



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES "ACATLAN"

## ANALISIS Y REFORMAS AL CAPITULO II DE LA LEY DE PUERTOS

### TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

SERGIO SANCHEZ MARTINEZ

ASESOR: JOSE ARTURO ESPINOSA RAMIREZ



JUNIO 2002

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## AGRADECIMIENTOS

*A DIOS:*

*Por ser el dador de la vida y de todas las cosas.*

*A LA VIRGEN DE GUADALUPE:*

*Porque siempre me ha ayudado en todo, inclusive, algunas veces sin merecerlo.*

*A MIS PADRES: HERLINDA Y JOSÉ CECILIO*

*Por haberme dado la vida y apoyarme siempre en mi superación profesional.*

*Por su gran ayuda incondicional, cuando así lo he necesitado.*

*Porque siempre, cuando el camino se vuelve adverso, me han sabido orientar para continuar adelante.*

*Por ser la guía en mi camino*

*Por el amor y respeto que les profeso.*

*Porque son mis padres,*

*A MIS HERMANOS: (Luis, Jorge, Bernardo, Mario, José Cecilio, Arturo, Carmen)*

*Porque siempre me han brindado la ayuda y apoyo que ha estado en sus manos.*

*Porque siempre hemos estado juntos, en las buenas y en las malas.*

*A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO*

*Porque es nuestra MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS.*

*A MIS AMIGOS Y AMIGAS:*

*Especialmente:*

*A los Caballeros del Zodiaco (Alejandro, Javier, Roberto, Rigoberto, Rolando, Ricardo B, Ricardo M, Reina María, Verónica, Adriana, Miriam y S.M.).*

*Porque siempre hemos sido a todo dar, y hemos hecho de la amistad, nuestro principal baluarte.*

*A los Jóvenes Pistoleros (José Luis, Jorge, Rodrigo y Bernardo y S.M.).*

*Porque siempre estemos juntos, y recordar cuando hayan pasado los años, todas las andanzas y aventuras que hemos vivido.*

*A LOS AMORES QUE SE FUERON Y LOS QUE VENDRÁN.*

## INTRODUCCIÓN.

CAPITULO I.-LOS PUERTOS.	1
1.1.- Concepto.	1
1.1.1.- Funciones de los puertos.	12
1.1.2.- Centros de almacenamiento.	13
1.1.3.- Centros comerciales.	13
1.1.4.- Centros industriales.	14
1.1.5.- Lugares de enlace de los medios de transporte marítimo y terrestres.	14
1.2.- Criterios de clasificación de los puertos.	15
1.2.1.- Desde el punto de vista físico.	15
1.2.2.- Por la naturaleza de su función económica, instalaciones y servicios, y al tipo operación.	18
1.2.3.- Por su navegación o servicio a que se destinan.	27
1.2.4.- Por su importancia.	28
1.3.- Fuentes internacionales de los puertos.	31
1.4.- Régimen jurídico de la gestión de un puerto marítimo.	37
1.4.1.- Contenido de los instrumentos relativos al régimen jurídico de los puertos.	39
1.4.2.- Puertos de gestión centralizada.	42
1.4.3.- Puertos de gestión descentralizada y puertos autónomos.	44
1.4.4.- Aspectos jurídicos de la privatización de las operaciones portuarias.	45
1.5.- Importancia de los puertos mexicanos en el desarrollo económico.	48
CAPITULO II.- EL SISTEMA PORTUARIO MEXICANO Y SU RÉGIMEN JURÍDICO.	54
2.1.- Antecedentes históricos.	54
2.2.- Régimen Jurídico de la Administración Portuaria.	81
2.3.- Infraestructura portuaria.	84
2.4.- Problemas del Sistema Portuario.	92
2.5.- Los puertos mexicanos ante su privatización.	97
2.6.- Régimen jurídico actual.	105

2.6.1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	105
2.6.2 - La Ley de Navegación y reglamento.	109
2.6.3.- La Ley de Puertos y reglamento.	110
2.6.4.- La Ley Federal del Trabajo.	111
2.6.5.- Ley Aduanera.	111
2.6.6.- Ley de Inversión Extranjera.	113
CAPITULO III.- LA LEY DE PUERTOS.	116
3.1.- Nacimiento de la Ley de Puertos.	116
3.2.- Panorama socio-político-económico de la Ley de Puertos.	118
3.3.- Finalidad de la Ley de Puertos.	123
3.4.- Estudio del capítulo II de la Ley de Puertos.	127
3.5.- Concesiones, permisos y Administración Portuaria Integral (API).	132
3.6.- Operación Portuaria.	140
3.7.- Precios y tarifas, Verificación, Infracciones y sanciones.	143
CAPITULO IV.- REFORMAS AL CAPITULO II DE LA LEY DE PUERTOS.	147
4.1.- Justificación a las reformas.	147
4.2.- Propuestas.	149
4.3.- Comentario final.	158
CONCLUSIONES.	159
ANEXOS.	164
GLOSARIO.	174
BIBLIOGRAFÍA.	179

## INTRODUCCIÓN

Con el presente trabajo, nos adentraremos al análisis del Capítulo II de la Ley de Puertos referente a la clasificación de los puertos, así como de sus posibles reformas; para lo cual es necesario presentar a nuestros lectores un panorama general de nuestro Sistema Portuario Nacional.

Hay que destacar que el propósito de este trabajo es que se presente una clasificación completa de los puertos, atendiendo a la realidad económica, política y social que vive el país.

Por lo que en nuestro capítulo primero presentaremos un estudio analítico del tema objetivo de nuestra tesis, siendo precisamente el relativo a los puertos, iniciando con su conceptualización, que a través del tiempo nos han aportado diferentes autores especializados en el Derecho Marítimo; así como las funciones que todo puerto debe tener en tanto unidas con un fin determinado.

En el mismo capítulo presentaremos un análisis de la clasificación de los puertos, atendiendo factores económicos, políticos y sociales, es decir, haremos un análisis de las diferentes aportaciones que nos han hecho los estudiosos del derecho marítimo, y que a nuestro juicio, una vez depurada toda la clasificación analizada, será materia de nuestra propuesta de reformas al capítulo mencionado en líneas arriba.

En el capítulo segundo haremos un estudio histórico de nuestro Sistema Portuario, toda vez que es necesario comprender los hechos que han sido factor determinante en el desarrollo portuario nacional. Presentar los antecedentes históricos resulta, para nosotros, importante, ya que de esta manera el lector tendrá una visión generalizada de los acontecimientos del devenir de nuestra vida nacional, y por su puesto, en relación con el objeto materia de nuestro trabajo.

Además haremos un análisis del régimen jurídico de los puertos. Esto, por que es de vital importancia presentar las bases legales sobre las que descansa el Sistema Portuario del país; tomando como base fundamental nuestra Carta Magna, que es la fuente principal de donde emanan nuestras leyes; y propiamente dicho, la ley de puertos. Así, de esta manera, presentaremos de manera general aquellas legislaciones que de una u otra forma tienen relación directa o indirecta con los puertos.

En el tercer capítulo presentaremos un panorama general del surgimiento de la ley de puertos, así como aspectos económicos, sociales y políticos de los puertos, y naturalmente sobre el capítulo II de la ley mencionada.

En el capítulo cuarto presentaremos lo que, a nuestro juicio proponemos como reformas al citado capítulo de la ley de puertos, con sustento en la investigación desarrollada a lo largo de esta tesis, y apoyado en la doctrina.

## CAPITULO I.- LOS PUERTOS

Para iniciar nuestro análisis es necesario comenzar con la definición de los puertos. Para lograr una clara definición de los puertos partiremos de las definiciones que nos ha dado diferentes autores.

En la Enciclopedia de México, se define a un puerto como:

“Un lugar de la costa defendido de los vientos y dispuesto para seguridad de las naves y para las operaciones de tráfico y armamento.”<sup>1</sup>

Esta definición sólo hace referencia a un espacio territorial de la costa, la seguridad de las naves y las cuestiones de comercio, sin embargo, nos servirán como primeros puntos de apoyo, en la definición de puertos, pues, como ya estudiaremos más adelante, un puerto debe incluir muchos más elementos para su adecuada conceptualización y funcionamiento.

En tanto que el Diccionario Pequeño Larousse Interactivo nos dice que Puerto es el:

---

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

"Abrigo natural o artificial para embarcaciones, provisto de las instalaciones necesarias para embarcar y desembarcar carga y pasajeros."<sup>2</sup>

Además de señalarnos la definición de un Puerto artificial, y que es:

"...el construido por medio de obras hidráulicas, con bloques de cemento y piedra de escollera, por oposición a los puertos naturales, que son los que ofrece la configuración natural de la costa."<sup>3</sup>

Esta definición, si bien es cierto, no es muy amplia, también lo es que nos habla de los puertos artificiales, un punto muy importante que debemos tener en cuenta más adelante en las siguientes definiciones.

En tanto que el Diccionario de la Lengua Española nos define al Puerto de la manera siguiente:

"Puerto lugar en la costa, defendido de los vientos y dispuesto para seguridad de las naves y para las operaciones de tráfico y armamento."<sup>4</sup>

Esta definición nos aporta un elemento importante en cuanto se refiere a las operaciones de armamento, estableciendo de esta manera la utilización de los puertos con un carácter militar, es decir, los puertos militares.

---

<sup>2</sup> Diccionario Pequeño Larousse Interactivo.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Diccionario de la Lengua Española. México, Editorial ECISA.

Para J. Grosdier de Matons, un puerto es:

“Un lugar de la costa especialmente destinado por la autoridad administrativa competente para prestar servicios a las operaciones de comercio marítimo.”<sup>5</sup>

Esta definición corresponde al concepto anglosajón de puertos, es decir, una unidad establecida en una costa. Ahora bien, esta definición tampoco tiene en cuenta la existencia de muchos puertos fluviales que, en algunos casos, tienen un importante tráfico internacional aunque estén a centenares de kilómetros del mar, por ejemplo, Asunción en Paraguay.

Santiago Hernández de Yzal en su libro Derecho Marítimo, define al puerto de la siguiente manera:

“Puerto es todo lugar natural o artificial apto para deparar abrigo suficiente de la mar y el viento, con fines determinados.”<sup>6</sup>

Esta definición no hace referencia a elementos artificiales como escolleras, boyas, rompeolas, etc., ni a las instalaciones cuyo desempeño son necesarias para la vida económica de un puerto por ejemplo: no se hace mención a la profundidad de los canales de navegación; tampoco se menciona si el puerto admite la entrada de embarcaciones de gran calado, siendo por ellos considerados puertos

<sup>5</sup> J. Grosdier de Matons. Le régime administratif et financier des ports maritimes. L.G.D.J. 1969. p.13. en Aspectos Jurídicos de la Gestión Portuaria. Informe de la Secretaría de la UNCTAD. Nueva York, UNCTAD. 1993. p- 27.

<sup>6</sup> Hernández Yzal, Santiago. Derecho Marítimo. Barcelona, Escuela Oficial Náutica, 1968. p. 190.

de altura o de cabotaje; no se hace referencia a instalaciones como muelles, bodegas, lugares de almacenamiento, maquinaria, ni equipo para estiba, transferencia de carga a otros medios de transporte, y lugares de recepción de pasajeros; sin mencionar la zona de influencia económica, en inglés, -Hinterland- que caracteriza a los puertos.

Para Guillermo Interiano Mayano, quien fuera vocal de Finanzas del Órgano Desconcentrado Puertos Mexicanos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.<sup>7</sup>

“Puerto es un punto de transferencia marítimo y terrestre, es un núcleo de desarrollo que permite el crecimiento de un área, las grandes autoridades costeras se han desarrollado alrededor de un puerto, permite el crecimiento de muchas actividades, como el comercio y la industria, recordemos también que en las grandes civilizaciones, los puertos han sido el canal de acceso por el cual han llegado corrientes filosóficas, culturales, científicas entre otras, a veces es indefinible lo que es un puerto, al mismo tiempo es todas estas cosas.”<sup>8</sup>

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

---

<sup>7</sup> Puertos Mexicanos fue un órgano desconcentrado encargado de la administración de los puertos en nuestro país que desapareció por la obra de la Ley de Puertos de 1993, al constituirse las Administraciones Portuarias Integrales.

<sup>8</sup> Puertos Mexicanos. México, Puertos Mexicanos, SCT, enero 1990. p. 23.

La Organización de las Naciones Unidas nos da otra definición de lo que es un puerto, al describirlo como:

“Un lugar de convergencia de los modos de transporte, el puerto es un conjunto completo que consta de una multitud de partes, cada una de las cuales ha de desempeñar función propia en el traslado de las mercancías del medio de transporte marítimo al medio de transporte y viceversa, un gran puerto tiene un grado de complejidad que sólo alcanza alguna de las mayores empresas integradas del mundo.”<sup>9</sup>

Si bien, esta concepción es bastante ambigua, al decir que consta de un multitud de partes y no mencionando cuales son de manera general; nos incluye el concepto de transporte multimodal en la globalización de un puerto, y, asimismo el grado de complejidad que sólo algunos países logran.

En un informe preparado por la Comisión de Comunidades Europeas por el Grupo de Trabajo sobre Puertos, el puerto marítimo se define:

“Como una superficie de terreno y agua con instalaciones y equipo que permiten principalmente la recepción de buques, su carga y descarga, el almacenamiento de mercancías, la recepción y entrega de estas mercancías por los medios de transporte interior, y que puede incluir también las actividades de las empresas vinculadas con el transporte marítimo.”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Informe titulado The main seaports of the Community, preparado por el Grupo de Trabajo de la Comisión de Comunidades Europeas, Noviembre de 196, N° VII/9/87, FR, p. 5. en Aspectos jurídicos de la... p. 28.

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

Jorge A. Vargas nos define al puerto, en términos generales, como:

“Son lugares habilitados por el Ejecutivo Federal para prestar servicios a lo: el sitio fluvial o marítimo que utilizan normalmente las embarcaciones para embarcar o desembarcar mercancías, productos o pasajeros. Estrictamente s barcos que a ellos arriben o que de ellos zarpen. En resumen, son las puertas de entrada a tierra firme, como lo indica su etimología del latín “porta-puerto”.<sup>11</sup>

Por su parte, Raúl Cervantes Ahumada conceptualiza al puerto de la siguiente manera:

“Los puertos marítimos son lugares habilitados por el Ejecutivo Federal para prestar servicios a los barcos que a ellos arriben o que de ellos zarpen. Son las puertas de entrada a tierra firme, como lo indica su etimología: del latín *porta: puerto*.”<sup>12</sup>

Esta definición fundamentalmente hace la referencia de que, aquí en México, los puertos son habilitados por el Ejecutivo Federal; un elemento que es muy importante en la definición de los puertos.

---

<sup>11</sup> Vargas, Jorge A. Terminología sobre derecho del mar. México, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, 1979. p. 46.

<sup>12</sup> Cervantes Ahumada, Raúl. Derecho Marítimo. México. Editorial Herrero, S.A.1984. p. 362.

Las definiciones anteriores nos aportan términos que son indispensables rescatar y que deben ser manejados en los puertos, tales como: un puerto es una superficie terrestre y agua localizada en la costa, al margen de un río o un lago, que forman una estación de transbordo entre vehículos marítimos y terrestres, propiciando un transporte multimodal; un puerto debe contar con elementos esenciales: abrigo y acceso, con la existencia de instalaciones y equipo adecuados, tanto en orden a la manipulación de las mercancías, como a las maniobras del buque a realizar, en donde se llevan a cabo actividades de las empresas relacionadas con las cuestiones marítimas y que implican un núcleo de desarrollo socioeconómico al darse un crecimiento comercial e industrial y en general del área económica convirtiéndose también por lo tanto, en un canal de acceso e intercambio de la cultura.

Hernández de Labra nos da otra definición de lo que es un puerto, y nos dice que:

**"Un puerto es una puerta a través de la cual un país establece los flujos de su comercio internacional y en gran medida, de su comercio nacional. Es un factor determinante en la conquista del mercado mundial."**<sup>13</sup>

Establece que un puerto debe ser:

---

<sup>13</sup> Hernández de Labra, Fernando. Puertos. México, UNAM, ENEP Acatlán, 1983, p. 141.

- Una terminal segura en la costa, en la margen de un río o un lago, protegida de la acción de los fenómenos meteorológicos.
- Un lugar que disponga de espacios adecuados para la navegación segura del buque, su atraque y la protección de las mercancías que por este vayan a ser transportadas.
- Que disponga de una adecuada infraestructura, es decir, un conjunto de instalaciones adecuadamente equipadas, cada una con una función característica y propia.
- Un polo que conjunte los medios de transporte.
- Un centro que permita establecer los flujos hacia o desde el puerto, al contar con el equipamiento y las instalaciones adecuadas para facilitar tanto al buque como a los modos de transporte terrestre la realización de las tareas de carga y/o descarga en el mínimo de tiempo posible.
- Una terminal que cuente con el personal entrenado que cumpla con sus tareas en todos los campos del quehacer portuario.
- El lugar donde existe el elemento humano capacitado que efectúe las maniobras:

- Todos estos aspectos conjuntados para realizar la transferencia de mercancías entre los modos de transporte con rapidez, seguridad y economía.<sup>14</sup>

Hernández de Labra establece que un puerto cumple con funciones económicas, políticas, sociales y jurídicas;<sup>15</sup> lo anterior por virtud de que un puerto es un centro de actividad económica y un foco de atención política.

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

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

Un puerto es el lugar a través del cual se establecen los flujos de mercancías y por ese hecho se constituye en un puerto de

---

<sup>14</sup> *Ibidem*. Pp. 141 y 142.

<sup>15</sup> En el Derecho Marítimo se definen las reglas que rigen el funcionamiento de los puertos, y no podría ser de otra forma porque la actividad se regula conforme al Derecho Marítimo.

interconexión o de convergencia de los diferentes modos de transporte (carretero, ferroviario y aeroportuario). En la actualidad al puerto se le considera un factor de transferencias y no de retención.

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

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

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

“Un puerto es un conjunto de instalaciones, cada una con una función propia, localizado en un lugar adecuado de la costa, en la margen de un río o un lago, protegido de la acción de los elementos naturales y habilitado por el Ejecutivo Federal, para proporcionar abrigo seguro a las embarcaciones, facilitar su atraque y así realizar las transferencias de las mercancías; con equipamiento adecuado, personal calificado y con instalaciones propias para la protección de los bienes.”<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Hernández de Labra, Fernando. Op. Cit. p.144.

Al puerto concurren los modos de transporte terrestre que lo interconectan con su zona de influencia y al propio tiempo, ofrece la posibilidad de que en sus inmediaciones se establezcan industrias que transformen las materias primas, en productos de alta densidad económica; los que, por el modo, de aplicación de modernas energías; y volumen, economías de escala de su producción; se logran ahorros substanciales, que permiten lanzarlos a precios de competencia al mercado internacional, utilizando para ello todas las formas del transporte, especialmente el marítimo<sup>17</sup>

En México, la Ley de Puertos<sup>18</sup> publicada el 19 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, en su artículo segundo, no establece claramente el concepto o definición de un puerto, no obstante que es una Ley, y como tal debe de establecer un concepto.

Cuando en la Ley de puertos no se da una definición de puertos, tenemos que recurrir al Derecho Marítimo. En efecto, según el Artículo 1 de la Convención de Ginebra del 9 de diciembre de 1923 relativa al Régimen Internacional de los Puertos Marítimos.

**“Se consideran puertos marítimos todos los puertos frecuentados normalmente por buques oceánicos y utilizados para el comercio exterior.”<sup>19</sup>**

---

<sup>17</sup> Idem. P 147.

<sup>18</sup> Ley de Puertos. Diario Oficial de la Federación. 19 de julio de 1993.

<sup>19</sup> Esta Convención puede verse en: Cervantes Ahumada, Raúl. Derecho Marítimo. México. Editorial Herrero, S.A. 1984 p. 410.

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

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

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

### **1.1.1.- Funciones de los puertos.**

Una vez analizado el concepto de puerto que nos han aportado los diferentes autores mencionados en líneas anteriores, es conveniente establecer, bajo dichos conceptos, las funciones que todo puerto debe tener, y que deben ser centros almacenamiento, comerciales, industriales y lugares de enlace de los medios de transporte marítimo y terrestres.

### **1.1.2.- Centros de almacenamiento.**

Otra de las funciones esenciales que todo puerto debe tener, es la de ser un centro de almacenaje. Debemos de tener en cuenta que para lograr el funcionamiento correcto de un puerto, éste debe contar con instalaciones de almacenaje, según el destino propio de cada puerto de que se trate.

Debemos tomar en cuenta que, como lo veremos más adelante, existen puertos carboneros, mineraleros, pesqueros, etc., las instalaciones de almacenaje deben ser acordes a la finalidad específica de los mismos, debiendo contar con el equipo necesario para el manejo de la materia prima.

### **1.1.3.- Centros comerciales.**

Los puertos, a través de la historia, han servido principalmente al intercambio comercial, generador del desarrollo económico de todos los países, principalmente con salidas al mar, propiciando el establecimiento de flujos de mercancías, así como el desarrollo de las actividades comerciales, que, sin duda, permite el acceso a los mercados internacionales, determinando el desarrollo integral de cada país.

#### **1.1.4.- Centros industriales.**

Una de las funciones de los puertos es precisamente ser un centro de industrial. Hemos visto que al crearse un puerto, una de las consecuencias benéficas para el mismo, y para la ciudad donde se establece, es que, en las márgenes de éste se establecerán industrias de todo tipo que influirán en el desarrollo del puerto, puesto que éstas aprovecharán las facilidades para transportar sus productos por vía marítima y lograr condiciones comerciales a su favor con otros países, logrando con ello un desarrollo económico-industrial.

#### **1.1.5.- Lugares de enlace de los medios de transporte marítimo y terrestres.**

Además, como cuarta función de los puertos tenemos que deben ser lugares de enlace entre los medios de transporte marítimo y terrestre. Esta función está relacionada íntimamente con el transporte ferroviario, carretero, aéreo y, por su puesto, el marítimo; de ahí el nombre de esta función; así de esta manera tenemos que un puerto es un punto de interconexión o de convergencia de los medios de transporte ya mencionados.

Debemos tener en cuenta que "no debemos separar estas funciones, unas de otras, pues el puerto perderá su importancia, ya que no hay puertos industriales solos o bien comerciales. Sino que el puerto es un todo y como tal debe ser visto." <sup>20</sup>

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

Esta clasificación se basa fundamentalmente en las funciones generales de los puertos, como son la económica, política y social.

Los puertos se clasifican en:

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

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

- a) **Naturales.**- Es cuando la conformación de la costa proporciona una adecuada protección a las instalaciones portuarias de la acción del oleaje y existen las profundidades necesarias para permitir la navegación de

---

<sup>20</sup> Salgado y Salgado, José Eusebio. "El Transporte Marítimo. La Participación De México." Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales, México, ENEP Acatlán, Vol. II, 1982, p. 475-476.

las embarcaciones. Los puertos naturales se establecen en bahías y estuarios, ej. Acapulco, México.

