos, pueden impulsar muchas otras actividades económicas en sus diversas zonas de influencia, cualidades éstas que no han sido cabalmente aprovechadas.

Existen diversas razones para explicar esta situación: los elevados costos de construcción, equipamiento y mantenimiento que implican los puertos. Sin embargo, el principal obstáculo lo constituye la deficiente organización administrativa existente para los puertos, así como la falta de planes y programas de desarrollo portuario de largo alcance, los cuales están limitados a los sexenios administrativos establecidos en México.

En lo anterior también influye el hecho de que, teniendo el Estado, por mandato constitucional, la rectoría de la economía nacional, las decisiones que se toman en esta materia son más bien políticas, sin dejar de reconocer que se emprenden acciones tendientes a mejorar y mantener en condiciones operables la infraestructura portuaria existente, eje fundamental de la planta comercial de México. No obstante, la organización administrativa de los puertos es compleja, carente de planes y programas de desarrollo a largo plazo y sujeta, en este aspecto, a los cambios sexenales de administración, lo que entorpece el tráfico de personas y mercancías.

Frente a esa rectoría del Estado se encuentra el derecho a la libertad de los particulares para trabajar y producir en lo que más les convenga, por lo que se debe llevar a cabo una concertación de acciones entre el gobierno y los sectores privado y social, y muy especialmente con el sector industrial, a fin de impulsar activamente la reconversión portuaria y el establecimiento de una sólida infraestructura turística - que aproveche en forma inteligente los grandes recursos naturales con que cuenta el país, alentando la actividad exportadora previo diagnóstico de su situación actual, a fin de atender a sus más imperiosas necesidades.

Dicha concertación, prevista también en los Artículos 25 y 26 Constitucionales, tendrá que abandonar definitivamente viejos patrones, abriendo la posibilidad de nuevas inversiones al sector privado, así como una participación más activa, vía régimen de concesiones, que garantice mayores y mejores servicios al comercio marítimo y al turismo náutico, lo que sería un importante apoyo al robustecimiento de la economía nacional, especialmente ahora, en el marco de la apertura comercial que implica la participación de México en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (G.A.T.T.) la cual, si bien ha reducido barreras arancelarias, no está reforzada con estrategias coherentes en materia aduanal, burocrática, fiscal y monetaria, que garanticen el flujo de mercancías extranjeras al país, facilitando a la planta productiva el acceso a bienes

de capital y materia prima foráneos que le permitan fabricar -- productos de calidad y valor atractivos en los mercados internacionales.

Esta falta de definición se debe a que en la administración de los puertos intervienen tantas dependencias y/o autoridades como actos que caigan dentro de la esfera de atribuciones de cada una de ellas se realicen, las cuales trabajan en forma independiente, sin coordinación entre ellas y, muchas veces, interfiriéndose unas a otras.

Esto ha traído como resultado el que los servicios que se prestan sean ineficientes e inadecuados, debido a la oficiosidad política en el nombramiento de funcionarios, con la concomitante burocratización y esquematización administrativas.

Esto puede solucionarse si se coordinan las necesidades a satisfacer, los criterios de las diversas autoridades y dependencias y se avanza en materia de capacitación, con la participación del sector privado, evitando así la duplicidad y entorpecimiento en el desempeño de las funciones a realizar.

Lo anterior implica un cambio substancial en la organización administrativa de los puertos, la cual debe ponerse en manos de un organismo realmente descentralizado, en el --

que participen todos los sectores involucrados en el funcionamiento de los puertos, con las más amplias facultades para decir ahí mismo, en el lugar en que se van a aplicar, las acciones que estime más convenientes para mejorar el funcionamiento general de los puertos, pudiendo incluso concesionar todo o parte de las instalaciones y servicios y con la obligación, eso sí, de sujetarse a un plan nacional de desarrollo portuario de largo alcance, en el que se consideren los requerimientos y perspectivas del país y de su planta industrial, evitando la competencia inútil entre dos o más puertos y haciendo que los servicios y tarifas resulten atractivos para las líneas navieras nacionales y extranjeras otorgando, si se quiere, estímulos especiales a las primeras, coadyuvando así al crecimiento de la Marina Mercante Mexicana.