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

## 2) **Por el influjo de las corrientes marítimas y los mares.**

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

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

- a) **Puertos Marítimos.**- son aquellos que están localizados en las costas, protegidos artificialmente o en forma natural, del fruto directo del oleaje y las corrientes marinas, como Vancouver en Canadá, Mazatlán en México, protegidos artificialmente; y Guaymas y Acapulco, también en México protegidos naturalmente.
  
- b) **Puertos Interiores.**- Son los que se construyen en la ribera de un río. Los puertos interiores localizados sobre la margen de un río son también llamados fluviales, y si se localizan en la margen de un lago se les denomina lacustres.

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

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

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

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

### **1.2.2. Por la naturaleza de su función económica, instalaciones y servicios, y al tipo de operación.**

- 1) **Puertos generales o comerciales.**- Son aquellos que disponen de instalaciones preparadas y destinadas a la manipulación de mercancías específicas: grano, carbón, mineral, líquidos, etc., pueden ser de tanta calidad y rendimiento como las deparadas en puertos especializados de tráfico único, estos son

considerados como los puertos más importantes y deben de ofrecer los servicios, las instalaciones y los equipos para carga de diferente naturaleza, son puertos abiertos todo el año, y desde ellos se canalizan mercancías de importancia comercial.<sup>21</sup> En México, Tampico, Tamaulipas; Veracruz, Veracruz; y Manzanillo, Colima; a nivel mundial, Nueva York, en E.U.; Santos en Brasil; Yokohama, Japón, entre otros.

- 2) **Puertos petroleros o cargadores.**- Son aquellos que reciben o envían crudos o derivados para que sean transformados o distribuidos en su zona de influencia como Madero, Tamaulipas; Tuxpan en Veracruz; y Salina Cruz en Oaxaca. Disponen de instalaciones de rapidez operación y capacidad para recibir petroleros gigantes, requieren poder efectuar maniobras de entrada, atraque, destraque y salida en todo tiempo; tener instalaciones de bombeo de las bombas de abordo y tierra, que no perjudiquen la seguridad del buque y han de poder abastecer a los buques del suministro necesario, en el tiempo de operación de carga y descarga. En México son operados en su mayoría por Petróleos Mexicanos, que mantienen nueve terminales en el pacífico y once en el Golfo.
- 3) **Puertos mineraleros.**- Son aquellos donde hay demanda de mineral a transportar, tienen las instalaciones y equipo adecuado para su manejo, y se le da gran impulso a la siderurgia.

---

<sup>21</sup> Hernández Yzal, Santiago. Op. Cit. p. 190.

Disponen de gran capacidad de almacenamiento y cuentan con torres de distribución para los flujos de mineral a voluntad, al cargadero de vagones ferroviarios, al de buques en muelles y a depósitos de cielo abierto, por ejemplo: Isla de San Marcos, Baja California Sur, donde se explota yeso; Isla de Cedros, Baja California; a través de los cuales se exporta sal a los puertos japoneses.

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

- 5) **Puertos carboneros.**- Son los que cuentan y se especializan en el tráfico de este material, carbón, en donde el elemento esencial es que se cuente con el equipo necesario para su manejo como las torres o puentes de carga y descarga, cuando el carbón ha de ser objeto de transporte o reexpedición inmediata, la descarga se hace a vagón o camión, en caso de no requerir almacenarlo, a la estiba de la explanada o bien a cinta que lo porteará hasta los lugares de almacenamiento, las torres de carga y los elementos de transporte (vía férrea, cintas, torres, etc.) o la existencia de cintas de transporte hacia fábricas de gas, a destilerías y demás plantas industriales de aprovechamiento.
- 6) **Puertos industriales.**- Son aquellos que a través de sus instalaciones sirven a las industrias establecidas en sus inmediaciones y que los aprovechan para mover grandes volúmenes de materia primas, insumos o productos manufacturados. Tal es el caso de Hamburgo, Alemania; Róterdam, Países Bajos; en Europa; en México, Pajaritos en Veracruz, petroquímica; y Lázaro Cárdenas, Michoacán, siderurgia.
- 7) **Puertos pesqueros.**- Son aquellos en los que la actividad portuaria fundamental es la pesca, complementada con plantas industriales que procesan o congelan los productos capturados en el mar. En México se tienen los parques industriales pesqueros de Puerto Peñasco y Guaymas en Sonora; Mazatlán en

Sinaloa; Ciudad del Carmen en Campeche o Alvarado en Veracruz.

Estos se dividen en dos:

a) Puertos pesqueros en su aceptación más pura.

b) Puertos de centros industriales pesqueros.

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

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

En nuestro país algunas instalaciones turísticas tienen muelles, especiales para los cruceros y otras proporcionan el servicio de tónder. Se cuenta con 12 en el Pacífico y 8 en el Golfo y Caribe; además de varias instalaciones náutico-turísticas distribuidas 35 en el pacífico, 12 en el Golfo y 59 en el Caribe.

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

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

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

Hernández Yzal<sup>22</sup> considera también las siguientes clasificaciones:

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

---

<sup>22</sup>Idem.

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

#### Regla 15 "Búsqueda y salvamento"

- a) Cada uno de los Gobiernos Contratantes se obligan a garantizar la adopción de las medidas que exija la vigilancia de costas y el salvamento de personas que se hallen en peligro cerca de las costas, en el mar. Dichas medidas comprenderán el establecimiento, la utilización y el mantenimiento de las instalaciones de seguridad marítima que se juzguen necesarias y de posible empleo, considerados la densidad del tráfico marítimo y los peligros existentes para la navegación, y proporcionarán, en la medida de lo posible, medios para la localización y el salvamento de las citadas personas.
  
- b) Cada uno de los Gobiernos Contratantes se obliga facilitar la información correspondiente a los medios de salvamento de que disponga y, si procede, los planes que pueda tener para modificar los mismos

Cervantes Ahumada señala<sup>23</sup> que los accidentes de mar crean una situación de peligro para las personas, el buque y las mercancías. Esta situación da origen a la asistencia, cuando se trata de superar el peligro y al salvamento, cuando se trata de rescatar cosas perdidas, naufragadas. Menciona, que habrá arribada forzosa cuando el buque regrese a su puerto de salida o recale a otro puerto no previsto en su itinerario. Generalmente, la arribada es consecuencia de otro accidente de mar y esta será legítima cuando las causas que la motivaron no sean imputables al naviero o al capitán.

El artículo 98 de la Convención sobre Derecho del Mar<sup>24</sup> establece la obligación de prestar auxilio, señalando lo siguiente:

“Artículo 98.- Deber de prestar auxilio.

1.- Todo Estado exigirá al capitán de un buque que enarbole su pabellón que, siempre que pueda hacerlo sin grave peligro para el buque, su tripulación o sus pasajeros:

a) Preste auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar;

---

<sup>23</sup> Cervantes Ahumada, *Op. cit.* p. 365

<sup>24</sup> Alonso Gómez-Robledo Verduzco, El Nuevo Derecho del Mar. Guía Introductiva a la Convención de Montego Bay. México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1986. Págs. 207-208.

- b) Se dirija a toda velocidad posible a prestar auxilio a las personas que estén en peligro, en cuanto sepa que necesitan socorro y siempre que tenga una posibilidad razonable para hacerlo;
- c) En caso de abordaje, preste auxilio a otro buque, a su tripulación y a sus pasajeros y, cuando sea posible, comunique al otro buque el nombre del suyo, su puerto de registro y el puerto más próximo en que hará escala.

2.- Todo Estado ribereño fomentará la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de un servicio de búsqueda y salvamento adecuado y eficaz para garantizar la seguridad marítima y aérea y, cuando las circunstancias lo exijan, cooperará para ello con los Estados vecinos mediante acuerdos mutuos regionales.”

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

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

- 12) **Puertos de tránsito.**- Más que puertos se trata de dársenas o muelles afectos a recepción y reexpedición de mercancías en tránsito, esto es, aquellos que descargados del buque son temporalmente almacenados para su reembarque en otro buque para ser desplazados a su destino final, el problema más importante en estos puertos es la previsión de daños o alteración de la mercancía, destrucción por agentes exteriores cual el agua, el fuego o los robos.
- 13) **Puertos auxiliares.**- Sus fines primordiales son coadyuvar con el puerto principal, pueden integrarse por agregación, ya que el puerto principal al crecer absorbe a los puertos periféricos de menor importancia, de tal forma que conviene en dichos casos especializar puertos dentro de un área conjunta.

### 1.2.3 Por su navegación<sup>25</sup> o por los servicios a que se destinan:

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

---

<sup>25</sup> Ley de puertos, artículo 9º Primera Parte

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

- 2) **De cabotaje.**- Cuando sólo atienden embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales. Son los puertos diseñados y construidos para captar el transporte de carga o pasaje entre puertos de un mismo país. Ejemplo, los puertos del Pacífico, del Golfo de México y el Caribe.
- 3) **Mixtos.**- Son aquellos que reciben tanto transporte de altura como de cabotaje, esto es, que están diseñados y capacitados para recibir grandes y pequeñas embarcaciones.

#### 1.2.4. Por su importancia:

- 1) **Local.**- Cuando su importancia se reduce a una localidad propiamente, al no tener zona de influencia muy extendida.
- 2) **Regional.**- Depende de la extensión del área de influencia, de los medios de transporte que lo cruzan y la estructura de su producción (agropecuaria, industrial, mineralera, etc.).
- 3) **Nacional.**- Cuando de alguna forma influyen en todo el territorio.

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

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

En nuestro país, los puertos "son de propósitos múltiples, pues una de estas actividades le da al puerto en cuestión su característica determinante".<sup>26</sup>

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

**I.- Por su navegación:**

- a) **De altura**, cuando atiendan embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales e internacionales, y
- b) **De cabotaje**, cuando sólo atienden embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales.

---

<sup>26</sup> Hernández de Labra, Fernando. Op. Cit. p. 139.

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

- a) **Comerciales**, cuando se dediquen preponderantemente, al manejo de mercancías o de pasajeros en tráfico marítimo;
- b) **Industriales**, cuando se dediquen preponderantemente, al manejo de bienes relacionados con industrias establecidas en la zona del puerto o terminal;
- c) **Pesqueros**.- Cuando se dediquen preponderantemente, al manejo de embarcaciones y productos específicos de la captura y del proceso de la industria pesquera, y
- d) **Turísticos**, cuando se dediquen preponderantemente, a la actividad de cruceros turísticos y marinas.

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

En lo que toca a las instalaciones y servicio, se ha tratado de incluir en estas cuatro clasificaciones, todas las anteriores anunciadas, de manera, que al hablar de puertos comerciales podemos aquí considerar a puertos de exportación e importación, lógicamente,

también de altura, graneleros, industriales, petroleros, mineraleros y carboneros entre otros, de tal forma, que pueden incluirse tantas clasificaciones como sea el tipo de mercancías que manejen. Sin embargo esta clasificación es limitada, equívoca e incompleta.

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

Existen en la actualidad diversos convenios internacionales relativos a los puertos. Entre ellos y quizá el más importante, es la Convención de Ginebra o Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos de 1923. Este Convenio dispone que “se consideran puertos marítimos todos los puertos que son frecuentados normalmente por buques oceánicos y utilizados para el comercio exterior...”<sup>27</sup>

Todo Estado contratante se compromete:

- “a conceder a los buques de los demás Estados contratantes el mismo trato que a sus propios buques... en lo que se refiere a la libertad de acceso al puerto y al pleno disfrute de las facilidades que otorga a la navegación y a las operaciones comerciales para los buques, sus mercancías y sus pasajeros.

---

<sup>27</sup> *Ibidem*. P.189.

- La igualdad de trato así establecida abarcará los servicios de toda índole como la asignación de puestos de atraque, las facilidades de carga y descarga, así como los derechos y tasas de todo tipo percibidos en nombre y por cuenta del Gobierno, de las autoridades públicas, de los concesionarios o de empresas de toda clase”.

### **Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos en su apartado de “Estatutos”.**

La convención fue producida en el seno de la Liga de Naciones, la cual, al desaparecer para dar paso a la actual Organización de las Naciones Unidas, dispuso que en la calidad de Organización Internacional Universal que tenía, la serie de convenios y resoluciones que había logrado durante su gestión, debían ser trasladados a la nueva Organización que la sustituía, quedando de esta manera la ONU como depositaria de una gran cantidad de convenios en todos los ámbitos.

Así, de esta manera se reconoce que el “Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos, es el resultado de las negociaciones que produjera la Segunda Conferencia General de Comunicaciones y Tránsito, la cual tuvo lugar en la ciudad de Ginebra,

Suiza, el 15 de noviembre de 1923, habiendo sido convocada por la Liga de Naciones.

El carácter internacional del transporte marítimo permitió observar la importancia del entendimiento de los países que participaban de éste, ya como navieros, ya como usuarios, pues los efectos del entorpecimiento de ese transporte se reflejaba en su propio comercio. Dado que existía la iniciativa de la Liga de Naciones por establecer una Conferencia permanente sobre las Comunicaciones y el Tránsito Internacionales, la obvia importancia del transporte marítimo como vehículo de intercambio hacia un régimen internacional de puertos, materia obligada de cualquier esfuerzo significativo.

Por tal motivo, una vez formalizado un Estatuto que establecía los aspectos principales del trato de los buques de un país en los puertos de otros, la Asamblea General de la Liga de las Naciones decidió adoptar mediante una Convención, los principios que se definieran en ese instrumento, haciéndose por lo tanto depositaria del Convenio.

La Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos, fue aceptada el 9 de diciembre de 1923 en la Asamblea General del citado organismo internacional, en la ciudad de Ginebra Suiza, con vigor internacional del 26 de junio de 1926.

La estructura de este instrumento internacional esta constituido de la siguiente manera:

- La Convención: Cuenta con 10 articulos en los que se establecen aspectos y los procedimientos habituales de ratificación, firmas, denuncias y depósitos
- El Estatuto: Esta formado por 24 articulos que agrupan las normas a las que se someten los Estados Contratantes, para establecer la igualdad de trato a los buques en los puertos marítimos de altura, así como las normas destinadas a facilitar la estadía y tránsito de buques.
- Un Anexo: Referido al Régimen Internacional de Ferrocarriles; y
- Un Protocolo: En donde se añaden algunas especificaciones al Convenio.

Los cuatro elementos se consideran como parte integrante de la Convención y Estatutos del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos.

La presente Convención fue aceptada por nuestro pais, mediante el depósito del instrumento de adhesión ante la Organización el 5 de marzo de 1934. Aparece publicada en el Diario oficial de la Federación

del 17 de septiembre de 1935. Se encuentra vigente internacionalmente desde el 26 de junio de 1926.

Todos los Estados Contratantes de la Presente Convención, se comprometen a otorgar igualdad de tratamiento a los barcos de otros Estados, en los puertos marítimos bajo su soberanía o autoridad. Dicha igualdad se aplicará a todo lo que se refiere al buque, su carga, pasajeros y tripulación, con respecto a la utilización del puerto y sus instalaciones, como son: asignación de muelles, facilidades para la carga y descarga, acceso, permanencia y salidas de personas y vehículos.

En lo que se refiere a las cuotas establecidas por los Estados, el Estatuto indica que deberán ser publicadas antes de que entren en vigor, por lo tanto, deberá existir un tabulador para el pago de derechos, a la disposición de los usuarios y concesionarios en cada puerto.

Con el propósito de que se aplique el principio de igualdad de tratamiento, este Convenio estipula que no se hará distinción alguna en detrimento de la bandera de los Estados Contratantes.

Cuando se trate de una mercancía con procedencia y destinos iguales, los derechos no excederán de los impuestos por otras naciones a menos que existan razones especiales de tipo geográfico, económico y/o técnico.

El Estatuto no se hace obligatorio en los siguientes casos:

- Cuando el tránsito de pasajeros cuya admisión esté prohibida, y de mercancías que por razones de salud pública o seguridad no puedan introducirse al país.
- Cuando el Estado contratante sostenga otros convenios internacionales, concertado con posterioridad a éste y que se encuentre depositado en la Organización de las Naciones Unidas referentes al: Tráfico de mujeres y niños, la exportación e importación de drogas peligrosas, armas o el producto de pesca, o bien en acto ilícito de la propiedad industrial, literaria o artística, relativa a marcas falsas, etc.

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

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

- El Convenio Internacional para la unificación de ciertas reglas relativas a los privilegios e hipotecas marítimos, firmado en Bruselas el 10 de abril de 1926;

- El Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, firmado en Londres el 9 de abril de 1965;
- El Convenio sobre limitación de la responsabilidad nacida de reclamaciones de Derecho Marítimo, firmado en Londres el 19 de noviembre de 1976;
- La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmado en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982.
- La Convención sobre la responsabilidad de los empresarios de terminales de transporte en el comercio internacional, firmado en Viena el 19 de abril de 1991.

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

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

El régimen jurídico de un puerto depende ante todo de la voluntad del Estado. Este puede adoptar un enfoque macroeconómico o

global, cuidando de que el sistema portuario adopte la mejor contribución posible al desarrollo del país, o un enfoque microeconómico o local, considerando que el puerto constituye una entidad económica que debe funcionar con sus propios medios y cuya finalidad debe consistir en lograr que el costo del paso de las mercancías por el puerto sea el menos posible. En México, se puede hablar de un enfoque microeconómico.

De esta manera, la estrategia económica y política de un Gobierno suele consagrarse en unos instrumentos, que revisten las formas de leyes cuando se trata de principios, o de reglamentos, cuando se trata de la aplicación. Los sistemas constitucionales, cuando existen, designan las autoridades facultadas para promulgar estos textos. Por lo general las reglas varían según se trate de un Estado Unitario, de un Estado Federal o de un Estado Confederado, y habida cuenta del grado de descentralización y, sobre todo, de los regímenes jurídicos en vigor en el país de que se trate.

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

La forma y contenido de los instrumentos puede variar según el tamaño del país, y en particular, el número de sus puertos. En estados

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

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

En primer lugar estos principios deben respetar los principios constitucionales del país de que se trate, cuando proceda, así como los tratados y convenios internacionales. Aquí conviene hacer una advertencia: el instrumento, además de ser claro, debe contener unos artículos breves, ya que un texto extenso es fuente de ambigüedad”

Es de suma importancia atender a esta característica fundamental porque lamentablemente, los instrumentos jurídicos de los puertos, -Ley de Puertos- en especial, no respeta algunos convenios internacionales, es demasiado ambiguo e impreciso en algunas cuestiones, además de que viola la Constitución del país.

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

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

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

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

- Las atribuciones de la autoridad portuaria.
- En algunos casos la composición del consejo de administración
- En el caso, de una sociedad mercantil, las condiciones de suscripción o cesación de las acciones.
- Las normas contables y financieras, cuando pueda ser útil adaptarlas a las normas comerciales.
- Los métodos de financiación de obras y equipo, cuando no se autofinancien completamente.
- Las modalidades de ejercicio del poder de control, cuando éste exista y cuando esto pueda ayudar a impedir que entorpezca el desarrollo eficiente de las operaciones diarias o de desarrollo.
- El régimen de gestión de las instalaciones o equipos de propiedad pública, cuando existan, por ejemplo, gestión en régimen de concesión bajo control del Estado, etc.
- La reglas básicas relativas a la policía especial de puertos, explotación y conservación de zonas portuarias de dominio

público y las relativas a la seguridad, contaminación, medio ambiente y sustancias peligrosas.

- En algunos casos, pero en todos, el régimen de organización del trabajo portuario, es decir, condiciones de empleo de los estibadores cuando esto facilite una evolución ulterior adaptadas a las necesidades de tráfico.
- Las reglas relativas a la gestión de las propiedades públicas.

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

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

Cada país, sin importar su forma de gobierno, tiene la facultad de definir el régimen jurídico de sus puertos, estableciendo la dependencia que tiene con respecto a la autoridad portuaria.

Un puerto de gestión centralizada, se distingue por el hecho de que, jurídicamente, toda decisión relativa a la explotación o desarrollo del puerto deber ser tomada por el poder central. En la práctica se

incluyen a los puertos llamados autónomos. También se incluyen a los puertos municipales, los puertos llamados "de interés nacional", las oficinas de puertos nacionales o las administraciones portuarias.

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

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

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

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

La descentralización consiste en la transferencia de algunas competencias del Estado a las autoridades locales. En el caso de las autoridades portuarias autónomas, consiste en repartir las competencias entre el Estado, los responsables de la adopción de decisiones económicas y los representantes de las administraciones locales, por medio de una estructura administrativa bajo el control del Estado. Tanto la autoridad gestora del puerto descentralizado como la autoridad del puerto autónomo explotan las instalaciones cuyo uso les ha sido concedido y se encargan de la policía del puerto.

#### **a) Descentralización en materia portuaria.**

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

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

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

b) El régimen de autonomía de los puertos marítimos.

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

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

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

El concepto de privatización en materia portuaria no es nuevo. En siglos pasados, ya había puertos privados en algunos países de economía fuerte. La privatización de los puertos puede revestir diversas

formas: el Estado puede otorgar al sector privado una concesión sobre todas las operaciones portuarias, o en algunos casos, puede autorizar a algunas empresas a construir y explotar terminales privados. La administración pública de los puertos se desarrolló cuando numerosos países accedieron a la independencia en los primeros años del decenio de 1960: los gobiernos de estos países deseaban ejercer el control sobre las operaciones portuarias, que ofrecen un interés estratégico significativo para el comercio exterior.

En 1980 se inició en el mundo una nueva tendencia hacia la privatización de los puertos. De ese modo, la explotación de terminales especializadas, en particular para contenedores, se privatizó rápidamente en algunos países como Malasia y Jamaica. Otros países fueron más leños y privatizaron un número importante de puertos. Por ejemplo, en Inglaterra, entre 1983 y 1984 privatizó la Associated British Ports, que posee 21 puertos que representan más de una cuarta parte del tráfico portuario nacional. También han resultado afectadas por el movimiento de privatización otras regiones como la América Latina, la Europa Occidental y Oriental, y Asia. La reconocida flexibilidad de gestión que ofrece el sector privado constituye una ventaja indiscutible para la explotación eficiente de las actividades portuarias.

En la mayoría de los países, las privatizaciones de los puertos se decide o autoriza por Ley. Desde 1991 en el Reino Unido la ley ha ofrecido a los llamados "truts ports" la posibilidad de solicitar su privatización. Esta operación se está desarrollando caso por caso,

según el procedimiento de operación de licitación abierta. En el caso de los puertos cuyo volumen de negocios anual es superior a cinco millones de libras, es decir, 14 puertos en la actualidad, el Ministro de Transporte tiene derecho a tomar la iniciativa de privatización en un plazo de diez años.

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

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

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

Cerca de la tercera parte de las mercancías transportadas en México, y más del ochenta por ciento de las exportaciones, pasan a través de los puertos del país.<sup>28</sup> Este dato nos muestra por sí solo, la gran importancia que tiene el transporte marítimo dentro del comercio de nuestro país.

Anteriormente, lo tradicional era considerar que el puerto actuaba en un espacio en el cual su presencia tenía un carácter prácticamente dominante; es decir, funcionaba en un mercado natural que constituía su cuenta de tráfico o zona de influencia. Cuando se llevó al extremo esta posición los puertos tenían un papel estático, que los hizo actuar exclusivamente como prestadores de servicios, en función de la demanda que los elementos externos generaban.<sup>29</sup>

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

---

<sup>28</sup> Puertos Mexicanos. Puertos Mexicanos, SCT. 1993.

<sup>29</sup> Ocampo Sigüenza, Daniel. "Los puertos y las ciudades costeras ante la apertura comercial de México". En Banco Nacional de Comercio Exterior. México, Agosto. Num. 8, Vol. 43, 1993. p. 735.

De tal forma, que dado su carácter de eslabón entre los medios marítimos y terrestres, los puertos propician el establecimiento y desarrollo de un gran número de actividades en los litorales. Cabe señalar, entre otras actividades, las relacionadas con el comercio exterior, que generan la navegación de altura; las de comercio interior que, al vincular puertos del mismo país, da lugar a la navegación de cabotaje; la construcción y reparación de embarcaciones, industria netamente marítima; numerosos servicios navieros, como avíos, avituallamientos y otros complementarios; las actividades de servicio a las mercancías, como almacenamiento, empaque y conservación, servicios aduanales, seguros, etc; las que se derivan de los requerimientos de seguridad, prevención de siniestros, fumigación, mantenimiento de instalaciones y dotación de aguas, entre otros.<sup>30</sup>

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

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

---

<sup>30</sup> Ibidem. P. 737.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que cubren la industria hotelera, la gastronómica y la producción de artesanías.

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

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

Bastante ya se ha hablado que el "comercio exterior tiene un efecto altamente positivo sobre el crecimiento; por el mecanismo multiplicador del comercio internacional, las exportaciones estimulan el crecimiento; los ingresos obtenidos por el sector exportador se difunden en el conjunto de la economía, provocando un crecimiento más que proporcional del ingreso global; la elevación de la producción induce a nuevas inversiones y la expansión de las industrias exportadoras suscita la creación de industrias complementarias, además de inversiones en infraestructura. A su vez, las importaciones también son un factor de desarrollo".<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Queiroz, José María Vilar. Brasil: Exportaciones e importaciones. En Díaz Flores, Oscar Rodolfo. Tesis: Análisis Jurídico Económico de la Ley de Puertos. México, UNAM, 1994. p.21.

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

De esta manera nos damos cuenta que el comercio internacional es una actividad que se ve afectada directamente por el desarrollo del transporte en general y por el transporte marítimo en particular.

Como ejemplo de la gran evolución, tenemos que mientras la población del planeta se duplicó durante el periodo de 1950 a 1988 y el producto mundial bruto se cuadruplicó en el mismo periodo, el transporte internacional de carga vía marítima se incrementó siete veces, la flota de la marina mercante mundial casi más de siete veces y el número de automotores se incrementó por un factor de seis en el mencionado periodo.<sup>32</sup>

---

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

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

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

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

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

---

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

importancia para establecer las bases del comercio exterior y del que se valen las naciones para realizar un gran volumen de sus operaciones.

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

Cada aspecto, ya sea político, social o económico tiene su propia importancia, siendo conveniente destacar el aspecto económico, pues se considera más relevante, teniendo en cuenta que los puertos influyen en el desarrollo económico de un país o de una región.

La importancia de un puerto dependerá de los recursos naturales que se encuentren en el área de ubicación del mismo, y del grado de desarrollo que tenga la zona de influencia.

La posición geográfica privilegiada que tiene México en el mundo debe ser tomada en cuenta por nuestros gobernantes para convertir al país, en una nación preponderantemente marítima.

## CAPITULO II.- EL SISTEMA PORTUARIO MEXICANO Y SU RÉGIMEN JURÍDICO.

El sistema portuario nacional es uno de los aspectos más interesantes de la problemática del país. Para poder comprender su importancia y trascendencia dentro de la economía nacional, es menester realizar un diagnóstico del problema y que ofrezca políticas viables para su mejor funcionamiento.

### 2.1.- Antecedentes históricos.<sup>34</sup>

Al revisar la historia de nuestro continente, nos damos cuenta que desde la llegada de los primeros pobladores de América provenientes de Asia a través del estrecho de Bering y siempre en continua peregrinación hacia el sur, hasta la llegada de los españoles en 1492, y posteriormente, en México, en 1521, la navegación marítima fue inexistente.

---

<sup>34</sup> Salvo que se citen otras fuentes, las siguientes páginas se encuentran basadas en Jorge A. Vivó. Geografía Humana de México. Ediciones Galicia. México, D.F. 1981. Enciclopedia de México, México, SEP, 1978, Tomo X, Díaz del Castillo, Bernal. La Conquista de la Nueva España. Tomo III, CL., Editora Nacional, México, D.F. 1969. Filisola, Vicente. Memorias para la Historia de la Guerra de Tejas. Tomo I, México D.F., Editora Nacional, 1968, J. Hernández y Dávalos. Colección de Documentos para la Historia de la Guerra de Independencia de México de 1808 a 1821. Tomo I, México, 1987. Cosío Villegas, D. "Historia Moderna de México". Tomo II, México, 1969. López Cámara, Francisco. "La Estructura Económica y Social de México en la Época de la Reforma". Siglo XXI Editores, México, 1969.

Aunque de manera limitada,

“...la cultura Maya logró desarrollar una navegación que le permitió internarse en el Caribe y en el Golfo de México, siempre con fines comerciales y culturales.”<sup>35</sup>

Sin embargo, es hasta la llegada de los españoles cuando se desarrolla la verdadera navegación marítima entre el viejo y el nuevo continente.

El primer contacto después de la llegada de Cristóbal Colón en 1492, lo realizó éste mismo en 1498 cuando realizaba su tercer viaje navegando de Santo Domingo a Jamaica, y avistó una embarcación indígena cargada de algodón impulsada por más de treinta remeros. En su cuarto y último viaje en 1502, llegó hasta las costas de Nicaragua, Honduras y Costa Rica.

En 1508 Pinzón pasó por Yucatán y es hasta 1511 cuando una nave de Valdivia al naufragar en el arrecife de Alacranes, establece el primer contacto con los Mayas. Sobrevivieron únicamente Jerónimo de Aguilar que serviría más tarde de interprete y guía a Hernán Cortés, y Gonzalo Guerrero, cuyos tres hijos serían los primeros indo españoles.

La noticia de esta arribada forzosa se propagó por medio de los comerciantes mayas y aztecas que se encontraban en continuo contacto en las regiones costeras del Golfo de México.

---

<sup>35</sup> A. Vivó. Jorge. Geografía Humana de México. Ediciones Galicia. México, D.F. 1981. p. 39.

Los españoles trajeron consigo conocimientos técnicos y marítimos que a su vez heredaron de los fenicios, griegos, celtas, cartagineses, romanos, bárbaros, visigodos, bizantinos y árabes que a través de los siglos ocuparon distintas partes de la península Ibérica.

De ese legado provenían los instrumentos náuticos que les permitieron dejar la navegación costera y aventurarse en la inmensidad del océano para descubrir el nuevo mundo. Fue la introducción en Occidente de la brújula de origen chino, así como el uso del astrolabio antecedente del sextante y cuyo origen se atribuye a los griegos, los que facilitaron la proeza que cambiaría el curso de la historia.

Se había comprobado el carácter insular de Cuba y se tenía la certeza, por las exploraciones realizadas, de que existían extensos y ricos territorios a poca distancia de la isla, así en 1508 Juan Ponce de León navegando hacia el noroeste llegó a las costas de Florida, Hernández de Córdoba en 1517 se dirigió al suroeste llegando a Cabo Catoche donde fue rechazado por los Mayas, costeano llegó a Campeche y a Champotón llamando a éste sitio bahía de la mala pelea por la derrota que le infringieron obligándolo a retirarse.

Juan de Grijalva, un año más tarde, siguiendo la misma ruta desembarcó en Cozumel, esquivó Catoche y Campeche y costeano llegó hasta Champotón, descubrió Boca de Términos e internándose en el río le puso su nombre, pasó por Coatzacoalcos y por la desembocadura del Papaloapan, prosiguió hasta el río en que los

mexicas enviados por Moctezuma lo recibieron con miles de regalos, pasó por la Isla de San Juan de Ulúa y llegó hasta la desembocadura de los ríos Tuxpan y Pánuco de donde retrocedió hasta el río Tonalá al que le dio el nombre de San Antonio y regresó a Cuba.

En 1519 Álvarez de Pineda recorrió las costas de Florida y el Sur de los Estados Unidos hasta llegar al río Pescadores, hoy río Bravo; descubrió el río San Fernando, el de las Palmas, hoy Soto la Marina y llegó hasta la región del Pánuco donde fue aniquilado con todos los miembros de su tripulación. Cerrándose en esta forma el ciclo de exploraciones iniciado en 1508.

El 10 de febrero de 1519, Hernán Cortés partió de Cuba con 11 naves, 500 voluntarios y 100 tripulantes hacia el continente. El 23 de marzo desembarcó en Tabasco iniciándose en esa forma su gigantesca empresa conquistadora.

Fundó en la desembocadura del Papaloapan, Santa María de la Victoria, hoy Tabasco, asimismo, arribó a Coatzacoalcos y el 10 de junio del mismo año estableció la primera Ciudad-Puerto poniéndole el nombre de "Villa Rica de la Vera Cruz", ahí desconoció los poderes de Diego de Velazquez sobre la expedición y ordenó destruir sus naves.

Tras cruentas batallas y alianzas ventajosas con los señoríos y reinos que deseaban sacudirse el yugo de la dominación azteca, el 7 de noviembre lograron llegar hasta la capital del imperio, de la que son

expulsados al año siguiente tras el sitio de Alvarado en Tenochtitlan y de la famosa batalla de la Noche Triste, retirándose Cortés con sus fuerzas hasta Tlaxcallan.

En esta fase de guerra abierta, Cortés desarrolló una estrategia que tuvo que estar inspirado fundamentalmente en los informes de la Malinche o de nobles enemigos de los aztecas que los transmitieran por medio de ella, porque sólo sobre la base del conocimiento de la historia antigua de los pueblos indígenas, pudo realizar la secuela militar victoriosa en todo momento que permitió aislar totalmente y destruir la capital azteca.

Para ello "Se construyeron en Texcoco trece bergantines utilizados para la batalla de Tenochtitlan en abril de 1521 para combatir contra las 4000 canoas que defendían la capital del imperio."<sup>36</sup>

Del resultado de esta batalla, en la que intervinieron en forma decisiva embarcaciones que fueron utilizadas por ambos bandos, dependió el curso que habría de seguir nuestra historia.

Una vez que terminó la fase de la penetración concéntrica, Cortés, con el fin de consolidar su dominio, inició la conquista por

---

<sup>36</sup> Díaz del Castillo, Bernal. La Conquista de la Nueva España. Tomo III, CL., Editora Nacional, México, D.F. 1969. p. 54..

medio de la expansión radial, siguiendo las mismas rutas que los aztecas y otras tribus habían utilizado para extender sus dominios.

Ese mismo año, 1521, Villa Fuerte al mando de una expedición hacia la costa occidental descubrió Acapulco y llegó hasta Zacatula; al año siguiente, Cristóbal de Olid siguiendo la misma ruta llegó hasta Manzanillo: otra expedición marchó hacia el sur bajo el mando de Pedro de Alvarado y ocupa Tututepec en la región del istmo, antes del año conquistó Tehuantepec, el Soconusco y fundó Salina Cruz, al mismo tiempo Cortés fundó cerca de Chila, San Esteban del Puerto, hoy Tampico, terminando en esa forma con el último foco de resistencia en el Golfo de México.

Partiendo de Colima en 1526 Francisco Buenaventura fundó Xalisco, hoy San Blas Nayarit, al siguiente año, desde Zihuatanejo partió Alvaro de Saavedra y descubrió las Molucas. Las islas Marias y la isla de Tortuga las descubrió diego Hurtado de Mendoza en 1532 así como Bahía de Banderas, hoy Puerto Vallarta, Jalisco; las islas Revillagigedo fueron descubiertas por Hernando de Grijalva; en 1535 Cortés con una flota construida en Salina Cruz partió hacia el norte para explorar el Golfo de California, llegó a la isla de Tortuga, descubrió el Cabo San Lucas y fundó Santa Cruz hoy la Paz.

Fue hasta 1539 cuando Francisco de Ulloa estableció el carácter peninsular de Baja California, poco después Fernando de Alarcón se remontó río arriba por el Colorado, en 1542 Juan Rodríguez Carrillo

fundó el Puerto de San Miguel, hoy San Diego y llegó al paralelo 44°, ese mismo año Ruy López de Villalobos tomó posesión de las Filipinas.

Para ese año se había localizado y habilitado más de 25 puertos y se habían creado los astilleros de Huatulco, hoy Puerto Ángel, Oaxaca; Acapulco, Zacatula y Santiago en el Pacífico; en el Golfo, el astillero de Campeche adquirió renombre por la pericia de sus artesanos y la bondad de sus naves, compartían esta fama Coatzacoalcos y Tlacotalpan, utilizando todos ellos la mano de obra aborígen y las magníficas maderas de la región.

La etapa de la conquista y de los grandes descubrimientos geográficos declinaba y con ella el poderío de España, la armada invencible de Felipe II casi había sido aniquilada en 1583 en el mar del Norte frente a las costas de Inglaterra, el impacto de esa derrota repercutió en la Nueva España donde los conquistadores trataron de asegurar y consolidar sus posiciones.

## LA COLONIA.

Ante el temor de verse despojado de los territorios descubiertos, España ya debilitada, reforzó el proceso de colonización y en 1697 estableció Loreto, el primer presidio en la costa oeste de Baja

California; en esa misma época fundó 17 misiones y dos centros de población en la Vieja California.

La rápida expansión de las colonias británicas fue uno de los factores determinantes para que los españoles diesen una mayor atención a la región norte de sus territorios, fue así como en 1769 se estableció el presidio de San Diego de Alcalá, el 1770 el de Monterrey, en 1776 el de San Francisco de Asís, San José en 1777, los Ángeles en 1781, Santa Bárbara en 1782 y Branciforte en 1797, así como 20 misiones tierra adentro tratando de establecer una frontera.

Estados Unidos había nacido a la vida independiente y desde su fundación la política de expansión era manifiesta; había comprado Las Floridas a Francia y reclamaba como de su propiedad los territorios inexplorados adyacentes, sabiendo que la frontera norte de la Nueva España, hasta entonces, era indefinida y ofrecía magníficas posibilidades para una rápida expansión sin gran peligro.

Con el fin de evitar un enfrentamiento con los Estados Unidos el 22 de febrero de 1819 se concertó el Tratado de Amistad y Arreglo de diferencias y límites entre España y Estados Unidos.

“En el se fijaba como línea divisoria aquella que partiendo del Golfo de México desde la desembocadura del río Sabina siguiendo su cauce hasta la latitud 32°, de ahí en línea recta hasta el río Rojo de Nachitoches, nuevamente siguiendo el cauce hasta la latitud 100° de Londres en que cortará este río, en línea recta por el mismo grado hasta el río Arkansas, al llegar hasta el grado 42° de la latitud

septentrional se tirará una línea recta hasta el mar del sur por el mismo paralelo de latitud.<sup>37</sup>

De esa forma el territorio de la Nueva España tenía un territorio de más de cuatro millones de kilómetros cuadrados de acuerdo con el mencionado tratado.

Durante esa época sólo dos puertos habían recibido atención especial, Veracruz como arteria abierta por donde fluía el oro y la plata hacia la Metrópoli, y Acapulco por donde se recibían las especias y otros artículos que procedían del Oriente.

El proceso histórico marítimo entró en un periodo de franca decadencia, en el cual los avances materiales fueron lentos y aislados, los puertos mantenían su actividad por la falta casi absoluta de comunicaciones terrestres, pero esa misma falta de caminos y la inseguridad que ofrecían, sólo permitió la existencia raquítica de algunos cuantos.

## ÉPOCA INDEPENDIENTE.

Durante la Colonia, la falta de comunicaciones impidió la integración territorial, lingüística y cultural, factor determinante por el

---

<sup>37</sup> Filisola, Vicente "Memorias para la Historia de la Guerra de Tejas". Tomo I, México D.F., Editora Nacional, 1968, p.98 y sigs.

que posteriormente fuimos despojados de más de dos millones de kilómetros cuadrados.

El movimiento de independencia agravó las condiciones en que se encontraba el país, la continua y sistemática explotación de los indígenas y de los mestizos por los peninsulares y el saqueo de nuestros recursos dejaron aniquilada la economía, al mismo tiempo, la corrupción administrativa, política y militar que facilitó el cambio, formó parte del nuevo Estado.

Hernández y Dávalos, nos describe lo siguiente:

“Correspondió a José María Mercado, cura de Ahualulco, ocupar el primer puerto, San Blas, Nayarit, el primero de diciembre de 1810, el 20 de agosto de Mil Ochocientos Trece el comandante de Acapulco rindió el reducto a Morelos para el que era una verdadera obsesión el obtener el dominio de los puertos; ya que solamente en esa forma se podrían interceptar los navios enviados por la Metrópoli con pertrecho y gente; al mismo tiempo se podrían utilizar una vez que se estableciesen lazos de amistad con otros países para iniciar el intercambio...”<sup>38</sup>

Uno de los primeros actos del gobierno independiente fue el crear la Secretaría de Estado y Despacho de Guerra y Marina el 8 de noviembre de 1821.

---

<sup>38</sup> J. Hernández y Dávalos. Colectión de Documentos para la Historia de la Guerra de Independencia de México de 1808 a 1821. Tomo I. México, 1987, p.57.

La falta de comunicaciones impidió la formación de zonas agrícolas de importancia, así como la diversificación de los cultivos, limitándose a una producción de autoconsumo.

En cuanto a la industria, especialmente la minería que consistía en la principal fuente de exportación del país, era frenada por las dificultades del transporte y los altos costos en los fletes, hicieron que fuera ilusoria la exportación de otro tipo de metal distinto al oro y la plata, pues éstos si compensaban los precios elevados del transporte.

La falta de comunicaciones y transportes obstaculizó la formación de un verdadero mercado nacional, indispensable para el desarrollo del comercio.

Cosío Villegas nos dice al respecto que:

“La Hacienda Pública era, en fin, otra víctima desde el momento en que la falta de comunicaciones impedía al Gobierno cualquier control fiscal.”<sup>39</sup>

“En este país lo único que preocupa a los gobernantes son los ingresos reales de la aduana y no los medios de aumentar su volumen ampliando el círculo de los consumidores...Sin un sistema vial no hay posibilidad de transacciones a gran escala, los hombres de Estado mexicanos lo saben y lo proclaman. La prensa los ayuntamientos y las oficinas de fomento administrativo reclaman a gritos que se abran nuevas vías de comunicación. El poder central simula oír todas estas dolencias...Multiplica las bellas promesas y se agota en proyectos maravillosos, no va más lejos de su buena voluntad. Esta manera de

---

<sup>39</sup> Cosío Villegas, D., “Historia Moderna de México”. Tomo II, p. 24, México, 1969.

gobernar o más bien de oprimir al país no data de hoy, se remonta a los primeros días de la independencia." <sup>40</sup>

Los grandes puertos de entrada y salida del país como Veracruz, Tampico y Mazatlán que en parte habían desplazado a Acapulco, llegaron a ser grandes centros de distribución comercial que abarcaban zonas muy extensas del territorio.

Como el transporte hacia el interior del país era difícil y arriesgado, gran parte de las mercancías que se concentraban en los puertos principales, debían reexpedirse por vía marítima hacia otros puntos del litoral, que de ese modo se constituyeron, con el tiempo, en otros puertos, fundamento de todo un sistema costero atendido principalmente por barcos mexicanos de poco calado y reducidas dimensiones. Este sistema también cubría el transporte de personas y la entrega de correspondencia.

La preponderancia del comercio exterior, la pobreza de los gobiernos y el atraso de las comunicaciones daban a nuestros puertos en esa época una significación e importancia muy especial.

Al respecto Francisco López Cámara nos dice:

"El Gobierno que pudiera controlar realmente los puertos principales, tenía posibilidades de subsistir, pero apenas perdía ese control y su caída era inevitable. Por el contrario un movimiento revolucionario que se apoderase de las comunicaciones entre los

---

<sup>40</sup> Idem.

puertos y el resto del país, paralizaba casi de inmediato la vida de éste.<sup>41</sup>

Además la configuración geográfica de nuestras costas limita el número de puertos naturales, las condiciones del terreno dificultan encontrar lugares convenientes para el establecimiento de buenos puertos.

Tampico que había llegado a ser el segundo puerto de la República y que disfrutaba de una de las mejores barras del Golfo, no podía recibir barcos, sino cuando la corriente cambiante del río lo permitía, cosa que no sucedía siempre.

En cuanto a la parte Sur del Golfo, en Campeche y en Yucatán, algunos de los ríos que los riegan, forman en sus desembocaduras pequeños puertos mejor conocidos por los peligros de sus barras que por la actividad de su comercio. A estas dificultades físicas de los puertos del Golfo, era necesario agregar la pobreza de las instalaciones y de los servicios portuarios que eran otros tantos obstáculos que presentaban serios peligros para los comerciantes.

En el Pacífico los puertos disponían de mejores condiciones físicas, pero su importancia comercial era muy inferior a la de los puertos del Golfo. Así, tenemos que, Michel Chevalier decía que:

---

<sup>41</sup> López Cánara, Francisco, "La Estructura Económica y Social de México en la Época de la Reforma". Siglo XXI Editores, México, 1969.

"San Blas y Acapulco eran puertos magníficos, el último es uno de los estancos mas admirables que puede encontrar el navegante en el mundo entero"<sup>42</sup>

Estas ventajas de los puertos del pacifico, sólo les beneficiaba en forma limitada, porque tenían instalaciones y servicios portuarios aún más lamentables que los del Golfo, y la corrupción de los funcionarios era tan generalizada que muy pronto habían llegado a ser verdaderos centros de contrabando, lo que no sólo afectaba a los intereses del comercio, sino sobre todo a los del gobierno que dependía en gran parte de los recursos aduanales para poder subsistir.

Causa y efecto se conjugaban, los puertos no producían porque se descuidó su mantenimiento, aunado a los factores antes mencionados.

Veracruz se encontraba en una mejor situación, el que a pesar de sus condiciones físicas adversas, recibía atención, ya que se consideraba como el tesoro de la República, siendo su ingreso recaudado en su aduana muy cercano a las tres cuartas partes del ingreso del gobierno.