Para llevar a cabo estas acciones debe modificarse el régimen jurídico vigente en esta materia, ya que si bien es cierto que contempla las alternativas señaladas, sus disposiciones se encuentran dispersas en diversos ordenamientos o cuerpos de leyes, lo cual nos lleva una vez más a la intervención de diversas dependencias gubernamentales para llevarlas a cabo.

Así, sería necesario emprender acciones que vayan al fondo del problema y tiendan a unificar en un solo ordenamiento las reglas para el manejo de los puertos, poniéndolo en manos de una sola entidad con las facultades señaladas. Estas acciones

no contravendrían, absolutamente, disposición legal alguna, pues como ya se ha dicho, están previstas en los Artículos 25 y 26 - de la Constitución General de la República.

Con esto se dejaría de lado involucrarse en proyectos y programas costosos y que, a pesar de ser ambiciosos, - no aportan beneficios importantes al régimen administrativo de los puertos nacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. MARVIN LUKE, Fair. Port Administration in the United States, Cambridge, Mass., Cornell Maritime Press, 1954, pág. 3
2. Cit. por SUAREZ SANCHEZ, Pablo. Administración Portuaria, San José, Costa Rica, 1956, pág. 13
3. RAMIREZ BAÑOS, Federico. Reseña de la Evolución del Derecho Marítimo, Guatemala, Guatemala A.C., 1959, pág. 194
4. SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. Convenios Internacionales sobre Transporte Marítimo Suscritos por México, México, Comisión Nacional de Fletes Marítimos, 1981, Tomo 1
5. DUESO, Julio. Nociones de Puertos, México D.F., Secretaría de Marina, México, 1958, pág. 5
6. MAC ELWEE, Roy Samuel. Ports and Terminal Facilities, New -- York, Mc. Graw-Hill, 1918, 315 pp
7. LUGO ROMAN, Ernesto. Nociones de Operación Portuaria, México U.N.A.M., 1964, pág. 15
8. THE TIMES ATLAS OF THE OCEANS, New York, Van Nostrand Reinhold Co. Inc., 1983, pág. 122
9. MAC ELWEE, Roy Samuel. Op. cit., pág. 12
10. Ibidem, pág. 13
11. THE TIMES ATLAS OF THE OCEANS, op. cit., pág. 123
12. Ibidem
13. MAC ELWEE, Roy Samuel. op. cit., pág. 13
14. THE TIMES ATLAS OF THE OCEANS, op. cit. págs. 124, 125
15. LUGO ROMAN, Ernesto. op. cit. pág. 19

16. ALBATROS, ENCICLOPEDIA DEL MAR, Barcelona, España, Cía. Internacional Editora S.A., 1977, pág. 249
17. Ibidem, pág. 255
18. ATHIE CARRASCO, José. La Operación de los Puertos en México, México. U.N.A.M., 1958, pág. 10
19. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA, Historia de la Navegación, México, SEP, 1957
20. v. ATHIE CARRASCO, José. Op. cit., pág. 12
21. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA, op. cit., pág. 6
22. ATHIE CARRASCO, José. Op. cit., pág. 15
23. SIERRA, Carlos J. Historia de la Navegación en la Ciudad de México, México, DDF, Sría. de Obras y Servicios, 1973, págs. 22, 23
24. COMISION NACIONAL COORDINADORA DE PUERTOS, La Reforma Portuaria, México, SCT, 1976, pág. 6
25. CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique. Veracruz y Sainz de Baranda en la vida de México, México, Sría. de Marina, 1965, pág. 9
26. Ibidem, pág. 10
27. BRAVO UGARTE, José. Historia de México, México, Jus, 1953, - 3a. ed., Tomo 2, pp. 181 a 184
28. CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique. Op. cit., pág. 12
29. BRAVO UGARTE, José. Op. cit., pág. 181
30. CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique. Op. cit., pág. 16
31. COMISION NACIONAL COORDINADORA DE PUERTOS. Op. cit., pág. 6
32. CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique. Semblanza Marítima del México Independiente y Revolucionario, México, Sría de Marina, 1970,

págs. 27 y ss.