Nuestra flota mercante se reducía a unos cuantos barcos de pequeña eslora, destinados al comercio de cabotaje, ninguno de los navíos de gran eslora llevaba el pabellón mexicano.

---

<sup>42</sup> Michel Chevalier, "Le Mexique ancien et moderne". P. 10, citado por López Cámara, Francisco, Op, cit. p.103.

En cuanto a las fuerzas navales, éstas eran prácticamente inexistentes. Martinet, nos dice al respecto que:

"Ellos se elevan a cuatro navios, de los cuales sólo uno, una goleta, ha sido construido como navio de guerra, los otros tres son barcos de comercio alquilados a los comerciantes que son sus propietarios, y armados con algunas piezas de artillería de pequeño calibre. Los cuatro están provistos con tripulación formada a base de los "matriculados" (reunión de gentes de distinto origen), es decir, hombres de todas las nacionalidades, desertores en su mayoría de barcos europeos."<sup>43</sup>

En términos generales, estas eran las condiciones de la infraestructura vial del país en esa etapa caótica que se inició durante los últimos meses de la administración de Guadalupe Victoria (1824-1829) y que se prolongó durante cerca de 40 años en los que se sucedieron 53 presidentes entre los cuales Santa Anna había ocupado repetidas veces la primera magistratura.

A consecuencia de ello, México perdió más de la mitad del territorio nacional; el gobierno carecía de los más elementales recursos hacendísticos, y las libertades consagradas en las disposiciones legales de la lucha de independencia por Hidalgo y Morelos se habían restringido, en ocasiones, constitucionalmente por haberse limitado el derecho para ser elector, y en otros casos frecuentemente, las garantías individuales eran conculcadas.

---

<sup>43</sup> Martinet, "Le Mexique" p. 63, citado por López Cámara, Francisco. Op. cit. p. 112.

Semejantes gobiernos no podían iniciar seriamente una política de obras públicas destinadas a promover el desarrollo de las comunicaciones, sin embargo, la necesidad de ejercer un mayor dominio económico, o cuando menos, poder controlar los continuos brotes de rebeldía y actos de bandolerismo, cuyo escenario era frecuentemente alguna de las muchas regiones aisladas, exigía con urgencia el crear una infraestructura vial más extensa.

La mencionada falta de recursos para intentar la creación de dicha infraestructura obligó al gobierno establecido a aceptar las condiciones que les imponían los inversionistas extranjeros, fue así como en 1837 se otorgó la concesión para construir la primera vía férrea que uniría la capital de la República con el puerto de Veracruz, ferrocarril que fue inaugurado en forma definitiva en 1873, quedando comunicados en esa forma los dos centros comerciales más importantes del país.

## LA REFORMA.

Las bases para la reforma liberal estaban dadas en el Plan de Ayutla. El movimiento revolucionario tuvo mayor fuerza al incorporarse Juárez después de haber ocupado importantes cargos públicos; en 1855 se le confirió el cargo de Ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, desde donde el 23 de noviembre de

ese mismo año suscribió la Ley de Administración de Justicia, mejor conocida como la Ley Juárez.

“Dicha ley, dotada de transitoriedad, tendía a acabar con el caos judicial declarando insubsistentes y sin efectos las disposiciones dictadas sobre el ramo por la administración anterior...”<sup>44</sup>

Al ocurrir la ratificación de la Ley Juárez, por el Congreso Constituyente el 22 de abril de 1856, se suprimieron los tribunales especiales y los fueros eclesiásticos y militares; al terminar con los privilegios, se sentaron las bases sobre las que se apoyaría la Constitución de 1857, punto de partida para estructurar el Estado Mexicano sobre fundamentos jurídicos.

Se había dado un paso gigantesco y se contaba con bases firmes para iniciar el desarrollo, sin embargo la efervescencia política estaba en su apogeo, el grupo reaccionario afirmaba que aquella ley fundamental no respondía a las necesidades de la Nación y que era preciso convocar a un nuevo Congreso Constituyente. Comofort aceptando su incapacidad para gobernar, y para terminar con el caos que agobiaba al país, huye al extranjero.

En condiciones críticas, Juárez asume el poder como Presidente Interino de la República y el 19 de enero de 1859, en Guanajuato, expide un manifiesto en el que explica al pueblo las razones de la lucha y nombra su gabinete.

<sup>44</sup> R. Castañeda, María del Carmen. “La Prensa Periódica en torno a la Constitución de 1857”. I.I.S. UNAM. 1975. p. 58.

La lucha se prolonga por casi tres años, en los cuales los conservadores poseen las armas, las principales plazas y el dinero del clero, los liberales sólo contaban con la férrea decisión de rescatar al país del oprobioso vasallaje en que los fueros y los privilegios mantenían encadenados por la miseria y la ignorancia a gran parte de la población del país.

El Gobierno Constitucional se estableció en Veracruz, ahí, el Presidente Juárez, expidió el 12 de julio de 1859, las Leyes de Reforma, que constituyen sin duda una de las mayores victorias jurídicas de mayor importancia en nuestro país; el ejército constitucionalista vence a los conservadores en la batalla de Calpulalpan, y el 11 de enero de 1861 el pueblo elige a Juárez Presidente Constitucional.

Sin embargo, la integración de la estructura política- económica del país, aún se encontraba distante. Para los países europeos México era una apetecible presa, por lo que determinaron establecer una convención tripartita en Londres constituida por Inglaterra, Francia y España para organizar la intervención en México, así como el envío de sus armadas, que llegaron a Veracruz en 1861 y en enero de 1862.

En febrero de 1862 se firmaron los convenios de la Soledad, por lo que un mes después, las tropas inglesas y españolas se retiraron, no así los franceses que ocuparon las principales ciudades y puertos del país, venciendo la heroica resistencia de nuestras fuerzas pésimamente pertrechadas. La ocupación se prolongó por más de cuatro años, lapso

en que el odio y el desprecio que el pueblo siente por el invasor hace que éste no se sienta dueño de nada que no sea el suelo que pisa.

En esa forma se inició el continuo cambio de sede del Ejecutivo, de San Luis Potosí donde se instaló en 1863, pasó a Saltillo, de ahí a Monterrey, después a Chihuahua y finalmente a Paso del Norte (hoy Ciudad Juárez) desde donde se dirigió la resistencia.

Los principales combates se habían librado en condiciones casi siempre desventajosas para los liberales, pero la existencia de un programa y un gobierno al que respaldaba el pueblo, hicieron posible que el 19 de junio de 1867, fuese fusilado en el cerro de las Campanas, Maximiliano, Miramón y Mejía, símbolos y baluartes de la dominación extranjera. Así, el 15 de julio del mismo año se retiraron por Veracruz las últimas unidades francesas enviadas por ordenes de Napoleón III, que antepuso los preparativos para la guerra franco-prusiana o seguir sosteniendo un imperio que consideraba un fracaso económico.

Juárez continua la ardua tarea interrumpida por la ocupación francesa, los escasos recursos materiales con que contaba eran insuficientes para cubrir las necesidades más urgentes de la administración pública, en consecuencia pocas fueron las obras de infraestructura que se pudieron ejecutar, sin embargo fueron notables los avances en el campo jurídico y administrativo, las bases para la reestructuración emanaron de su gestión como Presidente.

La obra de Juárez como gran estadista rebasó nuestras fronteras, ya que logró enraizar el concepto de nacionalidad en todas las clases sociales, en una de las etapas más criticadas de nuestra historia, al establecer la República como forma de gobierno.

## EL POFIRIATO.

A escasos nueve años de haber sido expulsados los invasores, en 1876 triunfó el movimiento encabezado por Porfirio Díaz, quien derrocó al Presidente Lerdo de Tejada.

La Hacienda Pública se encontraba agotada por los recientes cambios y las reclamaciones de aquellos que se consideraban afectados estaban vigentes, los recursos pecuniarios eran raquíticos, por lo que uno de los primeros pasos en esta situación fue consolidar la deuda pública, lo que se logró a un alto costo para el país.

La estructuración de un sistema de comunicaciones era una de las tareas más urgentes a la que debía enfrentarse el país y una de las más difíciles por carecer de recursos.

Hacia tres años que se había inaugurado el ferrocarril de México a Veracruz, al que siguieron otros para intercomunicar las principales ciudades y fuentes de recursos hacia el vecino país del norte, debido a

la carencia de recursos propios, esas obras debieron ser financiadas por capitales extranjeros que se obtenían a través de onerosas condiciones.

La mayoría de las concesiones ferrocarrileras se otorgaron asegurando al inversionista por medio de la subvención que abarcaba generalmente, todo el periodo de su construcción, además, en su trazo se incluían los principales fondos mineros, adquiriendo gran auge dicha explotación.

Asimismo, se iniciaba la explotación petrolera a través de compañías extranjeras. Por otra parte se fomentó la creación de grandes latifundios agrícolas y ganaderos, creyendo que de esta manera se podría sacar a esta actividad del estancamiento en que se encontraba con el fin de crear excedentes exportables.

El movimiento marítimo cobró gran importancia, no solo en México, que al reconocer su deuda exterior y contratar nuevos empréstitos, se obligaba a incrementar sus transacciones internacionales a fin de cumplir sus crecientes compromisos; a nivel internacional dicho movimiento adquirió características explosivas, las innovaciones técnicas, una vez que pasaban el periodo de prueba, se introducían en todos los navíos de las grandes potencias comerciales.

Para hacer frente a la demanda exterior interesada en nuestras materia primas, se precisaba reacondicionar los puertos y secciones

aduanales, los que en el año de 1894 se encontraban poco menos que destruidos por los combates de que había sido escenario, su tráfico en el mismo año esta registrado en el cuadro uno (Anexo 1) y cuadro 2 (Anexo 2)

En un lapso relativamente breve, se pasa del buque de 600 toneladas, y casco de madera, al de 3000 o más toneladas construido de hierro u acero, el vapor, casi al mismo tiempo sustituyó a las velas, como medio de propulsión, este hecho permitió que los retos se multiplicasen al no depender de los elementos para cubrir su derrota y se establecieron itinerarios regulares que se cumplían en tiempos mínimos; sin embargo, dichas ventajas exigían mayor eficiencia en los transportes terrestres que cubrían ambos extremos de las vías marítimas, así como en las terminales que servían de punto de enlace.

México deseando participar en el proceso de desarrollo que se iniciaba, habilitó cinco de sus principales puertos dotándolos de las instalaciones que permitieran su óptimo aprovechamiento, al mismo tiempo que procuró conectarlos ferroviariamente con el resto del país.

Para poder dar una base jurídica a la reestructuración y habilitación material de las instalaciones, el 13 de julio de 1891 se cambiaron las atribuciones y la anterior denominación de Secretaría del Estado y el Despacho de Guerra y Marina, a la nueva Secretaría de Guerra y Marina.

## PERIODO REVOLUCIONARIO.

En el Porfiriato, se había logrado una estabilidad económica y política, pero es al final de éste cuando se inicia la etapa de la Revolución Mexicana, propiciada por injusticias, miserias, falta de oportunidades, falta de democracia, entre muchas otras cosas, debido a la dictadura de una persona, que sin embargo logró muchas cosas que a la fecha no han superado nuestros gobernantes; y por otro lado, fue la causa de que iniciará una de las primeras revoluciones del siglo veinte, trayendo como consecuencia, la paralización de todo tipo de obras, y por consiguiente, el atraso del desarrollo portuario mexicano, y no se diga de la Marina Mercante Mexicana.

Con el inicio de la Revolución Mexicana, no sólo trajo consigo el abandono de todo tipo de infraestructura para el desarrollo del país, sino que llevó aparejada la desarticulación completa de todas las comunicaciones, amén de las vidas que se perdieron por alcanzar los fines de la Revolución, además del desquiciamiento de todas las actividades económicas, y por consiguiente, la ausencia de inversiones para el progreso de México.

Las condiciones existentes hicieron que nuestro tráfico se redujera notablemente, el movimiento de cabotaje del Golfo se realizaba con sólo tres navíos que daban servicio regular, "El Tehuantepec", "El Tabasco" y el "Tamaulipas", lo complementaban embarcaciones

menores en el Pacífico, solo naves de muy poco tonelaje prestaban el servicio entre los puertos del litoral y la península de Baja California.

En el tráfico de altura, las condiciones eran aún más precarias, concentrándose en la exportación de materia primas a través de buques protegidos por un pabellón extranjero, salvo dos excepciones, la exportación de henequén desde Progreso, Yucatán a Nueva Orleans y Luisiana, EU., para lo cual adquirieron tres buques, "El México", "El Jalisco" y el "Coahuila"; la otra excepción correspondía al combustible que en parte la compañía el "Águila" transportaba en buques de su propiedad bajo el pabellón nacional.

En 1914, al estallar la Primera Guerra Mundial, el valor de los buques se elevaba en forma extraordinaria, los propietarios ven la oportunidad de multiplicar sus inversiones y pretenden venderlos, venta que si se hubiera realizado, nos hubiera dejado sin Marina, pero por gestión del General Salvador Alvarado, gobernador del Estado de Yucatán, el Gobierno Federal los incautó destinándolos al tráfico de altura y cabotaje en el Golfo de México.

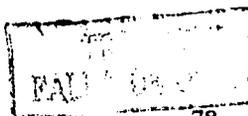
La falta de personal técnico y administrativo en la rama del conocimiento marítimo dentro de la esfera oficial se puso en evidencia, la incapacidad del Estado para operar los barcos incautados, propició el fracaso sucesivo de cuatro compañías diferentes a las que se les había otorgado la concesión para operarlos. Sin ningún control de vigilancia las naves eran explotadas hasta que se encontraban en un

estado ruinoso, entonces se entregaban al Gobierno Federal, éste las reparaba para entregarlas a la siguiente empresa, dicha situación terminó en el momento en que por sus condiciones de abandono, sólo podían ser desguazados.

Por esta y otras razones, el 25 de diciembre de 1917, se realizó un nuevo intento para definir y especificar las funciones de la Secretaría de Guerra y Marina, creada el 13 de mayo de 1891. En esta ocasión se reducen sus funciones, específicamente de carácter militar.

En 1921, con motivo del centenario de la consumación de la independencia, se intentó crear una Marina Mercante, con tal fin se efectuó una colecta pública pro-marina; con parte de los fondos recaudados se adquirieron tres barcos de medio uso a los que se pusieron los nombres de "Moctezuma", "Bolivar" y "Washington"; al poco tiempo, por falta de conservación y mantenimiento, debido a la mala administración, fueron desguazados.

Quizá una de la causas de este nuevo fracaso se debió a que las funciones y atribuciones de la Secretaría de Guerra y Marina no se encontraban aún claramente definidas. Las atribuciones conferidas a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas incluía las funciones de administración de los puertos, faros, marina mercante, ríos navegables y subvención a transportes de correspondencia.



La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se encontraba absorbida en la gigantesca tarea de integrar un sistema de carreteras, el rápido aumento de vehículos automotrices, así lo exigía; con esta finalidad agotaba su presupuesto, ocupando todo su personal técnico y administrativo; dejando en el más completo y abandono las obras y actividades marítimas.

Además, dicha Secretaría abarcaba tantas funciones de las comunicaciones, que era imposible, como quedó demostrado atender la cuestión marítima con la eficiencia que desplegó en otros aspectos.

PERIODO CONTEMPORÁNEO.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Una vez terminada la revolución y cuando se alcanzó una cierta estabilidad, se iniciaron obras portuarias en Mazatlán para ser terminadas en 1958. En 1936 se inició la construcción del nuevo muelle de Progreso, Yucatán, terminándose en 1941.

El criterio general sobre los puertos se ha ido modificando y en esos años adquieren una nueva dimensión que se ajuste más a la realidad; el mar ya no se considera como un límite, sino como un camino que une, se considera a los puertos como vértices de comunicación exterior, por medio de ellos podrá diversificarse el mercado al establecer contacto con otros países en forma directa.

Dichos criterios impusieron la necesidad de crear un organismo que atendiese exclusivamente los asuntos marítimos del país, por lo que, el 1° de enero de 1940, por iniciativa presidencial se creó el Departamento de Marina Nacional, con el objeto de dar una dirección única en todas aquellas funciones dispersas anteriormente en distintas dependencias.

Al año siguiente el primero de enero de 1941 el citado Departamento es elevado a la categoría de Secretaría de Estado, con jurisdicción y dominio sobre la marina militar, la fluvial y lacustre, sin embargo, su actividad en campos legítimamente ligados a la navegación se ve restringida por el conjunto de reglamentos, decretos y leyes que retienen las atribuciones y jurisdicción dentro del ámbito marítimo a otras dependencias oficiales.

Es así que el 24 de diciembre de 1958 se despoja a la Secretaría de Marina del control de las actividades pesqueras, asignándose las a la Secretaría de Industria y Comercio, al mismo tiempo se otorgó el control de la zona marítima terrestre a la Secretaría del Patrimonio Nacional, de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, modificado en dicha fecha.

## **2.2.- Régimen Jurídico de la Administración Portuaria.**

Al hablar del Régimen Jurídico de la Administración Portuaria, es necesario remitirnos a la Ley de Navegación y Comercio Marítimos como antecedente. Esta ley establecía en sus artículos 44, 47, 48, 49, 50, 51 y 52, que existían dos tipos de administración portuaria, los puertos controlados directamente por el Ejecutivo Federal y los puertos descentralizados.

El artículo 47 de la Ley, estableció que los puertos de administración estatal son aquellos operados directamente por la Secretaría de Marina, cuya operación comprendía las obras, instalaciones y servicios portuarios. Sus operaciones se regían principalmente por el Reglamento General de la Policía de los Puertos de fecha 9 de octubre de 1941.

Por su parte, los puertos de administración descentralizada, tenían su fundamento en el artículo 50 de la Ley ya mencionada, sólo que su reglamento se fundaba en otras leyes.

Cervantes Ahumada nos dice al respecto lo siguiente:

“En los puertos de administración autónoma (como se llaman en la legislación comparada) o de administración descentralizada (según los llama nuestra ley) se crea una administración portuaria autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propios y con

amplias funciones para regular y dirigir la administración de un puerto." <sup>45</sup>

También nos da ejemplos de puertos de administración autónoma como son: Róterdam y Ámsterdam en Holanda, Amberes en Bélgica, Hamburgo en Alemania, el Havre y Burdeos en Francia, Londres en Inglaterra, y en América; el de Nueva York en Estados Unidos, Buenos Aires en Argentina y el de Ajacutla en El Salvador.

Mención especial, cuando afirma que todos nuestros, puertos sin excepción, están pésimamente organizados y no prestan los servicios que deberían prestar; por lo que la idea era organizar la autoridad portuaria autónoma para la eficiencia de los servicios portuarios y por consiguiente el desarrollo de nuestra navegación.

De esta manera, México creó las Empresas de Servicios Portuarios.<sup>46</sup> Estas empresas prestaban diversos servicios a los usuarios y a las compañías navieras empleando los sindicatos de manejo de carga. Esta relación está basada en acuerdos colectivos y particulares. En un principio sólo el Puerto de Veracruz contaba con prestadores de servicios particulares. Se trataba de tres empresas nacionales que se crearon a raíz de la llamada requisa del puerto de Veracruz en 1991, cuando el Gobierno Federal intervino en el puerto con el objeto de terminar con los vicios que venía acarreado el puerto

<sup>45</sup> Cervantes Ahumada, Raúl. Op. Cit. p. 363.

<sup>46</sup> Estas empresas son sociedades por acciones independientes de Puertos Mexicanos en asuntos financieros. Pero la porción de las acciones que son propiedad del Gobierno Federal en la mayoría de los casos llegó a más del 92 %.

desde tiempo atrás y que lo habían convertido en uno de los más inseguros e ineficientes de México y gran parte del mundo.

Los resultados de este cambio de prestadores desde el inicio de sus operaciones en 1991, logró algunos incrementos en la eficiencia, sólo que, para que haya un verdadero beneficio de la participación de la iniciativa privada y la competencia de los puertos nacionales es necesario que la iniciativa privada sea regional y con intereses nacionales, puesto que con ello se lograría un desarrollo portuario elevado, en el entendido de que se preocuparían mas por el mismo desarrollo, según las necesidades e intereses de la nación.

Por otra parte, la Ley de Puertos, va más allá de la descentralización de la administración portuaria, pues en su artículo 38, nos señala la figura de la Administración Portuaria Integral, sin definirla claramente, y que nos dice que: Existirá Administración Portuaria Integral cuando la planeación, programación, desarrollo y demás actos relativos a los bienes y servicios de un puerto, se encomienden en su totalidad a una sociedad mercantil, mediante la concesión para uso, aprovechamiento y explotación de los bienes y prestación de los servicios respectivos.

Debemos señalar que esta figura, será objeto de estudio más adelante.

### **2.3.- Infraestructura Portuaria.**

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

La República Mexicana abarca una superficie de casi dos millones de kilómetros cuadrados y más de 11,500 kilómetros de litorales, repartidos en el Océano Pacífico, en el Golfo de México, y el Mar Caribe, por lo que se cuenta con un sistema estratégicamente ubicado para apoyar el desarrollo del comercio exterior e interior del país.

México ocupa el tercer lugar mundial en longitud de litorales<sup>47</sup> y cuenta con 73 puertos, de los cuales 39 se encuentran en el litoral del Pacífico y 34 en las costas atlánticas del Golfo de México y el Caribe.

Alberto Morales Barrera, quien fuera asesor de la Comisión de Marina de la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, nos da un panorama acerca de la infraestructura del Sistema Portuario Nacional, y manifiesta lo siguiente:

---

<sup>47</sup> Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior. Sección Nacional. Los puertos mexicanos ante el reto de la modernización. Vol. 45 Número 4. Abril- 1995. México.

"Más del 80 por ciento del comercio exterior total del país, 30 por ciento de la carga movilizada por todos los modos de transporte se operan a través de 24 puertos principales y terminales especializadas de carga. La gran mayoría de los puertos están comunicados con las más importantes ciudades del país, tanto por ferrocarril como por carretera."<sup>48</sup>

Los puertos mexicanos son puntos clave de la actividad comercial con el exterior a través de ellos transitan 85% del volumen total de exportaciones y el 67% de las importaciones. Diversas e importantes mercancías como petróleo, petroquímicos y derivados, acero, sal, yeso, cemento, azufre, automóviles, sorgo, soya, trigo y maíz, además del movimiento de pasajeros, requieren de los servicios portuarios.<sup>49</sup>

Por ellos se moviliza más de 236 millones de toneladas, una de la tercera parte de la carga manejada por todos los medios de transporte que llega a ser de 635 millones de toneladas. A través del sistema portuario se realizan importantes actividades económicas, entre las cuales destacan:

- El transporte de mercancías de comercio exterior e interior.
- La extracción y explotación de petróleo.
- La actividad pesquera de más de 140 mil embarcaciones.

---

<sup>48</sup> Revista "Quórum". Los puertos mexicanos y la marina mercante nacional. Alberto Morales Barrera. Instituto de Investigaciones legislativas. Cámara de Diputados. 2ª Época. Año IV. No. 34 Mayo-Junio 1995.

<sup>49</sup> Salvo que se citen otras fuentes, las siguientes páginas están basadas en Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. Los Nuevos Puertos Mexicanos. México. Grupo Noriega Editores, 1999. p. 106.

- La producción de sal y de otros productos minerales.
- El turismo internacional de cruceros, industria en la que México participa en un 20 % de los pasajeros atendidos.
- El turismo de playa, con la operación de un gran número de embarcaciones e instalaciones de recreo, tales como lanchas y yates.<sup>50</sup>

El Sistema Portuario Nacional tiene una importante participación del sector privado, especialmente en las terminales de carga, terminales para cruceros turísticos y en turismo marítimo.

El desarrollo de la actividad portuaria exige el funcionamiento de un sistema de carreteras y ferrocarriles que enlace con eficiencia los principales centros industriales y comerciales con las salidas naturales del país, sobre todo en dirección de Estados Unidos y Canadá

A la par con el trazo de mejores rutas terrestres, es necesario del uso creciente de trenes unitarios con mayor capacidad de carga de granos, materias primas y otros productos.

Actualmente nuestro sistema portuario está compuesto por una variedad de tipos de puertos destacando principalmente los de tráfico de altura, de cabotaje, pesca, servicio de transbordadores y

---

<sup>50</sup> Ibidem.

embarcaciones de recreo y lugares habilitados para tráficos específicos, igualmente existen delegaciones de capitánías de puerto, como también en los lugares de tráfico interior y fluvial establecidos en el interior del país como lagos, lagunas y subdelegaciones interiores.

Ver el Cuadro Tres (Anexo 3) en donde presentamos una relación de los puertos que integran El Sistema Portuario Mexicano.

En seguida, presentaremos un balance general de la actividad portuaria en México, empezando por el incremento de la productividad.

#### 1. Incremento en la productividad.

##### I.- En contenedores.

En el puerto de Veracruz, la productividad se incrementó al pasar de 43 a 74 contenedores de 1993 a 1998, lo que representa un 72% de crecimiento en el periodo.

Por su parte, manzanillo y Altamira sobrepasaron el estándar internacional de 50 contenedores/hora buque en operación.

##### II.- En gráneles agrícolas.

Progreso incrementó sus niveles de descarga al pasar de 2,500 a 8,000 toneladas por día.

Veracruz los incrementó de 2,500 a 9,000 toneladas por día en la terminal de granos.

En Altamira existe una nueva terminal con capacidad de descarga de más de 20 mil toneladas por día y en Manzanillo se construye una instalación similar.

### III.- En Vehículos.

Acapulco opera más de 130 vehículos por hora, en comparación con los 80 que se manejaban anteriormente.

Todo lo anterior se ha traducido en menores costos de estadía para los barcos y fletes más bajos, además de mayor disponibilidad de muelles.

#### 2. Incremento en la capacidad portuaria.

De 1993 a 1998, hubo un incremento de la capacidad instalada de un 53% ya que se pasó de una capacidad de 59 millones de toneladas en 1993, a 90 millones de toneladas en 1998.

Por su parte el crecimiento de la carga comercial aumentó en un impresionante 129%, al pasar el movimiento de carga de 24 millones de toneladas en 1993 a 55 millones en 1998.

La utilización de la capacidad instalada pasó de un 41% en 1993 a 61% en 1998.

### 3. Incremento en el equipo y capacidad en el servicio de remolcadores.

En el cuadro 4 (Anexo 4) se puede observar el aumento de caballos de fuerza de los remolcadores antes y después de su privatización.

### 4. Disminución de los costos portuarios.

En el cuadro 5 (Anexo 4) podemos observar en términos de porcentajes, la evolución de las tarifas de maniobras de algunos de los principales puertos mexicanos.

### 5. Tarifas

En México ya se aplican tarifas competitivas internacionalmente, como se puede apreciar a continuación:

El costo de maniobras en contenedores en 1998, medido en dólares de E.U. por caja, en algunos de los principales puertos internacionales, se puede observar en el cuadro 6 (Anexo 5)

### 6. Mejores servicios de transporte marítimo.

El comercio exterior e interior de México, cuenta con servicios transporte marítimo suficientes, oportunos y seguros.

A los puertos mexicanos arriba un mayor número de líneas navieras de servicio regular de transporte marítimo internacional. México cuenta con servicios regulares, quincenales o semanales, de 111 líneas navieras que enlazan a nuestros puertos con 108 países.

Las 20 principales líneas navieras internacionales dan servicio a nuestro país.

En 1996, había 78 líneas navieras de servicio regular. En 1997 ya había 99 líneas navieras. En 1998 existían 111, y para 1999 se tienen 118 líneas.

#### 7. Mejores enlaces entre modos de transporte.

El Gobierno ha realizado las inversiones necesarias para adecuar puentes y túneles en las líneas férreas que van de Manzanillo a Guadalajara y de Lázaro Cárdenas a Coróndiro-Las Truchas, con lo cual se hace posible el transporte de contenedores en doble estiba.

En Veracruz, existe la infraestructura para realizar este servicio desde hace varios años.

También se habilitó el nuevo acceso carretero al recinto portuario de Veracruz.

Actualmente se construye la carretera Morelia-Lázaro Cárdenas. Se mejoraron los accesos y vialidades en Manzanillo, Altamira y Tuxpan.

#### 8. Movimiento portuario de carga.

En el cuadro 7 (Anexo 5) veremos el movimiento nacional de carga de 1990 hasta 1999, medido a través de millones de toneladas:

La tasa media de crecimiento nacional de 1990 a 1995 fue sólo de 2%, mientras de 1995 a 1999 es del 8.4%, lo que refleja un rápido crecimiento a partir de las Api's.

Por su parte, la carga comercial tuvo una tasa media de crecimiento anual de 5.5% y de 1995 a 1999 se espera de 14.8%, lo que también denota un crecimiento a partir de las Api's.

En relación a los contenedores, la tasa media de crecimiento anual de 1990 a 1995 fue 10.1, mientras que de 1995 a 1998 fue de 21.1%.

El movimiento de carga comercial (no petrolera) de enero a diciembre de 1998 fue de más de 55 millones de toneladas, como se puede apreciar en el cuadro 8 (Anexo 6).

Lo anterior significa que los 7 principales puertos del país operaron 45.9 millones de toneladas de carga comercial (83%) y los restantes operaron 9.5 millones de toneladas (17%).

#### 9. Movimiento de pasajeros por vía marítima.

El movimiento nacional de pasajeros en transbordadores y cruceros de 1990 a 1998 fue en miles de pasajeros.

La tasa media de crecimiento anual de pasajeros en transbordadores de 1990 a 1995 fue de 4.7% y la de cruceros de 9.1%, tal y como se puede ver en el cuadro 9 (Anexo 6).

### **2.4.- Problemas del Sistema Portuario.**

El principal problema que afronta el Sistema Portuario Mexicano, es sin duda, la falta de una verdadera Marina Mercante.

A través de la historia nos hemos dado cuenta que los países que han alcanzado el nivel de potencias, han sido aquellos que siempre han

considerado como parte fundamental de su desarrollo, precisamente la Marina Mercante, tenemos los casos de España, Inglaterra, la URSS (hoy Rusia), Estados Unidos, Holanda, Alemania, Francia, etc., países que son hoy por hoy de primer mundo, gracias a su Marina Mercante, principalmente, pues a pesar de que se ha desarrollado el transporte comercial vía aérea, el transporte marítimo sigue siendo eje fundamental en el desarrollo de los países de primer mundo.

De tal manera que si queremos que México llegue a ser un país desarrollado, debemos poner atención especial en nuestra Marina Mercante.

En México, el nacimiento de la flota mercante mexicana se remonta a penas al 8 de enero de 1917, cuando a solicitud del diputado federal general Cándido Aguilar, se hizo una nueva redacción del artículo 32 constitucional, habiendo zarpado el día primero de junio de 1917 de puertos mexicanos, los primeros 12 buques mercantes abanderados con el pabellón tricolor y tripulado en su totalidad con mexicanos, lo que dio origen a que esa fecha memorable grabara su nombre en nuestro calendario y en nuestras mentes como el Día de la Marina.

Siendo México un país con una privilegiada situación geográfica con más de 11,500 kilómetros de litorales que desembocan en los océanos Pacífico y Atlántico, y ubicado estratégicamente en las rutas comerciales, lo cual es en extremo importante, ya que más del 85% del

comercio exterior, a nivel mundial, se realiza por la vía marítima con acceso directo a la Comunidad Económica Europea y a la Cuenca del Pacífico, además de servir de enlace entre Norteamérica y los países latinoamericanos, no sería concebible hablar de un desarrollo nacional, sin contemplar un desarrollo específico en la Industria del Transporte Marítimo.

Independientemente de su ubicación, México es importador de una gran cantidad de producto, además de tener un gran potencial exportador que en esta época de crisis es necesario fomentar a fin de captar la mayor cantidad de divisas del exterior.

Desafortunadamente, a pesar del gran volumen de intercambio comercial, nuestro país carece en la actualidad de una flota mercante capaz de hacer frente al volumen del movimiento de carga que se requiere, lo cual trae dos grandes consecuencias que se convierten en problemas de interés nacional.

Problema económico: pérdida de capital, ya que el dinero que se gasta en pagar los fletes de la carga a bordo de buques de bandera extranjeras se transforma en una marcada fuga de divisas.

Problema social: debido a un creciente desempleo en la industria marítima, que en el caso de los tripulantes a bordo alcanza más del 75%.

Los problemas financieros tanto de México como del mundo no son ajenos a los navieros, quienes pese haberse quedado en el país, han desabanderado sus propias naves al matricularlas en puertos del extranjero, quienes optaron por utilizar "pabellones de conveniencia". Como en Puerto Vallarta, Jalisco, la Marina Mercante desapareció prácticamente, porque los empresarios navieros descubrieron los llamados paraísos fiscales, uno de éstos, el país de Liberia, cuya bandera ampara a una de las mayores flotas de Marina Mercante en el Mundo.

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

- a) En el mercado interno, ante la carencia de recursos económicos, estímulos fiscales, promoción, legislación adecuada, flota mercante suficiente y bien dotada, en conjunto, cultura marítima; y
- b) Ante el mercado externo, que cuenta con toda la fuerza financiera, flota moderna y equipada, recursos humanos y materiales y, en general, controla 95 por ciento del mercado marítimo del país.

Una de las causas del ostensible atraso del transporte marítimo en México ha sido la falta de empuje de empresarios y gobierno, en

donde éste último no lo ha considerado dentro de sus prioridades fundamentales del sector.

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

De tal manera que la participación de navieros mexicanos sigue siendo raquítica.

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

Y por otra parte, cuando una empresa requiere solicitar un crédito mediante la hipoteca de buques con bandera mexicana se enfrenta a serios problemas . Primero, los buques del exterior obligan a contratar un seguro contra riesgos políticos, con el fin de evitar cualquier problema que se suscite en puertos mexicanos, sin embargo, todos los buques mexicanos están obligados por ley a contratar un

seguro con una empresa mexicana, aspecto que limita la competencia. Además los costos de operación para sus barcos con bandera mexicana son muy altos en los puertos nacionales. Simplemente para descargar un buque en México, es necesario dar aviso a la S.C.T, a la Secretaría de Marina, a la Secretaría de Gobernación, y a la Secretaría de Salud.

## **2.5.- Los puertos mexicanos ante su privatización.**

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

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

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

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

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

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

Alberto Morales Barrera<sup>51</sup>, nos dice lo siguiente sobre la privatización de los puertos mexicanos:

- Los puertos no se venden, sólo se concesiona el uso de las áreas y se invita a los sectores social y privado a que ellos presten los servicios. Los bienes del dominio público en los puertos siguen siendo públicos.
- El Gobierno Federal es el rector de desarrollo portuario. Asume sólo funciones de carácter normativo, tales como ejercer la autoridad, supervisar, planear, conducir, coordinar y orientar la actividad.
- Se fortalece la colaboración de la sociedad mediante el aliento a la inversión privada en la construcción y operación de la infraestructura.
- La Federación administrará o construirá puertos, sólo en ausencia del interés de los particulares o de los gobiernos de los estados.
- La inversión privada se dará mediante reglas claras que propicien la libre competencia y eviten prácticas monopólicas.

---

<sup>51</sup> Revista "Quórum". Alberto Morales Barrera. Op. Cit. p.30

- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes conservan fortalecidas sus funciones normativas y de autoridad, como son la formulación de las políticas y programas generales, la promoción de la participación de los particulares y el otorgamiento de concesiones y permisos.
- Se descentralizarán las competencias para que se resuelva en el sitio de origen.
- Se continuará con la desregulación y simplificación de la normatividad para establecer una relación sencilla entre autoridades y particulares.
- Las administraciones portuarias integrales sólo asumen actividades administrativas como la construcción de obras, de la planeación y desarrollo del puerto y su promoción y fomento. En ese sentido no son autoridad.
- La nueva política portuaria fortalece la rectoría del Estado.
- Sólo podrán concursar en el caso de administraciones portuarias integrales, sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.
- Como en el resto de la economía, en el caso de los puertos se propone redefinir el papel del gobierno a fin de que en su calidad

de rector del desarrollo nacional fomenta una mayor participación de los particulares.

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

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

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

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

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

La privatización de los servicios portuarios no fue tan fácil porque sólo cuatro de los 22 puertos principales del país captaban los suficientes ingresos para pagar las inversiones que se harían.

Únicamente Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Altamira y Veracruz interesaban a los empresarios por contar con la infraestructura para atender los requerimientos del TLC.

En México uno de cada cuatro productos importados ingresan al país por alguno de los puertos de altura, pero la mayoría de las mercancías se concentran únicamente en los cuatro puertos antes mencionados.

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

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

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

1.- Descentralización de la administración a nivel de puerto, mediante concesión a sociedades mercantiles con autonomía de gestión.

2.- Promoción de la inversión privada en infraestructura, terminales y servicios portuarios.

3.- Reestructuración del esquema financiero para permitir una autosuficiencia sobre bases competitivas.

El principal interés de México consistía y consiste en estimular inversiones privadas con eficientes servicios portuarios y crear condiciones apropiadas para el establecimiento de industrias asociadas con el transporte marítimo, así como terminales especializadas de carga cuyas características, al mismo tiempo que apoyen nuestro comercio interior, impulsen un flujo comercial que haga atractivo el arribo regular de las líneas navieras, que a su vez demanden participación local de mano de obra.

Por otra parte, la privatización portuaria ha de transitar por cuatro etapas:

1).- La modernización y equipamiento de los puertos existentes donde participarían inversionistas privados y el sector público.

2).- Estructuración adecuada de las API's con inversión únicamente del Gobierno Federal.

3).- El desarrollo de las terminales portuarias especializadas de carga con inversión privada y pública.

4).- La privatización de las API's.

## **2.6.- Régimen Jurídico Actual.**

Al hablar de los puertos, necesariamente tenemos que remitirnos al marco jurídico que los regula, por esta razón procederemos a revisar la legislación aplicable a los puertos.

### **2.6.1.-La Constitución Política de Los Estados Unidos.**

Comenzaremos por enumerar los artículos que tienen relación directa con los puertos, y estos son los siguientes: 27, 23, 32, 42, 48, 73, 76, 89, 104, 118, 123, 131 y 134.

“Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación...

“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 los lagos y esteros que se comuniquen permanente 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,..."

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

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

...No constituirán monopolio las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos; telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos: petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

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

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley."

"Artículo 32...Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos y comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

"Artículo 42.- El territorio nacional comprende:

... II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores; ..."

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

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...XIII.- Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;...

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;..."

"Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;..."

“Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

“...X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha para la paz y la seguridad internacionales;...”

“XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas, y fronteras y designar su ubicación;...”

“Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: ...II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;...”

“Artículo 118.- (Los Estados) Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I.- Establecer los derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;...”

“Artículo 123.-...El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo:

...XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a: ...b) Empresas: ...3.- Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la nación.”

“Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional...”

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir, las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país...”

“Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.”

“Artículo 134.- ...Las adquisiciones arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes...”

## **2.6.2.- La Ley de Navegación.**

Esta ley es esencial para la regulación de la actividad marítima y portuaria. Su estudio detallado no es el objetivo de nuestro trabajo, por lo que sólo mencionaremos su contenido.

**TÍTULO PRIMERO. Disposiciones generales. Capítulo I. Ámbito de aplicación de la ley. Capítulo II. Autoridad marítima.**

**TÍTULO SEGUNDO. De la marina mercante. Capítulo I. Abanderamiento y matrícula de embarcaciones. Capítulo II. Registro Público Marítimo Nacional. Capítulo III. Empresas navieras.**

Capítulo IV. Agentes navieros. Capítulo V. Tripulación.  
Capítulo VI. Educación marítima mercante.

TÍTULO TERCERO. De la navegación. Capítulo I. Régimen de la navegación. Capítulo II. Arribo y despacho de embarcaciones. Capítulo III. Pilotaje. Capítulo IV. Remolque maniobra en puerto. Capítulo V. Señalamiento marítimo y ayuda a la navegación. Capítulo VI. Inspección naval. Capítulo VII. Prevención de la contaminación marítima.

TÍTULO CUARTO. De la propiedad de las embarcaciones. Capítulo I. Disposiciones generales. Capítulo II. Formas de adquisiciones de embarcaciones. Capítulo III. Copropiedad marítima. Capítulo IV. Amarre, abandono y desguace de embarcaciones. Capítulo V. Privilegios marítimos sobre las embarcaciones y artefactos navales. Capítulo VI. Privilegios marítimos sobre las mercancías transportadas. Capítulo VII. Hipoteca marítima.

TÍTULO QUINTO. De los contratos de explotación de embarcaciones. Capítulo I. Contratos de fletamento. Capítulo II. Contrato de transporte de mercancías por agua. Capítulo III. Contrato de transporte de pasajeros por agua. Capítulo IV. Contratos de remolque transporte.

TÍTULO SEXTO. De los riesgos y accidentes de la navegación. Capítulo I. Abordajes. Capítulo II. Averías. Capítulo III. Salvamento. Capítulo IV. Hundimiento y remoción. Capítulo V. Derrelictos marítimos. Capítulo VI. Responsabilidad Civil. Capítulo VII. Investigación de accidentes marítimos.

TÍTULO SÉPTIMO. Sanciones. Capítulo Único. Disposiciones generales. Transitorios.

### **2.6.3.- Ley de Puertos y Reglamento.**

El estudio de esta ley y su reglamento lo haremos en el siguiente capítulo, razón por la cual nos remitimos al capítulo en mención para su mejor comprensión.

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

Las disposiciones contenidas en esta ley pudieran no ser de importancia, pero si atendemos el carácter federal que tiene la ley, nos daremos cuenta que, las relaciones de trabajo que se susciten entre los trabajadores y los patrones tienen un contenido netamente laboral, no obstante, lo anterior mencionaremos las disposiciones específicas consagradas en esta ley.

Estas disposiciones relativas la actividad marítima están dispuestas en el Título Sexto: Trabajos especiales. Capítulo III. Trabajadores de los buques; además del artículo 996 del Título Decimosexto: Responsabilidades y sanciones, en donde se señala la obligación de los trabajadores en caso de navegar por más de seis horas e impone sanciones en caso de no hacerlo.

#### **2.6.5.- Ley Aduanera.<sup>52</sup>**

A continuación mencionaremos los artículos que se refieren directamente a los puertos marítimos.

---

<sup>52</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

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

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

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

Las personas que operen puertos o terminales portuarias de altura deberán pagar, en lugar del aprovechamiento a que se refiere la fracción VII de este artículo, la contraprestación que señale la Secretaría en los términos que establece la Ley de Puertos. (El aprovechamiento a que se refiere la fracción VII, es del 3% de los ingresos brutos obtenidos por el establecimiento en el mes inmediato anterior).

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

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

## **2.6.6.- La Ley de Inversión Extranjera.<sup>53</sup>**

Esta ley establece las reglas para canalizar la inversión extranjera y propiciar que dicha inversión contribuya al desarrollo nacional.

Esta ley establece las siguientes áreas exclusivamente reservadas al Estado por considerarlas estratégicas: I. Petróleo y demás hidrocarburos; II. Petroquímica básica; III. Electricidad; IV. Generación de energía nuclear; V. Minerales radiactivos; VI. Comunicación vía satélite; VII. Telégrafos; VIII. Radiotelegrafía; IX. Correos; X. Ferrocarriles; XI. Emisión de billetes; XII. Acuñación de moneda. XIII. Control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos; y XIV. Las demás que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.

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

I.- Transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, sin incluir los servicios de mensajería y paquetería;

II.- Comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo.

III.- Servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión, distintos de televisión por cable;

IV. Uniones de Crédito.

V, Instituciones de banca de desarrollo, en los términos de la ley de la materia; y

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

Además de la Ley de Inversión Extranjera es muy importante para la inversión portuaria la Resolución General número seis dictada

<sup>53</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993.

por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la cual establece las reglas para la participación de la inversión extranjera en las actividades de administración portuaria integral, de operación portuaria y de prestación de servicios portuarios.

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

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

**Regla 3.-** Para efectos de lo dispuesto en los artículos 1°, 2°, 20, 21, 22 y 44 de la Ley de Puertos, las sociedades mercantiles de nacionalidad mexicana que pretendan realizar la construcción, operación, explotación de terminales, marinas e instalaciones portuarias dentro o fuera de los recintos portuarios, los servicios generales a las embarcaciones tales como el avituallamiento, agua

potable, combustible, comunicación, electricidad, recolección de basura, desechos, eliminación de aguas residuales, los servicios de maniobras para la transferencia de bienes o mercancías tales como la carga o descarga, alijo, almacenaje, estiba, acarreo dentro del puerto; así como la actividad de dragado o construcción y mantenimiento en puertos, no requerirán resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras ni autorización de la SECOFI para que la inversión extranjera pueda participar, en cualquier porcentaje, en su capital social.

Regla 4.- Las disposiciones de las Reglas 1,2 y 3 anteriores se aplicarán sin perjuicio de las autorizaciones y atribuciones de la SCT o de otras dependencias de la Administración Pública Federal, incluyendo entre otras, aquellas facultades del Gobierno Federal para otorgamiento, supervisión y vigilancia y terminación de las concesiones o permisos que correspondan, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Puertos y demás ordenamientos aplicables a la materia.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Resolución General Número 6. Dictada por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. SECOFI.

## CAPÍTULO III.- LA LEY DE PUERTOS.

En este capítulo hablaremos específicamente de la Ley de Puertos.