33. COMISION NACIONAL COORDINADORA DE PUERTOS, op. cit., pág. 8
34. CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique. ibidem, pág. 47
35. COMISION NACIONAL COORDINADORA DE PUERTOS, ibidem, pág. 8,
36. CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique. ibidem, pág. 108
37. Ibidem, pág. 109
38. CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique. Veracruz y Sainz de Baranda en la vida de México, op. cit. pág. 191
39. CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique. Semblanza Marítima del México Independiente y Revolucionario, op. cit., pág. 183
40. Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos que Interinamente fueron el Sistema Político, Administrativo y Judicial del Imperio, México, Ministerio de Negocios Estrangeros, Depto. de Marina, 1865, Tomo III, págs. 119 y ss.
41. COSIO VILLEGAS, Daniel y otros. Historia Moderna de México, México, Hermes, 1955, vol. I, pág. 527
42. Ibidem, pág. 533
43. Ibidem, pág. 543
44. Ibidem, pág. 550
45. CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique. Semblanza Marítima del México Independiente y Revolucionario, op. cit., pág. 197
46. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, México, Srfa. de Estado y - del Despacho de Guerra y Marina, Depto. de Marina, Decreto - 154, Sábado 24 de abril de 1897. pág. 3
47. COSIO VILLEGAS, Daniel y otros. Op. cit., vol. VII, pág. 541
48. CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique. ibidem, pág. 213

49. BRAVO UGARTE, José. Op. cit., tomo III, pág. 446
50. Ibidem,
51. CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique, Historia Marítima de México, México, Olimpia, 1973, págs. 222 y ss.
52. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857, Diario Oficial de la Federación, México, 4a. Epoca, no. 30, Tomo V, lunes 5 de febrero de 1917.
53. CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique, Semblanza Marítima del México Independiente y Revolucionario, op. cit. pág. 245
54. Ibidem, pág. 221
55. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 31 de diciembre de 1940
56. CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique. Gesta en el Golfo, La 2a. Guerra Mundial y México, México, Prionicias, 1966, pág. 65
57. CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique. Semblanza Marítima del México Independiente y Revolucionario, op. cit., pág. 270
58. Revista General de Marina, México, Revista de la Srfa. de Marina, núm. 24, V Epoca, bimestral, abril de 1953
59. NETHERLANDS ENGINEERING CONSULTANTS, Estudio sobre el Programa de Progreso Marítimo de México, La Haya, NEDECO, 1955, vol I, conclusiones.
60. Tercer Informe de Gobierno que rinde ante el H. Congreso de la Unión Gustavo Díaz Ordaz, Presidente Constitucional, México, Presidencia de la República, 1967
61. DIAZ ORDAZ, Gustavo. Ideario Marítimo de México, México, Srfa. de Marina, 1969