### 3.1.- Nacimiento de la Ley de Puertos.

En el sexenio 1988-1994 se inicia un cambio en la administración del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, tendiente a recuperar la estabilidad económica, con la finalidad de iniciar la modernización de México. De esta manera, se comenzó con una serie de reformas legales y creación de nuevas leyes con el objetivo de alcanzar dicha modernización, que además, pretendía integrar a México en el famoso primer mundo con el Tratado de libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México.<sup>55</sup>

Ante esta situación, y por la política neoliberal, y la necesidad de organizar nuestro Sistema Portuario Nacional, es que se crea la ley de Puertos, para estar en condiciones favorables para competir con nuestros vecinos del norte, con la finalidad de incrementar el desarrollo económico del país.

---

<sup>55</sup> Salvo que se citen otras fuentes las siguientes páginas se encuentran basadas en: Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior. Op. cit. Revista "Quórum" Los Puertos Mexicanos y la Marina Mercante Nacional. op. cit. El Economista Mexicano. Revista del Colegio Nacional de Economistas. México. Importancia del Sistema Portuario en el Desarrollo Económico de México. Vol. XIX Número 15, Febrero- Marzo 1998. Anda Gutierrez Cuauhtémoc. Los Nuevos Puertos Mexicanos. Op. cit.

Así, de esta manera, la intención de la Ley de Puertos es que se lleve a cabo la modernización y eficiencia del Sistema Portuario Nacional.

"Para cumplir con estos objetivos es necesaria la descentralización de la administración portuaria, así como la autonomía operativa y financiera de los puertos"<sup>56</sup>

Posteriormente, el primero de junio de 1993 <sup>57</sup> es enviada por el Ejecutivo, la iniciativa de Ley de Puertos al Congreso de la Unión. Dicha iniciativa planteaba a los legisladores la instauración de una Administración Portuaria Integral para que sus titulares se encarguen de las actividades administrativas que correspondían a Puertos Mexicanos. Los Gobiernos de los Estados podrían formar sus propias sociedades mercantiles para encargarse de la administración integral de sus puertos.

Finalmente el 19 de julio de 1993 <sup>58</sup> es publicada la Ley de Puertos en el Diario Oficial de la Federación.

---

<sup>56</sup> Los puertos Mexicanos. *Inversión hacia el futuro*. México, S.C.T. 1993. p.12.

<sup>57</sup> "Envío Carlos Salinas de Gortari al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley de Puertos". *Uno mas uno*. México, D.F. 2 de julio de 1993. p.7.

<sup>58</sup> Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 19 de julio de 1993.

### **3.2.- Panorama socio-político-económico de la Ley de Puertos.**

Ante la creciente competitividad en el mercado de exportaciones, de una deuda externa acumulada y la desigualdad económica de los diversos sectores sociales, el establecimiento de reformas de privatización en empresas administradas públicamente, constituyó un factor decisivo que cambió la historia entorno al mundo capitalista.

Durante la década de los años ochenta los Estados Unidos y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte coincidieron en una ideología de reconocimiento para el sector privado. Con ello, inicia un proceso de reprivatización que dados los resultados en términos de distribución de riqueza y mayor eficiencia productiva, habría de ser el empleo para la gran mayoría de las naciones.

El desempeño de Japón y las naciones industrializadas: Corea, Singapur, Hong Kong y Taiwán, con el modelos de desarrollo de distribución externa y los altos parámetros de competencia, resaltan en el papel del sector privado. El auge de la tecnología de componentes, las telecomunicaciones, la microelectrónica, la robótica, las fibras ópticas y otros materiales de elaborada base, además de las disciplinas empresariales a que dieron lugar, los inventarios y los sistemas de distribución estratégicos, el control de la calidad total y los sistemas de manufactura, incrementaron la necesidad de proyectos de investigación con lo cual los Estados en que regía la administración de la economía derivaron en el rezago industrial y la expansión de las importaciones.

En México, no se dieron los resultados estipulados debido a que las naciones que alentaban la aceptación de la inversión privada y la lógica concesión de algunas instituciones y servicios, antes en exclusividad del Estado, destinaron el dinero obtenido de estas ventas en proyectos de inversión a favor de la industria, la tecnología, la investigación o para el mejoramiento sustancial de otras áreas de la economía y el avance financiero.

De la misma forma, la venta de estas empresas se daba a los grupos económicos más solventes, pero ante todo, prometían un adecuado desarrollo y mejoría en todos los ámbitos, resultando entonces para el Estado, más conveniente y remunerativo vender dichas empresas, que seguir controlándolas.

Pero, en nuestro país, este proceso no fue factible, debido al alto grado de corrupción existen en las esferas gubernamentales. Las utilidades de las ventas de las paraestatales, pasó a manos de un puñado de empresarios multimillonarios influyentes.

De esta manera, la finalidad de que el Estado Mexicano fuera capaz de estimular la actividad productiva para evitar que inhibiera la productividad y la competencia sin perder su papel de supervisor de las relaciones entre los agentes económicos, fue solo un sueño vendido a los mexicanos, porque nunca fue objetivo para desarrollar el avance económico del país, ni dar en la realidad beneficios de costo social a la población. Las enormes utilidades acaparadas por la venta de dichas

empresas y la desregulación económica se esfumó, en manos de tales empresarios.

Por otra parte la orientación de ciertos mercados en función del Estado, tales como las industrias extractivas de la minería, petróleo y gas, los subsectores básicos de acero, petroquímica, fertilizantes, la construcción de barcos y los servicios de infraestructura de electricidad, telecomunicaciones, vías ferroviarias, puertos y transportes, sobre todo mediante subsidios u organizaciones centralizadas, resulta en la dependencia, la exclusión de competidores domésticos y de una fructífera productividad en la actividad de intercambio.

El Gobierno Mexicano necesitaba construir, equipar y modernizar la organización del Sistema Portuario para adecuarlo a las necesidades de una economía abierta de mercado, entre otras cosas. Por esta razón, inició una reestructuración del sistema a partir de la plena descentralización de la administración portuaria, lo que conllevó la autonomía operativa y financiera de cada puerto, así como la desregulación y la incorporación del sector privado y social.

Desde hace más de diez años la economía mexicana experimentó una gran transformación en su estrategia. Una de las políticas de los dos sexenios pasados para tratar de controlar los desequilibrios macroeconómicos que propiciaron acumulación excesiva de deuda externa, estancamiento e inflación, fueron la adopción de medidas

como el estricto control de las finanzas públicas y la reforma fiscal; la racionalización y reorientación del gasto público; la privatización de empresas públicas; la apertura comercial; la desregulación en materia de inversión extranjera, del sistema financiero y de los mercados en general; la eliminación del sobreendeudamiento externo; la modernización de la propiedad en el sector agrícola; y el estímulo a la participación del sector privado en obras de infraestructura básica.

Dentro de la estrategia de apertura y diversificación económica, los tratados y acuerdos de libre comercio de México con otras naciones son parte medular de la nueva orientación de su desarrollo.

Destaca el Tratado Trilateral de Libre Comercio de Norteamérica, ya negociado con los Estados Unidos y Canadá y cuya finalidad es mejorar las condiciones de acceso a los mercados de los tres países.

México continúa su esfuerzo por ampliar el intercambio comercial con los países de Centro y Sudamérica.

Con la Comunidad Económica Europea (CEE), se firmó un Acuerdo-Marco de Cooperación.

El Acuerdo Marco de Cooperación México-CEE, firmado en Luxemburgo el 26 de abril de 1991, se caracterizó, en su momento, por ser el más amplio de este tipo que la CE firmara con un país en vías de desarrollo latinoamericano o asiático.

Este acuerdo ha permitido aumentar y desarrollar los intercambios comerciales, así como reforzar tanto la cooperación económica y científico-técnica como el desarrollo de áreas tales como la agroindustria, las telecomunicaciones, la protección del medio ambiente, el turismo y la pesca, basándose, particularmente en un creciente y preponderante papel del sector privado, europeo y mexicano.

El 10 de abril de 1995, el Consejo de Asuntos Generales aprobó en Luxemburgo una declaración que señala que el marco más favorable para la profundización de relaciones entre la Unión Europea (UE) y México sería un nuevo acuerdo político comercial y económico.

El 2 de mayo de ese mismo año, en París en la sede del Ministerio de Asuntos Exteriores, fue firmada una declaración Conjunta Solemne entre el Comercio de la Unión Europea y la Comisión Europea por una parte y los Estados Unidos Mexicanos por la otra.

Esta firma simbolizó el compromiso de ambas partes para llevar a cabo las consultas y procedimientos internos necesarios para iniciar la negociación del nuevo Acuerdo, que imprimiría a las relaciones mutuas una perspectiva de largo plazo.

La Comisión Europea aprobó el 23 de octubre de 1995, una Comunicación al Consejo titulada: "Recomendación de decisión al Consejo autorizando a la Comisión a negociar un acuerdo de asociación

económica y concertación política con México". Dicha comunicación retoma las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales del 10 de abril de 1995 y las de la Declaración Conjunta Solemne del 2 de mayo de 1995, y propone las directivas de negociación del nuevo acuerdo, destinado a regir el conjunto de las relaciones económicas y comerciales entre las partes; a instaurar, entre otros, una cooperación profunda en materia económica, científica, industrial y social, y a crear un diálogo político que acompañe y consolide el acercamiento entre la UE y México.

### **3.3.- Finalidad de la Ley de Puertos.**

El Gobierno Mexicano inició una profunda transformación del Sistema Portuario a partir de la descentralización de la administración de puertos; con lo que se intentaba garantizar la autonomía operativa y financiera de cada puerto, así como la desregulación y la incorporación del sector privado y social, en un marco de libre competencia. Es decir, se pretende que en el futuro el Gobierno sólo tenga un papel normativo y de supervisión.

El Gobierno Federal sustentó los cambios del Sistema Portuario en las siguientes razones y que complementan la actividad portuaria, tales como:

Primera:

- A) La desregulación del transporte carretero;
- B) La expansión y mejoramiento de la red carretera del país, como resultado de importantes inversiones realizadas por el Gobierno y el sector privado;
- C) Mejoras en la capacidad de la red ferroviaria del país a través de nuevas inversiones y de una mayor participación privada;

Segunda: En los años de 1988-1993, el Gobierno Federal efectuó importantes inversiones en infraestructura portuaria básica que ayudaron a sustentar mayores tasas de crecimiento en los volúmenes operados en el futuro.

Tercera: La promoción y desregulación de las actividades de la Marina Mercante, a partir de la nueva Ley de Navegación aprobada por el Congreso en diciembre de 1993.

Cuarta: Se instrumentaron profundos cambios en la estructura legal y de organización de los puertos para permitir su sano crecimiento.

Cabe señalar que algunas de estas razones no son favorables para el Sistema Portuario, por ejemplo, porque no establece lineamientos claros a seguirse y además y el marco jurídico tanto de los

puertos específicamente como el de navegación en general no se encuentran coordinados para su función, tan es así en la Ley de Navegación todavía se manejan conceptos ya superados en el mundo, como Agente Consignatario de Buque, cuyo término más utilizado es Agente Marítimo. Si bien, ya no se presenta al naviero –el dueño del buque-, de manera aislada y se resalta la figura del armador –el que asume la explotación marítima y comercial del buque, que puede ser o no propietario-, no se define que es Marina Mercante, aspecto delicado, si se está buscando una regulación adecuada, de manera clara y sencilla, un proceso de uniformidad y actualización completa que privilegia el avance y consolidación del conjunto de ésta.<sup>59</sup>

Es necesario definir a la Marina Mercante en la Ley de Navegación, por el hecho de que se le suele confundir con la Flota mercante, siendo ésta última la cantidad de buques con que realiza un país su actividad comercial.

El nuevo modelo de organización institucional del Sistema Portuario lleva integrado los siguiente cambios y políticas:

1.- Se define el papel del Estado en la actividad portuaria. Esto es. El Gobierno dejará de participar en la administración de los puertos, así como en la operación de terminales e instalaciones y en la prestación de los servicios. En el futuro, el papel del Gobierno será exclusivamente

---

<sup>59</sup> Salgado y Salgado, José Eusebio "Apuntes de la Cátedra de Derecho Marítimo. México," s/e, s/f, s/p.

normativo y de supervisión, sin merma de su responsabilidad como rector de la actividad.

2.- Se descentraliza la administración de los puertos. Es decir, cada puerto tendrá su propia administración autónoma y así, el Sistema Portuario estará conformado por puertos financieramente autosuficientes que compitan entre sí.

3.- Se promueve la participación de los sectores privado y social en todos los renglones de la actividad portuaria, incluyendo el de la propia administración de los puertos.

4.- Se simplifica la normatividad con el fin de eliminar regulaciones innecesarias y redundantes, así como, se expedirá un nuevo reglamento para facilitar y mejorar la coordinación entre las distintas autoridades que intervienen en los puertos.

5.- Se eliminan las barreras de entrada, con el propósito de que todas las empresas que deseen operar instalaciones o prestar servicios portuarios, lo puedan hacer con sus propios equipos y con libertad de contratación personal, en un ambiente altamente competitivo dentro del puerto.

6.- Se establece un mecanismo, la Comisión Consultiva del Puerto, para que las Autoridades Estatales y Municipales correspondientes, así como las Cámaras regionales y los usuarios, pueden participar en la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

promoción y desarrollo del puerto y cuidar aquellos aspectos que afecten la vida económica y urbana o el equilibrio ecológico de la localidad en que se ubica.

El nuevo esquema tiene como fin organizar un servicio oportuno y adecuado a los usuarios del Sistema Portuario, en un ámbito de competitividad y libre concurrencia de los interesados. Asimismo, esta modernización apoyará a la economía del país sirviendo eficazmente a las actividades económicas que se desarrollen a la luz de una mayor actividad comercial. También busca que la descentralización de decisiones en los puertos coadyuve a facilitar su propio desarrollo y fomenta la competencia.

### **3.4.- Estudio del Capítulo II de la Ley de Puertos.**

Al hacer el estudio del capítulo II de la Ley de puertos, es necesario presentar el esquema estructural del mencionado capítulo, para una mejor comprensión del tema.

El capítulo II tiene como título: Puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, y consta de 10 artículos, que van del quinto al décimo quinto.

"Artículo 5º.- Corresponde al Ejecutivo Federal habilitar toda clase de puertos, así como terminales de uso público fuera de los

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mismos, mediante decreto en el que se determine su denominación, localización geográfica y su clasificación por navegación.

Los puertos y terminales de uso público cuyas obras se construyan en virtud de concesión serán habilitados una vez cumplidos los requisitos establecidos en los títulos correspondientes”.

“Artículo 6°.- La Secretaría autorizará para navegación de altura a las terminales de uso particular y a las marinas que no formen parte de algún puerto cuando cuenten con las instalaciones necesarias”.

“Artículo 7°.- Las Secretarías de Desarrollo Social y de Comunicaciones y Transportes, a propuesta de esta última, delimitarán y determinarán, mediante acuerdo conjunto, aquellos bienes del dominio público de la Federación que constituirán los recintos portuarios de los puertos, terminales y marinas. Dicho acuerdo deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los treinta días siguientes a la propuesta de la Secretaría debidamente requisitada en los términos del reglamento aplicable”.

“Artículo 8°.- La Secretaría, conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social, se coordinará con los gobiernos de las entidades federativas de los municipios, a efecto de delimitar la zona de desarrollo portuario y que la zonificación que establezcan las autoridades competentes al respecto sea acorde con la actividad portuaria”.

“Artículo 9°.- Los puertos y terminales se clasifican:

I. Por su navegación en:

- a) De altura, cuando atiendan embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales e internacionales, y
- b) De cabotaje, cuando sólo atiendan embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales.

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

- a) Comerciales, cuando se dediquen, preponderantemente al manejo de mercancías o de pasajeros en tráfico marítimo;
- b) Industriales, cuando se dediquen, preponderantemente, al manejo de bienes relacionados con industrias establecidas en la zona del puerto terminal;

- c) Pesqueros, cuando se dediquen, preponderantemente, al manejo de embarcaciones y productos específicos de la captura y del proceso de la industria pesquera, y
- d) Turísticos, cuando se dediquen, preponderantemente, a la actividad de cruceros turísticos y marinas”.

“Artículo 10.- Las terminales, marinas e instalaciones portuarias se clasifican por su uso en:

- I. Públicas, cuando exista obligación de ponerlas a disposición de cualquier solicitante, y
- II. Particulares, cuando el titular las destine para sus propios fines, y a los terceros mediante contrato”.

“Artículo 11.- Los reglamentos de esta ley establecerán las condiciones de construcción, operación y explotación, de obras que integren puertos, así como terminales, marinas e instalaciones portuarias, sin perjuicio de las específicas que se determinen en los programas maestros de desarrollo portuario, en las concesiones, permisos o contratos respectivos, en las normas oficiales mexicanas y en las reglas de operación del puerto”.

“Artículo 12.- Los puertos mexicanos, en tiempo de paz, estarán abiertos a la navegación y tráfico de embarcaciones de todos los países, pero podrá negarse la entrada cuando no exista reciprocidad con el país de la matrícula de la embarcación o cuando lo exija el interés público”.

“Artículo 13.- La autoridad marítima, por caso fortuito o fuerza mayor, podrá declarar, en cualquier tiempo, provisional o permanentemente cerrados a la navegación determinados puertos a fin de preservar la seguridad de las personas y de los bienes”.

“Artículo 14.- En los puertos, terminales y marinas, tendrán carácter de bienes de dominio público de la Federación:

- I. Los terrenos y aguas que formen parte de los recintos portuarios, y

- II. Las obras e instalaciones adquiridas construidas por el gobierno federal cuando se encuentren dentro de los recintos portuarios”.

“Artículo 15.- Son de utilidad pública la construcción y explotación de puertos de uso público. El Ejecutivo Federal podrá expropiar los terrenos y obras que se requieran para tales fines”.

Al revisar el articulado de nuestro capítulo en estudio, nos damos cuenta que, primeramente nos señala la facultad del Ejecutivo Federal, para habilitar toda clase de puertos, terminales, mediante decreto en el que se determine su denominación y localización geográfica.

Posteriormente establece la facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para autorizar para la navegación de altura a las terminales y marinas que no formen parte de un puerto; después, señala que de manera conjunta, tanto la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como la Secretaría de Desarrollo Social, delimitarán y determinarán los bienes del dominio Público de la Federación que constituirán los recintos portuarios de los puertos, terminales y marinas.

Un aspecto importante es el que señala el artículo octavo, al precisar que habrá una coordinación entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Desarrollo Social, los gobiernos estatales y los municipales para delimitar la zona de desarrollo portuario, y que esta misma delimitación sea acorde a la actividad portuaria. Debemos reconocer que respecto a este punto se ha dado un gran paso al establecer este tipo de coordinación entre las

autoridades arriba mencionadas, pues esto, finalmente debe traer beneficios a los mismos puertos.

En lo que respecta a la clasificación de los puertos, ya vimos en el capítulo primero, que la Ley nos da una clasificación limitada e incompleta. Se establece el principio general de que en tiempo de paz, los puertos mexicanos estarán abiertos a la navegación y tráfico de las embarcaciones de todos los países, y como excepción, la negativa de entrada cuando no exista reciprocidad con el país de la matrícula de la embarcación, y cuando lo exija el interés público.

Establece, además, la facultad de la autoridad marítima, para declarar cerrados los puertos, de manera provisional o permanente, por caso fortuito o fuerza mayor, a fin de preservar la seguridad de las personas y bienes. Se señalan los bienes que tendrán el carácter de dominio público dentro de los puertos, terminales y marinas. Por otra parte se señala que la construcción y explotación de puertos y terminales de uso público, son de utilidad pública. Y la facultad del Ejecutivo Federal para expropiar los terrenos y obras que se requieran para tales fines.

En cuanto al reglamento de la Ley de Puertos se establece que el objetivo del mismo es reglamentar las actividades de construcción, uso, aprovechamiento, explotación, administración y prestación de servicios en los puertos, terminales marinas e instalaciones portuarias previstos en la Ley de la materia.

### **3.5.- Concesiones, permisos y Administración Portuaria Integral (API).**

Para comprender mejor este punto, es necesario aportar los conceptos de concesión y permiso, y al respecto tenemos que:

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, nos aporta el concepto de concesión y lo define como el:

“Otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acontece en minas, aguas o montes, bien para construir o explotar obras públicas, o bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios de la administración general o local”.<sup>60</sup>

En tanto que el Diccionario Jurídico 2000 define que la concesión administrativa:

“Es al acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o bien para explotar un servicio público”.<sup>61</sup>

Y nos sigue diciendo:

---

<sup>60</sup> Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. Tomo I, Madrid 1984, 20ª Edición, p. 353.

<sup>61</sup> Diccionario Jurídico 2000. Op. cit.

**“Así la concesión administrativa es el acto por el cual se otorga al particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.**

**Los elementos de la concesión son: un acto reglamentario; un acto condición, y un contrato.**

**El primero de ellos, fija las normas a que se sujetarán la organización y financiamiento del servicio y comprende lo relacionado con honorarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio y derechos de los usuarios.”<sup>62</sup>**

**Miguel Acosta Romero, nos dice al respecto:**

**“El término de concesión puede significar varios contenidos:**

- a) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:**
  - 1.- Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la Ley; y**
  - 2.- Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la Ley.**
- b) El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios.**
- c) Puede entenderse también por concesión el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión.**

**Concluyendo que la concesión:**

**“Constituye un acto administrativo discrecional del Órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto la disposiciones que regulan la materia de concesión”.<sup>63</sup>**

---

<sup>62</sup> Idem.

<sup>63</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. 1981, Editorial Porrúa. Págs. 413-414.

Por su parte, Andrés Serra Rojas nos define a la concesión administrativa como:

“Un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil o conveniente, o se lo impide su propia organización”.<sup>64</sup>

Además, Gabino Fraga nos define también a la concesión administrativa como:

“El acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación de un servicio público o la explotación o aprovechamiento de bienes del dominio del Estado”.<sup>65</sup>

Y del concepto de permiso, tenemos que El Pequeño Larousse Interactivo 2000, considera que éste es la:

“Facultad que se da a una persona para que pueda hacer o decir una cosa”.<sup>66</sup>

Acudiendo a la doctrina, tenemos que suele confundirse las nociones de permiso, licencia y autorización con el concepto de concesión.

---

<sup>64</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. México, 1997, Editorial Porrúa. P. 387.

<sup>65</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México. 1999. Editorial Porrúa. P. 242

<sup>66</sup> El Pequeño Larousse Interactivo, 2000

Miguel Acosta Romero nos dice:

Gramaticalmente significan:

Licencia es la facultad que otorga el Poder Público para hacer algo.

Permiso es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo.

Autorización, es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta.

Jurídicamente pueden tener los siguientes contenidos:

1.- Permiso, licencia o autorización es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de Administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.

2.- Puede constituir también el documento formal por escrito donde se hace constar el acto administrativo, por ejemplo, la licencia de manejar, el permiso de importación, etc.

3.- Licencia y permiso. También pueden entenderse dentro de la relación de trabajo, como el acto por el cual el superior jerárquico, permite a los inferiores ausentarse de sus labores por periodos cortos de tiempo, con o sin goce de sueldo<sup>67</sup>.

Diferencias entre permisos, licencias y autorizaciones con la concesión.

Al respecto Miguel Acosta Romero nos señala:

“Que en el régimen de permisos, licencias y autorizaciones se reconoce al particular un derecho preestablecido, cuyo ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones que, a través de requisitos, se establecen en vista de fines de seguridad, salubridad, orden público,

---

<sup>67</sup>Acosta Romero, Miguel. Op. cit. Págs. 485-486

urbanismo, y aún hay autores que hablan de estética urbana, en este aspecto.

Así, al particular se le reconoce ese derecho, pero, para su ejercicio, necesita cumplir una serie de requisitos señalados en el régimen jurídico, cumplidos los cuales se les otorga la licencia, el permiso o la autorización; por ejemplo, las licencias de manejo, licencias sanitarias, permisos de importación, licencias de construcción, licencias de apertura de cierta clase de comercios.

En el régimen de licencias, permisos y autorizaciones, no se exige capacidad financiera y técnica del solicitante, ni garantía en el procedimiento para otorgarlos, no hay usuarios, no rigen los principios de rescate, ni de reversión.

En el régimen de concesión, el solicitante de la concesión no tiene ningún derecho preestablecido, ni tampoco la autoridad tiene obligación de otorgarla cumplidos los requisitos.

El procedimiento para el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones es más sencillo que el relativo a la concesión, no se da la oposición de terceros. Generalmente se reduce a la solicitud, a que se cumplan los requisitos establecidos por la ley y el acto administrativo que los otorga, que no se publica en el Diario Oficial de la Federación, sino que se notifica personalmente al interesado, entregándosele el documento en donde consta ese acto<sup>68</sup>.

## Administración Portuaria Integral (API)

Durante 1993 y 1994 se estableció un nuevo régimen jurídico con la expedición de la Ley de Puertos y su reglamento, en la que se definió el modelo de organización institucional y se fortaleció la autoridad marítimo portuaria.

---

<sup>68</sup> Idem. Págs. 486-487

El nuevo modelo de organización se apoya en una base que conforma el sector privado, mediante operadores y prestadores de servicios en terminales e instalaciones especializadas, como servicios de maniobras, dragado, pilotaje, servicios de báscula y locomotora, remolque, lanchaje, avituallamiento, amarre de cabos, suministro de combustibles, etcétera.

En el centro de la pirámide se encuentran las administraciones Portuarias Integrales, las que se encargan principalmente de la administración, mantenimiento y expansión (inversión), planeación estratégica del puerto, promoción de la inversión privada y del fomento de la competencia entre los puertos.

La parte superior esta constituida por el Gobierno Federal, que ejerce funciones de autoridad, políticas, propiedad del recinto portuario y de regulación.

Así, en 1994 se inició la constitución de las Administraciones Portuarias Integrales (API's), para descentralizar la administración de los puertos, procurar su autonomía de gestión, y para favorecer su autosuficiencia financiera.

Es conveniente aclarar que conforme a la ley, los bienes del recinto portuario (zonas de agua, infraestructura, terminales, instalaciones y áreas de tierra) son del dominio de la Federación los que

únicamente se concesionan para su uso, aprovechamiento y explotación.

La manera de participación del capital externo puede ser de dos formas:<sup>69</sup>

La primera, hasta un 49% como accionista en las API's para la administración, desarrollo y promoción del puerto.

La segunda en un 100% para la realización de las siguientes actividades:

- 1.- Desarrollo del puerto, mediante contrato con la API en mantenimiento, dragado y construcción de infraestructura básica.
- 2.- Constitución de empresas para prestar servicios portuarios como maniobras, avituallamiento, recolección de basura, etc.
- 3.- Concesión para la administración de terminales, para gráneles, contenedores, líquidos, usos múltiples, marinas turísticas o terminales de cruceros.
- 4.- Inversiones de zonas de desarrollo portuario para industrias, almacenes, industrias pesqueras o astilleros.

---

<sup>69</sup> Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. Op.cit p. 104.

A su vez, la inversión de capital mexicano puede ser con el 100% tanto en terminales, instalaciones y servicios, como en las API's

Las administraciones Portuarias Integrales (API's) son sociedades mercantiles encargadas de la planeación, programación y desarrollo y demás actos relativos a los bienes y servicios de un puerto.

Las administraciones portuarias son autónomas en su gestión operativa y financiera y están inmersa a un programa de desarrollo en el que se observarán, los usos, destinos y modos de operación para las diferentes zonas del puerto y también las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación de los espacios portuarios.

Actualmente existen Administraciones Portuarias Integrales en los principales puertos comerciales ejerciendo la función de generar, como su nombre lo indica, un desarrollo integral de la infraestructura y servicios necesarios y al mismo tiempo, un ambiente propicio que promueva el asentamiento de terminales e instalaciones industriales en apoyo al comercio nacional e internacional por vía marítima.

En el cuadro 10 (Anexo 7) podremos ver las API's constituidas, en el país. Y en el cuadro 11 (ANEXO 8) podemos ver la relación de las API's concesionadas.

A partir de 1994, todos los puertos comerciales, industriales y turísticos, cuentan con una API, que es financieramente autosuficiente y no requiere subsidios.

Las API's cubren su gasto corriente y el de mantenimiento de sus instalaciones. Realizan nuevas obras de infraestructura con recursos propios, sin recursos fiscales, atendiendo la demanda de servicios. Cubren una renta al Gobierno Federal y pagan impuestos. Operan con utilidades.

De las 15 API's federales, 14 operan con utilidades y realizan inversiones en la modernización y ampliación de la infraestructura.<sup>70</sup>

### **3.6.- Operación portuaria**

#### Operación portuaria

La utilización de los bienes y la prestación de los servicios portuarios constituyen la operación portuaria; así nos lo dice el artículo 44 de la Ley de Puertos, señalándonos que los servicios portuarios se clasifican en.

---

<sup>70</sup> Ibidem.

I.- Servicios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interna, tales como el pilotaje, remolque, arranque de cabos y lanchaje.

II.- Servicios generales a las embarcaciones, tales como el avituallamiento, agua potable, combustible, comunicación, electricidad, recolección de basura o desechos y eliminación de aguas residuales.

III.- Servicios de maniobra para la transferencia de bienes o mercancías, tales como la carga, descarga, alijo, almacenaje, estiba y acarreo dentro del puerto.

Además se señala que los servicios portuarios se prestarán a todos los usuarios solicitantes de manera permanente, uniforme y regular, en condiciones equitativas en cuanto a la calidad, oportunidad y precio, y por riguroso turno, el que no podrá ser alterado sino por causas de interés público o por razones de prioridad establecidas en las reglas de operación del puerto.

Por otra parte, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con base en consideraciones técnicas, de eficiencia y seguridad establecerá en que casos deba admitirse a los prestadores de servicios que satisfagan los requisitos de los reglamentos, para que los usuarios los puedan elegir según sus propios intereses.

Se establece, además, la obligación de que en las terminales e instalaciones de uso particular que cuenten con una capacidad excedente, y por interés público, los prestadores de servicios presten el servicio a todos los usuarios solicitantes. Esto sin afectarlos operativa y financieramente.

Por causas de interés público, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá modificar temporalmente los usos de los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, y en tal circunstancia el afectado recibirá una indemnización por tal hecho.

Se establece el carácter mercantil de los actos y contratos relativos a los servicios portuarios, a la constitución de los prestadores como sociedades mercantiles, y la base jurídica de que las relaciones de las sociedades mercantiles con sus trabajadores, se regirán conforme a la Ley Federal del Trabajo.

Se establecen los requisitos que deberán reunir los contratos de cesión parcial de derechos y los de prestación de servicios, las consecuencias de su incumplimiento, la responsabilidad de los administradores portuarios y de los operadores de terminales, la constitución e integración y facultades de los comités de operación, conforme al Capítulo VI de la Ley de puertos, artículos 44-59.

### 3.7.- Precios y tarifas, verificación, infracciones y sanciones.

#### Precios y tarifas.

Sobre este punto es necesario, primeramente definir lo que son precios y tarifas, por lo que acudiremos a lo que nos dice la Enciclopedia Microsoft Encarta, y nos dice lo siguiente;

**"Precios.- En Economía, valor de mercado de los bienes, medido en términos de lo que un comprador está dispuesto a dar para obtenerlos."**<sup>71</sup>

Y nos sigue diciendo:

**"...Tanto los factores de oferta como los de demanda determinan los precios de los bienes: los precios disminuirán si hay exceso de oferta y aumentarán si la demanda es excesiva, hasta que se alcance el equilibrio..."**<sup>72</sup>

Por su parte el Pequeño Larousse Interactivo nos define a los precios de la siguiente manera:

**"Precio: Valor atribuido en el mercado a una cosa, expresado en dinero. Precio de coste, valor pecuniario resultante de un proceso de fabricación o de prestación de un servicio. Precio fijo, el fijado por adelantado por el comerciante y que el comprador no puede debatir."**

<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Enciclopedia Microsoft Encarta 2001. 1993-2000 Microsoft Corporation.

<sup>72</sup> Idem.

<sup>73</sup> El Pequeño Larousse Interactivo, 2000. Op. Cit.

Y respecto de tarifa, la Enciclopedia Microsoft Encarta nos dice:

**“Tarifa.- Tabla de precios, derechos o impuestos. Precio unitario fijado por el Estado para los servicios públicos realizados a su cargo.”<sup>74</sup>**

En tanto el diccionario Jurídico 2000 nos aporta lo siguiente:

**“El concepto de tarifa se encuentra íntimamente ligado a la figura de la concesión, en virtud de que el Estado otorga a los particulares la realización de aquellos servicios públicos que no puede atender en forma directa y como contraprestación se establece una cuota general que servirá para cubrir el importe del servicio otorgado.**

**Se define a las tarifas como las tablas o catálogos de precios, derechos o impuestos que se deben pagar por algún servicio o trabajo que se realice.”<sup>75</sup>**

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tendrá la facultad de establecer las bases de regulación tarifaria y de precios, en los títulos de concesión y permisos, para el uso de determinados bienes en puertos, terminales, marinas y sobre la prestación de servicios, cuando no haya un ambiente de competencia

También los administradores portuarios podrán establecer las bases tarifarias y de precios sobre las cuales se sujetarán los operadores de terminales, marinas e instalaciones portuarias, además de los prestadores de servicios con los que celebren contratos.

---

<sup>74</sup>Enciclopedia Microsoft Encarta 2001. Op. cit.

<sup>75</sup> Diccionario Jurídico 2000. Op. cit.

En esa misma regulación se podrá establecer tarifas y precios máximos por el uso o prestación de servicios específicos o conjuntos de éstos, con mecanismos de ajuste y periodos de vigencia, permitiendo la prestación de los servicios y explotación en condiciones favorables de calidad, competencia y permanencia.

Además, se cuenta con la facultad, por parte de los operadores de terminales, marinas e instalaciones portuarias, para solicitar un dictamen ante la Comisión Federal de Competencia, cuando las condiciones de regulación tarifaria y de precios no sea acorde con lo prescrito en las disposiciones del capítulo VII de la Ley de Puertos.

#### Verificación.

La Enciclopedia Microsoft Encarta define a la verificación como:

“Verificación.-Examen de la verdad de una cosa.”<sup>76</sup>

Se establece la obligación por parte de los concesionarios y permisionarios, de presentar ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes un informe dando cumplimiento de sus obligaciones establecidas en su concesión o permiso, el cual deberá contener los datos técnicos financieros y estadísticos. Estableciéndose la facultad de la Secretaría mencionada, para verificar el cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Puertos.

---

<sup>76</sup> Enciclopedia Microsoft Encarta 2001. Op. cit.

## Infracciones y sanciones.

Por su parte, La Enciclopedia Microsoft Encarta nos da los siguientes conceptos de infracción y sanción.

"Infracción.- Quebrantamiento de una ley o tratado, o de una norma moral, lógica o doctrinal."<sup>77</sup>

"Sanción.- Multa. Pena que la ley establece para el que la infringe."<sup>78</sup>

Se establece la facultad de la secretaria de Comunicaciones y Transportes para sancionar las infracciones a la Ley, imponiendo multas, cuando se adecuen a conductas de hacer y de no hacer, atendiendo a la gravedad de la infracción, gravedad de los daños, y a la reincidencia.

Además, se establece la sanción de la pérdida en beneficio de la Nación y la multa correspondiente, de todo lo obras construidas, las instalaciones, muebles e inmuebles, etc, para aquel que construya o explote áreas, terminales, marinas o instalaciones portuarias o preste servicios, cuando no haya obtenido la concesión o el permiso respectivo. Sin perjuicio de la responsabilidad penal que resulte, y de la revocación de la concesión o permiso. Conforme a las disposiciones establecidas en el capítulo Noveno de la Ley de Puertos.

---

<sup>77</sup> Enciclopedia Microsoft Encarta 2001. Op. cit.

<sup>78</sup> Idem.

## CAPITULO IV.- REFORMAS AL CAPITULO II DE LA LEY DE PUERTOS

### 4.1.- Justificación a las reformas

En el desarrollo de este trabajo, y del análisis de la ley de puertos, hemos señalado que nuestro país abarca una superficie de casi dos millones de kilómetros cuadrados y más de 11,500 kilómetros de litorales, repartidos en el Océano Pacífico, en el Golfo de México, y el Mar Caribe, y estratégicamente ubicado para apoyar el desarrollo del comercio exterior e interior del país.

También señalamos que México ocupa el tercer lugar mundial en longitud de litorales y cuenta con 73 puertos, de los cuales 39 se encuentran en el litoral del Pacífico y 34 en las costas atlánticas del Golfo de México y el Caribe.

Además, referimos que los puertos mexicanos son puntos clave de la actividad comercial con el exterior y que a través de ellos transitan 85% del volumen total de exportaciones y el 67% de las importaciones. Diversas e importantes mercancías como petróleo, petroquímicos y derivados, acero, sal, yeso, cemento, azufre, automóviles, sorgo, soya, trigo y maíz, además del movimiento de pasajeros, requieren de los servicios portuarios.

Y que, por ellos se moviliza más de 236 millones de toneladas, una de la tercera parte de la carga manejada por todos los medios de transporte que llega a ser de 635 millones de toneladas. Además, a través del sistema portuario se realizan todo tipo de actividades económicas.

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

Por estas razones, consideramos que se debe reformar el capítulo II de la Ley de Puertos, referente a la clasificación que la ley hace en el citado capítulo. Pues ante todo, debemos partir de la premisa de que debemos de tener una ley adecuada a la realidad del país, acorde a la situación económica, política y social que vivimos, aunado al hecho de que estamos compitiendo con países con un nivel de desarrollo muy superior al nuestro; y sobre todo a la visión que deben tener nuestros legisladores, pues son ellos mismos los que deben de tener en cuenta que existe toda una doctrina desarrollada por juristas especializados en la materia, que pueden aportar sus conocimientos relativos al caso concreto.

## 4.2.- Propuestas

A través del desarrollo de esta tesis, hemos señalado que la Ley de la materia, ha sido omisa en reflejar en sus disposiciones, una adecuada clasificación de los puertos, reflejando una falta de técnica jurídica, por parte de nuestros legisladores, que por otra parte, sólo están respondiendo a intereses extraños, cuando su deber es, precisamente, velar por los intereses del pueblo mexicano.

Por estas razones, proponemos una clasificación de los puertos, que puede ser tomada en cuenta para reformar la cuestionada Ley de Puertos, pero, primero presentaremos la clasificación que la Ley hace:

"Artículo 9º.- Los puertos y terminales se clasifican:

- I. Por su navegación en:
  - a) De altura, cuando atiendan embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales e internacionales, y
  - b) De cabotaje, cuando sólo atiendan embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales.
- II. Por sus instalaciones y servicios, enunciativamente, en:
  - a) Comerciales, cuando se dediquen, preponderantemente al manejo de mercancías o de pasajeros en tráfico marítimo;
  - b) Industriales, cuando se dediquen, preponderantemente, al manejo de bienes relacionados con industrias establecidas en la zona del puerto terminal;

- c) Pesqueros, cuando se dediquen, preponderantemente, al manejo de embarcaciones y productos específicos de la captura y del proceso de la industria pesquera, y
- d) Turísticos, cuando se dediquen, preponderantemente, a la actividad de cruceros turísticos y marinas”.

Y nuestra propuesta es la siguiente:

Artículo 9.- Los puertos y terminales se clasifican:

**I.-Desde el punto de vista físico.**

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

- a) **Naturales.**- Es cuando la conformación de la costa proporciona una adecuada protección a las instalaciones portuarias de la acción del oleaje y existen las profundidades necesarias para permitir la navegación de las embarcaciones. Los puertos naturales se establecen en bahías y estuarios.
- b) **Artificiales.**- Son aquellos en que es necesario construir las obras de protección (rompeolas o escolleras); los dragados y los rellenos para las áreas de desarrollo terrestre de las instalaciones. Se construyen ganando terreno al mar.

**2) Por el influjo de las corrientes marítimas y los mares.**

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

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

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

**a) Puertos Marítimos.-** son aquellos que están localizados en las costas, protegidos artificialmente o en forma natural, del fruto directo del oleaje y las corrientes marinas.

**b) Puertos Interiores.-** Son los que se construyen en la ribera de un río. Los puertos interiores localizados sobre la margen de un río son también llamados fluviales, y si se localizan en la margen de un lago se les denomina lacustres.

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

- **Puertos Fluviales.-** Es aquella estación emplazada en los ríos para mover productos voluminosos de baja densidad económica, no necesariamente.
- **Puertos Lacustres.-** Son aquellos que se localizan en lagos, entendiendo por éstos, la superficie de agua separada del mar por una estrecha franja terrestre, para establecer una comunicación entre el lago y el mar, es necesario cruzar en canal de acceso a través de esta franja y mantener el paso

abierto por medio de dragado o por la construcción de rompeolas o escolleras.

**c) Puertos Fluviomarítimos.-** Son los que se localizan en la ribera de un río y reciben el influjo de las mareas.

## **II.- Por la naturaleza de su función económica, instalaciones y servicios, y al tipo de operación.**

**a) Puertos generales o comerciales.-** Son aquellos que disponen de instalaciones preparadas y destinadas a la manipulación de mercancías específicas: grano, carbón, mineral, líquidos, etc., pueden ser de tanta calidad y rendimiento como las deparadas en puertos especializados de tráfico único, estos son considerados como los puertos más importantes y deben de ofrecer los servicios, las instalaciones y los equipos para carga de diferente naturaleza, son puertos abiertos todo el año, y desde ellos se canalizan mercancías de importancia comercial

**b) Puertos petroleros o cargadores.-** Son aquellos que reciben o envían crudos o derivados para que sean transformados o distribuidos en su zona de influencia. Disponen de instalaciones de rapidez operación y capacidad para recibir petroleros gigantes, requieren poder efectuar maniobras de entrada, atraque, destaque y salida en todo tiempo; tener instalaciones de bombeo de las bombas de abordó y tierra, que no perjudiquen la

seguridad del buque y han de poder abastecer a los buques del suministro necesario, en el tiempo de operación de carga y descarga.

**c) Puertos mineraleros.-** Son aquellos donde hay demanda de mineral a transportar, tienen las instalaciones y equipo adecuado para su manejo, y se le da gran impulso a la siderurgia. Disponen de gran capacidad de almacenamiento y cuentan con torres de distribución para los flujos de mineral a voluntad, al cargadero de vagones ferroviarios, al de buques en muelles y a depósitos de cielo abierto.

**d) Puertos graneleros.-** son aquellos cuya actividad fundamental se desarrolla alrededor de las instalaciones tanto para el almacenamiento como para el manejo de granos. Los elementos estructurales específicos de estos puertos es que deben contar con elevadores de granos y silos de almacenamiento, por otra parte las tuberías de aspiración han de ser de diámetro lo más reducido posible para poder ser introducidas por las escotillas de las bodegas de los buques, así como por las estrechas tomas de cubiertas de los buque tanques, ya que es sabido que estos suelen ser fletados en muchas ocasiones para transportes de granos, el grano aspirado puede ser descargado por elevador directamente a tierra o bien a bordo de otros buques, por consiguiente, el silo debe ser reversible, esto es que debe haber relación entre el buque, el transporte por carretera y el

transporte ferroviario, en donde todos deben concluir al silo, en donde este debe tener una carga automática o semiautomática.

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

**f) Puertos industriales.**- Son aquellos que a través de sus instalaciones sirven a las industrias establecidas en sus inmediaciones y que los aprovechan para mover grandes volúmenes de materia primas, insumos o productos manufacturados.

**g) Puertos pesqueros.**- Son aquellos en los que la actividad portuaria fundamental es la pesca, complementada con plantas industriales que procesan o congelan los productos capturados en el mar.

- h) Puertos turísticos.-** Son aquellos en que la actividad turística ligada al mar es la preponderante.
- i) Puertos militares.-** Son aquellos que se destinan a actividades militares
- j) Puertos de refugio.-** Como su nombre nos lo indica, son aquellos en los cuales pueden arribar los buques de travesía cuando las condiciones meteorológicas, mar y viento, impidan continuar si viaje, por lo tanto no requieren de instalaciones ni de utilaje especial, simplemente deben deparar abrigo contra el tiempo y es necesario que tengan una entrada practicable con el mal tiempo.
- k) Puertos de exportación e importación.-** Los puertos de exportación son de convergencia (que tales flujos han de llegar a fusionarse de modo que a bordo se aglutinen con fusión de una comunidad de destino, siquiera sea inicial), esto es, de afluencia de diversos flujos, de tráficos de distintas procedencias e intensidades.

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

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

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

### **III.- Por su navegación o por los servicios a que se destinan:**

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

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

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

#### **IV.- Por su importancia:**

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

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

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

**d) Internacional.**- Cuando se constituyen en centros de convergencia de cargamentos y buques, a modo de ejemplo,

### **4.3.- Comentario final.**

Es necesario llevar a cabo reformas a la Ley de Puertos, básicamente, porque no fue hecha con el debido cuidado por nuestros legisladores. Pues estos no han respondido a la confianza que el pueblo de México depositó en ellos.

La propuesta que hemos hecho valer a través de éste trabajo de investigación, responde a la inquietud de tener una clasificación acorde a la naturaleza misma de nuestro Sistema Portuario Nacional.

Debido a que la Ley es omisa al proponer una clasificación adecuada, se deja al arbitrio de los interesados la interpretación de la misma, pudiendo incurrir en falsas interpretaciones, que llevarán tarde o temprano a modificar o reformar la Ley en comento.

Una de las tareas de los legisladores es evitar las falsas interpretaciones de las leyes, y como consecuencia de ello, tener un orden jurídico vigente, hecho conforme a las necesidades de los gobernados.

Por las razones expuestas a lo largo de esta tesis, es por que consideramos necesario una modificación a la Ley de Puertos, específicamente en cuanto a la clasificación de los mismos; por lo cual hacemos valer nuestra propuesta de clasificación.