62. COMISION NACIONAL COORDINADORA DE PUERTOS, op. cit., pág. 11
63. Ibidem, pág. 13
64. SALGADO Y SALGADO, José E. Zonas Francas que Propician el - Crecimiento, Transformación, México, Revista de la CANACINTRA publicación mensual, núm. 118, vol. XIII, septiembre de -- 1973, págs. 2 a 10
65. Proyectos de Mejoramiento en la Red Carretera, México, SOP, Dir. Gral. de Programación, 1972
66. COMISION NACIONAL COORDINADORA DE PUERTOS. Estudio Nacional de Desarrollo Portuario, México, SCT, 1975, vol. IV, págs. 7 y 233
67. Sexto Informe de Gobierno que rinde ante el H. Congreso de la Unión José López Portillo, Presidente Constitucional, México Presidencia de la República, Informe Complementario, 1982
68. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, Tomo CCCXC, núm. 22, viernes 31 de mayo de 1985, Decreto por el que se declaran de administración descentralizada los puertos de Tampico y Altamira, - ubicados en el Estado de Tamaulipas.
69. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, México, Srfa. de Programación y Presupuesto, 1983
70. Quinto Informe de Gobierno que rinde ante el H. Congreso de la Unión Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional, México, Presidencia de la República, 1987
71. NOVEDADES, Diario, Sábado 10 de octubre de 1987, núm. 16804 año LI, Sección A, pág. 6
72. Idem, sábado 17 de octubre de 1987, núm. 16811, sección A,

pág. 7

73. QUEZADA CHAVEZ, José Ma. La Autoridad Portuaria. Su importancia para el comercio exterior de México, México, U.N.A.M., - 1970, pág. I
74. PEREZ CIRERA Y SALCEDO, Felipe J.M. Problemas relativos a la Administración Portuaria, México, U.I.A., 1965, pág. 35
75. Este punto se analiza con mayor detalle en el capítulo IV - de este trabajo
76. PEREZ CIRERA Y SALCEDO, Felipe J.M., op. cit., pág. 40
77. QUEZADA CHAVEZ, José Ma., op. cit., pág. 6
78. PEREZ CIRERA Y SALCEDO, Felipe J.M., op. cit., pág. 46
79. Ibidem, pág. 48
80. Ibidem, pág. 50
81. Ley de Vías Generales de Comunicación, Art. 172°
82. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 27
83. Ibidem, Arts. 25° y 26°
84. Ley de Vías Generales de Comunicación, Art. 2°
85. Ley General de Bienes Nacionales, Art. 1°
86. Ibidem, Art. 2°
87. Ibidem, Art. 3°
88. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1978, pág. 350
89. Ibidem, pág. 351
90. Ley General de Bienes Nacionales, Art. 16°
91. Ibidem, Art. 20°

92. Ibidem, Art. 23°
93. Ibidem, Art. 21°
94. FRAGA, Gabino, op. cit., págs. 249 y 250
95. QUEZADA CHAVEZ, José Ma., op. cit., pág. 6
96. BODHAN, Nagorsky. Los Problemas Portuarios en los Paises en Desarrollo, Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, México, SCT, pág. 163
97. Ibidem, pág. 263
98. ROMANO IBARRA, Julio. La Administración Portuaria en México, México, U.N.A.M., 1971, pág. 62
99. BODHAN, Nagorsky. Op. cit., págs. 264 y ss.
100. Ibidem, pág. 274
101. SALGADO Y SALGADO, José E. Op. cit.
102. PROGRAMA DE TRABAJO PARA 1988, S.C.T., Publicado en Novedades Diario, núm. 16904, año LII, México, jueves 21 de enero de 1988, sección A, pág. 7
103. Ibidem
104. BODHAN, Nagorsky. Op. cit., pág. 167
105. Ibidem, pág. 178

BIBLIOGRAFIA GENERAL

ALBATROS, ENCICLOPEDIA DEL MAR

Barcelona, España, Cfa. Internacional Editora S.A., 1977

ATHIE CARRASCO, José.

La operación de los Puertos en México

México, U.N.A.M., 1958

BODHAN Nagorsky

Los problemas portuarios en los países en desarrollo.

México, SCT, Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, 1978

BRAVO UGARTE, José

Historia de México

México, Jus, 3 Tomos, 3a. ed., 1953

CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique

-Gesta en el Golfo. La 2a. Guerra Mundial y México

México, Prionicias, 1966

-Historia Marítima de México

México, Olimpia, 1973

-Semblanza Marítima del México Independiente y Revolucionario

México, Secretaría de Marina, 1970

-Veracruz y Sainz de Baranda en la Vida de México

México, Secretaría de Marina, 1965

Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos que Interinamente fueron el Sistema Político, Administrativo y Judicial del Imperio.  
México, Ministerio de Negocios Extranjeros, Depto. de Marina, -  
1865, 7 Tomos.

COMISION NACIONAL COORDINADORA DE PUERTOS

-Estudio Nacional de Desarrollo Portuario

México, SCT, 1975, 6 Volúmenes.

-La Reforma Portuaria

México, SCT, 1976

COSIO VILLEGAS, Daniel y otros.

Historia Moderna de México

México, Hermes, 1955, 1a. ed.

DIAZ ORDAZ, Gustavo

Ideario Marítimo de México

México, Secretaría de Marina, 1969.

DUESO, Julio

Nociones de Puertos

México, Secretaría de Marina, 1958.

FRAGA, Gabino

Derecho Administrativo

México, Porrúa, 1978.

LUGO ROMAN, Ernesto

Nociones de Operación Portuaria

México, U.N.A.M., 1964.

MAC ELWEE, Roy Samuel

Ports and Terminal Facilities.

New York, Mc. Graw-Hill, 1918.

MARVIN LUKE, Fair

Port Administration in the United States

Cambridge, Mass., Cornell Maritime Press, 1954.

NETHERLANDS ENGINEERING CONSULTANTS

Estudio sobre el Programa de Progreso Marítimo de México

La Haya, NEDECO, 1955, 2 volúmenes.

PEREZ CIRERA Y SALCEDO, Felipe J. M.

Problemas Relativos a la Administración Portuaria

México, U.I.A., 1965.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

-Tercer Informe de Gobierno que rinde ante el H. Congreso de la Unión Gustavo Díaz Ordaz, Presidente Constitucional, México, Presidencia de la República, 1967.

-Sexto Informe de Gobierno que rinde ante el H. Congreso de la Unión José López Portillo, Presidente Constitucional,

México, Presidencia de la República, Informe Complementario, 1982.

Quinto Informe de Gobierno que rinde ante el H. Congreso de la Unión Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional, México, Presidencia de la República, 1987.

Proyectos de Mejoramiento en la Red Carretera  
México, SOP, Dir. Gral. de Programación, 1972.

QUEZADA CHAVEZ, José Ma.

La Autoridad Portuaria. Su importancia para el Comercio Exterior de México, México, U.N.A.M., 1970.

RAMIREZ BANOS, Federico

Reseña de la Evolución del Derecho Marítimo  
Guatemala, Guatemala A.C., 1959.

ROMANO IBARRA, Julio

La Administración Portuaria en México  
México, U.N.A.M., 1971.

SALGADO Y SALGADO, José E.

Zonas Francas que Propician el Crecimiento  
Transformación, México, Revista de la CANACINTRA, mensual,  
núm. 118, vol. XIII, septiembre de 1973.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Convenios Internacionales sobre Transporte Marítimo suscritos por México, México, Comisión Nacional de Fletes Marítimos, 1981, 9 Tomos.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

Historia de la Navegación

México, S.E.P., 1957.

SECRETARIA DE MARINA

Revista General de Marina

México, Revista de la Sría. de Marina, núm. 24, V Epoca, bimestral, abril de 1953.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

México, S.P.P., 1983.

SIERRA, Carlos J.

Historia de la Navegación en la Ciudad de México

México, D.D.F., Sría. de Obras y Servicios, 1973.

SUAREZ SANCHEZ, Pablo

Administración Portuaria

San José, Costa Rica, 1956.

THE TIMES ATLAS OF THE OCEANS

New York, Van Nostrand Reinhold Co. Inc., 1983.