## CONCLUSIONES

Llegados a este punto, presentaremos las conclusiones siguientes:

1. Es de vital importancia fomentar una cultura marítima, en la que se incluya no sólo a los profesionistas del derecho, sino a toda la población en general.
2. Es a través de la historia y de los acontecimientos que vivimos a diario, que nos damos cuenta que nuestro país necesita de profesionistas en todos los ámbitos de la cultura y de la ciencia; por lo que el Gobierno deberá de promover el desarrollo cultural y científico del país, en aras de un desarrollo integral del país.
3. Es necesario fijar nuestra vista hacia el mar, como ruta de acceso comercial. Debemos tomar en cuenta que el mar, desde la antigüedad, ha sido factor determinante en el desarrollo cultural, científico, filosófico y militar de las civilizaciones que en su momento histórico han sido grandes potencias, recordemos por ejemplo a los Cartagineses, Fenicios, Romanos, etc.
4. Debemos tener en cuenta que México tiene 11,500 Kilómetros de litorales, mediante los cuales podemos y debemos fomentar el desarrollo del comercio exterior e interior del país.

5. Debemos poner atención especial en el transporte marítimo como factor determinante en la economía y base fundamental del comercio exterior del país, puesto que si queremos utilizar el mar como ruta de acceso al desarrollo de nuestra nación, es menester contar con los medios de transporte marítimo necesarios, por un lado, y por otro, con los medios de transporte terrestres, tanto ferroviarios, como carreteros y aéreos.
6. Al contar con una red de transportes bien integrada, coordinada en nuestro Sistema Portuario Nacional, que a su vez debe ser organizado y eficiente, se logrará que nuestras exportaciones lleguen a su destino con oportunidad y a precios competitivos, además de una diversificación de nuestros mercados internacionales.
7. A la par del fomento de los medios de transporte, y como base fundamental para alcanzar un desarrollo económico superior al que hoy en día contamos, está nuestro Sistema Portuario Nacional y el impulso a nuestra Marina Mercante
8. Debemos olvidarnos del pasado, el cual ha tenido como característica fundamental la corrupción, lo que nos ha llevado a la desatención de nuestro Sistema Portuario, por una parte, y en todos los ámbitos del gobierno hacia la materia marítima, por la otra; y ver el presente, y sobre todo hacia el futuro, para lograr el desarrollo integral de nuestra nación.

9. Debemos recordar que desde el sexenio del entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se ha fomentado la privatización de empresas paraestatales, para responder a intereses ajenos al desarrollo económico del país; lo cual ha traído como consecuencia que estas empresas tengan que ser rescatadas nuevamente por el Gobierno, en detrimento de la economía de todos los ciudadanos del país. Y la gran interrogante es: ¿será rescatado nuestro Sistema Portuario Nacional cuando se den cuenta que económicamente no resultó como lo planearon?, tal y como ha venido sucediendo con otras paraestatales.
  
10. Con la creación de la Ley de Puertos en 1993, se pretendió, que mediante la constitución de empresas privadas se fomentara el crecimiento y desarrollo de la infraestructura existente en esos momentos, toda vez que la que se tenía era prácticamente obsoleta, inservible y vieja; pero hasta ahora no se ha visto dicho crecimiento y desarrollo, sólo en los puertos más importantes se han hecho algunas mejoras.
  
11. Si el problema del Sistema Portuario Nacional, era solamente de administración y de infraestructura, acaso no debió crearse la Ley de Puertos encaminada a su adecuada administración e infraestructura, sin necesidad de privatizar; por que estadísticamente, el tráfico, movimiento portuario, carga, etc, ha sido el mismo que se tenía hasta antes de la creación de la

cuestionada ley; amén de que la privatización implica cuestiones de seguridad nacional.

12. La Ley de Puertos no es adecuada para regular la actividad portuaria del país, porque en primer lugar, sólo se enfoca a aspectos administrativos del Sistema Portuario Nacional, y en segundo, sólo ha servido para que nuestros puertos sirvan como centros subsidiarios de almacenaje de carga de los puertos de Estados Unidos.
13. Con la creación de la Ley de Puertos y de la figura de la Administración Portuaria Integral, se ha pretendido la descentralización de funciones y de la administración portuaria, para garantizar la autonomía operativa y financiera de los puertos, dando participación a la iniciativa privada, con la funciones del gobierno de autoridad, políticas, propiedad del recinto portuario y de regulación.
14. La inversión del capital mexicano puede ser con el 100% tanto en las API's como en terminales, instalaciones y servicios. En tanto que la inversión del capital extranjero es de 49% en las API's y del 100% en terminales, instalaciones y servicios.
15. Para que nuestro Sistema Portuario Nacional adquiera una importancia fundamental dentro de la economía del país, necesitamos darle un impulso al comercio exterior, mediante un

aumento y diversificación de nuestras exportaciones y de nuestros mercados internacionales.

16. Para que México logre un desarrollo económico muy por encima del que tenemos en nuestros días, es necesario que nuestro país cuente con un ordenamiento jurídico vigente, adecuado a la situación económica, política y social del país.
17. El capítulo II de la Ley de Puertos, específicamente en el artículo noveno, establece una clasificación inadecuada, incompleta e ineficaz.
18. La propuesta de clasificación de los puertos, que aportamos en el capítulo IV, es correcta porque contiene los diferentes tipos de puertos existentes, y por lo mismo sería eficaz y vigente proponerla como reformas al capítulo II de la Ley de la materia, porque llenaría el vacío existente en la actual legislación.
19. Debe reformarse la Ley de Puertos, porque no hace referencia a la totalidad de puertos que existen, pues sólo da una clasificación limitada e incompleta; de ahí que derive nuestra propuesta, y por las razones expuestas en el desarrollo de este trabajo de tesis.

## ANEXOS

### ANEXO 1

#### CUADRO UNO

#### TRÁFICO DE ALTURA Y CABOTAJE EN MÉXICO EN EL AÑO DE 1894<sup>79</sup>

PUERTOS	BUQUES DE VAPOR		BUQUES DE VELA	
	MOV. INT.	MOV. EXT.	MOV. INT.	MOV. EXT.
<b>Acapulco</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
Campeche	11	6	75	9
Coatzacoalcos	14	-	7	-
Frontera	15	-	12	2
Guaymas	14	-	50	-
Isla del Carmen	13	-	13	8
La Paz	6	1	18	-
Manzanillo	4	4	2	-
Mazatlán	17	2	8	-
Progreso	26	12	38	4
Puerto Ángel	2	-	-	-
San Blas	8	1	8	-
Santa Rosalía	4	-	23	3
Tampico	6	23	4	2
Todos Santos	3	7	1	2
Tonalá	2	-	-	-
Tuxpan	8	-	11	1
Veracruz	26	7	8	4

<sup>79</sup> Fuente: Movimiento de Transportes Marítimos y Terrestres. S.H. y C.P. Biblioteca Nacional de México. Ficha 387.110.972

ANEXO 2

CUADRO 2

SECCIONES ADUANALES	MOVIMIENTO INTERIOR	
	VELA	VAPOR
Agiabampo	2	5
Altata	2	10
Alvarado	8	1
Celestun	24	-
Cozumel	10	-
Champton	29	-
Isla Aguada	8	-
Isla del Carmen	4	-
Isla Mujeres	15	-
Isla Mata Madre	3	2
Las Peñas	2	2
Malegé	14	1
Nautla	2	1
Perihuate	4	-
San José del Cabo	1	2
San Quintin	1	3
Tecoanapa	2	-
Tecolutla	5	2
Tlacotalpan	5	5
Topolobampo	7	-
Zihuatanejo	1	-

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## ANEXO 3

### CUADRO TRES

#### PUERTOS NACIONALES POR ENTIDAD Y FUNCIÓN

	COMERCIAL	PESQUERA	TURÍSTICA	PETROLERA	TERMINAL ESPECIALIZADA
<b>PACÍFICO</b>	15	20	13	9	5
<b>BAJA CALIFORNIA</b>					
Ensenada	•	•	•		
Islas Cedros	•	•			•
San Felipe		•			
El Sauzal		•			
Rosarito				•	
<b>BAJA CALIFORNIA SUR</b>					
San Carlos	•				
Cabo San Lucas			•		
Pichilingue	•				
La Paz			•	•	
San Marcos	•				
San Juan de la Costa	•				
Santa Rosalia			•		
Puerto Escondido			•		
Matancitas		•			
Santa Maria					
<b>SONORA</b>					
Guaymas	•				
Puerto Peñasco				•	•
San Carlos			•		
Yavaros			•		
Paraje Nuevo		•			
<b>SINALOA</b>					
Topolobampo	•	•	•	•	
<b>MICHOACÁN</b>					
Mazatlán	•	•	•	•	
La Reforma		•			
El Castillo		•			
<b>NAYARIT</b>					
San Blas					

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

La Cruz de Huanacastle  
Nuevo Vallarta

JALISCO  
Barra de Navidad  
Puerto Vallarta

COLIMA  
Manzanillo

MICHOACÁN  
Lázaro Cárdenas

GUERRERO  
Acapulco  
Zihuatanejo  
Vicente Guerrero

OAXACA  
Salina Cruz

CHIAPAS  
Puerto Madero

GOLFO  
TAMAULIPAS

Altamira  
El Mezquital  
La Pesca  
Tampico  
Ciudad Madero

VERACRUZ  
Tuxpan  
Tamiahua  
Tecolutla  
Veracruz  
Alvarado  
Coatzacoalcos  
Pejaritos  
Nanchital  
Minatitlán  
Rabón Grande

TABASCO  
Dos Bocas

TESTIGO  
FALLA DE ORIGEN

Sánchez  
 Magallanes  
 Frontera

**CAMPECHE**

Ciudad el Carmen  
 Lerma  
 Cayo Arcas

**YUCATÁN**

Progreso  
 Yucalpetén  
 Celestun  
 Telchac  
 Dzilau de Bravo  
 El Cuyo  
 Río Lagartos  
 San Felipe

**QUINTANA ROO**

Isla Mujeres  
 Puerto Morelos  
 Cancún  
 Cozumel  
 Chetumal  
 Playa del Carmen  
 Puerto Juárez

TOTAL 24 42 21 20 7

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

## ANEXO 4

## CUADRO CUATRO

<b>PUERTO</b>	<b>ANTES</b>	<b>AHORA</b>	<b>VARIACIÓN</b>
Mazatlán	2,250	6,815	207.3
Guaymas	2,250	5,915	162.9
Veracruz	7,500	16,720	122.9
Tampico/Altamira	14,154	27,224	92.3
Lázaro Cárdenas	4,350	9,180	111.0
Manzanillo	4,350	8,700	100.0
Coatzacoalcos	7,100	11,300	59.2
Total	41,954	85,954	104.9

Fuente: Coordinación General de Puertos y Marina Mercante. Agosto de 1999.

## CUADRO CINCO

<b>PUERTO</b>	<b>GRANEL</b>		<b>UNITIZADA O FRACCIONADA</b>	
	<b>AGRICOLA</b>	<b>MINERAL</b>	<b>PALETIZADA</b>	<b>HASTA 51 KG.</b>
Veracruz	-41.7%	-41.7%	-35.8%	-40.8%
Manzanillo	-46.4%	-44.4%	-35.9%	-38.3%
Lázaro				
Cárdenas	-29.8%	-35.3%	-35.2%	-36.2%
Altamira	-	-	-19.7%	-39.8%
Tampico	-30.8%	-30.8%	-30.8%	-30.8%
Promedio	-40.3%	-36.9%	-33.2%	-32.3%

Nota: El promedio ponderado por el total de carga fue de -35.7%

Fuente: Coordinación General de Puertos y Marina Mercante. Agosto de 1999

TESIS C...  
FALLA DE ORIGEN

## ANEXO 5

## CUADRO SEIS

1.- Puertos de Brasil	250
2.- L. Ángeles/L. Beach	240
3.- Houston/Charlest.	130-160
4.- Puertos de Argentina	130-150
5.- Puertos de México	125-160

## CUADRO SIETE

AÑOS	MILLONES DE TONELADAS
1990	169.1
1991	174.3
1992	182.0
1993	183.5
1994	185.4
1996	208.6
1997	219.7
1998	237.4p
1999	284.3e

p. Preliminar

e. Estimado

Fuente: Coordinación General de Puertos y Marina Mercante. Agosto de 1999.

## ANEXO 6

### CUADRO OCHO

- 1.- Lázaro Cárdenas 24%
- 2.- Veracruz 21%
- 3.- Manzanillo 12 por ciento
- 4.- Tampico 9 por ciento
- 5.- Altamira 8 por ciento
- 6.- Coatzacoalcos 5 po ciento
- 7.- Guaymas 4 po ciento

### CUADRO NUEVE

<b>AÑOS</b>	<b>EN TRANSBORDADORES</b>	<b>EN CRUCEROS</b>
1990	2,515	1,248
1991	2,995	1,656
1992	2,804	1,920
1993	2,655	1,911
1994	3,362	1,947
1995	3,167	1,932
1996	3,480	2,144
1997	3,907	2,321
1998	4,590	2,589

Fuente. Coordinación General de Puertos y Marina Mercante. Agosto de 1999.

## ANEXO 7

## CUADRO 10

**ADMINISTRACIONES PORTUARIAS CONCESIONADAS**

API		FECHA DE CONCESION	PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.
Acapulco	(1)	30 junio de 1994 20 junio 1996 (modificada)	13 noviembre 1994
Altamira	(2)	30 junio 1994	22 septiembre 1994
B. California Sur	(3)	19 mayo 1997	11 julio 1994
Cabo San Lucas	(4)	10 abril 1997	12 mayo 1997
Campeche	(3)	18 marzo 1996 20 junio 1997 (modificada)	24 julio 1996
Coatzacoalcos	(2)	26 julio 1994	21 noviembre 1994
Ensenada	(2)	30 junio 1994	26 septiembre 1994
Guaymas	(2)	30 junio 1994	26 noviembre 1994
Lázaro Cárdenas	(2)	06 mayo 1994	12 septiembre 1994
Manzanillo	(2)	01 febrero 1994	02 febrero 1994
Mazatlán	(2)	26 julio 1994	14 noviembre 1994
El Mezquital	(3)	17 octubre 1998	27 noviembre 1998
Progreso	(2)	06 mayo 1994 17 mayo 1996 (modificada)	28 noviembre 1994
Puerto madero	(2)	01 febrero 1994	13 junio 1994
Quintana Roo	(3)	30 junio 1994	26 agosto 1994
Salina Cruz	(2)	26 julio 1994	24 noviembre 1994
Dos Bocas	(3)	25 junio 1996 9 noviembre 1999 (modificada)	07 agosto 1996
Tampico	(2)	30 junio 1994	29 septiembre 1994
Topolobampo	(2)	26 julio 1994	23 noviembre 1994
Tuxpan	(2)	26 julio 1994	22 noviembre 1994
Vallarta	(2)	26 julio 1994 18 julio 1997 (modificada)	18 noviembre 1994 08 agosto 1997
Veracruz	(2)	01 febrero 1994	01 febrero 1994

(1) Privada (2) Federal (3) Estatal (4) Paraestatal

Fuente: Coordinación General de Puertos y Marina Mercante. Enero 2000.

## ANEXO 8

### CUADRO 11

#### **API's Zona Pacífico**

- Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Guaymas S.A de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Topolobampo S.A de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Mazatlán S.A de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta S.A de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Manzanillo S.A de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Salina Cruz S.A de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Acapulco S.A de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Puerto Madero S.A de C.V.

#### **API's Zona Golfo y Caribe**

- Administración Portuaria Integral de Altamira S.A de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Tampico S.A de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Tuxpan S.A de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Veracruz S.A de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos S.A de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Progreso S.A de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Quintana Roo S.A de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Campeche S.A de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Tabasco S.A de C.V.

*Fuente:* Coordinación General de Puertos y Marina Mercante. Agosto. 1999.

## GLOSARIO

**ADMINISTRADOR PORTUARIO.**- El titular de una concesión para administración portuaria integral.

**ALIJO.**- El aligeramiento de una embarcación de todo o parte de su carga.

**ARMADOR.**- Es la persona que explota marítima y comercialmente un buque.

**DÁRSENA.**- Parte más resguardada de un puerto.

**DIQUE.**- Obstáculo artificial que sirve para contener las aguas, para elevar su nivel o para desviar su curso. Cavidad revestida de fábrica en la orilla de una dársena, río, etc., con compuertas para llenarla o vaciarla, y donde se hacen entrar los buques para limpiarlos y carenarlos. Dique flotante, estructura de hierro o acero a modo de dique, móvil y flotante, que permite carenar los navios. Dique seco, o de carena, esclusa que puede vaciarse y en la que puede repararse un buque.

**EMPRESTITO.**- Préstamo que toma el estado o una corporación.

**ESCLUSA.-** Obra construida en las vías de agua, con puertas de entrada y salida, que permite a los barcos franquear un desnivel, llenando de agua o vaciando el espacio comprendido entre dichas puertas.

**ESLORA.** Longitud del buque.

**FONDEADERO.-** Lugar situado en la costa, puerto o río, de profundidad suficiente para que una embarcación pueda fondear.

**INSTALACIONES PORTUARIAS.-** Las obras de infraestructura y las edificaciones o superestructuras, construidas en un puerto o fuera de él, destinadas a la atención de embarcaciones, a la prestación de servicios portuarias o a la construcción o reparación de embarcaciones.

**MARINA.-** El conjunto de instalaciones portuarias y sus zonas de agua y tierra, así como la organización especializada en la prestación de servicios a embarcaciones de recreo o deportivas.

**MARINA.-** Arte o ciencia de la navegación y conjunto de actividades y elementos que intervienen en ella. Marina de guerra, o militar, conjunto de fuerzas navales aéreas y terrestres de un estado. Marina mercante, conjunto de los buques y personal de una nación que se emplean en el comercio.

**MARÍTIMO.-** Relativo al mar.

**NAVE.-** Embarcación.

**NAVIERO.-** Es la persona que ostenta la propiedad del buque y quien generalmente es su armador.

**PASAVANTE.-** Permiso de circulación o título de expedición que, en materia de aduanas y de contribuciones indirectas, autoriza el transporte de mercancías dentro de un país. Documento que da a un buque el jefe de las fuerzas navales enemigas para que no sea molestado en su navegación. Documento expedido por las autoridades marítimas en favor de un buque que debe efectuar una travesía y no tiene la documentación en regla.

**PABELLÓN.-** Bandera nacional, con el escudo de su país. Bandera que indica la nacionalidad a que se ha acogido un buque, y especialmente la que, con el escudo de su país, lleva la nave capitana de una escuadra. Pabellón de conveniencia, o de complacencia, nacionalidad ficticia dada por un armador a un barco para escapar al fisco de su país.

**PUERTO.-** El lugar de la costa o ribera habilitado como tal por el Ejecutivo Federal para la recepción, abrigo y atención de embarcaciones, compuesto por el recinto portuario y, en su caso, por la zona de desarrollo, así como por accesos y áreas de uso común para la navegación interna y afectas a su funcionamiento, con servicios, terminales e instalaciones, públicos y particulares, para la

transferencia de bienes y transbordo de personas entre los modos de transporte que enlaza.

**RECINTO PORTUARIO.**- La zona federal delimitada y determinada por la Secretaría de comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Desarrollo Social en los puertos, terminales y marinas, que comprende las áreas de agua y terrenos de dominio público destinados al establecimiento de instalaciones y a la prestación de servicios portuarios.

**ROLL ON-ROLL OFF.**- Sistema de manutención de mercancías por traslado horizontal entre tierra firme y el bordo de un buque.

**ROMPEOLAS.**- Obra levantada a la entrada de una rada o de un puerto, para protegerlos contra el mar abierto.

**SERVICIOS PORTUARIOS.**- Los que se proporcionan en puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, para atender a las embarcaciones, así como para la transferencia de carga y transbordo de personas entre embarcaciones, tierra u otros modos de transporte.

**TÉNDER.**- Vagón enganchado a la locomotora, que lleva el combustible y agua para alimentarla.

**TERMINAL.**- La unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones y superficies, incluida su zona de agua, que

permite la realización íntegra de la operación portuaria a que se destina.

**WHARF.**- Especie de muelle o espigón perpendicular a la orilla, donde los barcos pueden atracar a uno y otro lado.

**ZONA DE DESARROLLO PORTUARIO.**- El área constituida con los terrenos de propiedad privada o del dominio privado de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios, para el establecimiento de instalaciones industriales y de servicios de cualesquiera otras relacionadas con la función portuaria y, en su caso, para la ampliación del puerto.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. 1981.

ANDA GUTIERREZ, Cuauhtémoc. Los Nuevos Puertos Mexicanos. México. Editorial Grupo Noriega Editores. 1999. 359 p.

Banco Nacional de Comercio Exterior. Los Puertos Mexicanos ante el reto de la modernización. México. Vol. 45. Número 4 Abril 1995

BUSTAMANTE AHUMADA, Roberto. El Desarrollo Marítimo de México. México, SCT.1994. 178 p.

CERVANTES AHUMADA, Raúl. Derecho Marítimo. México. Editorial Herrero S.A. 1984. 1006 p.

El Economista Mexicano. Revista del Colegio Nacional de Economistas. México. Importancia del Sistema Portuario en el Desarrollo Económico de México. Vol. XIX Número 15, Febrero- Marzo 1998

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. México. 1999. Editorial Porrúa. 1999. 506 p.

GOMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. El nuevo derecho del mar: Guía Introdutoria a la Convención de Montego Bay. México, Ed. Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1994. 466 p.

HERNÁNDEZ DE LABRA, Fernando. Puertos. México, UNAM, ENEP Acatlán, 1993.

HERNÁNDEZ IZAL, Santiago. Derecho Marítimo. Barcelona, Escuela Náutica, 1968.

Los Puertos Mexicanos. Inversión Hacia el futuro. Proceso de Reestructuración y Privatización. México, Puertos Mexicanos, SCT. 1994. 19 p.

Los Puertos Mexicanos. Inversión hacia el futuro. México, Puertos Mexicanos, SCT. 1994. 53 p.

Marina Mercante. Historia de las comunicaciones y los transportes en México. México, SCT. 1991.

MARTÍNEZ, Gabriel y FARBER, Guillermo. Desregulación Económica 1989-1993. Una visión de la modernización de México. México. FCE. 1994. 356 p.

Memoria 1988-1994. México, Sector Comunicaciones y Transportes. SCT. 1994.

OLVERA DE LUNA, Omar. Manual de derecho marítimo. México. Editorial Porrúa. 1990.

ORTIZ JR. Federico. Los Puertos Mexicanos. México, FCE, Colección Testimonios del Fondo N° 41, 1976. 63 p.

Quórum Los Puertos Mexicanos y la Marina Mercante Nacional. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados. 2ª Época, año IV. 1995.

ROGOZINSKI, Jacques. La privatización de empresas paraestatales. Una visión de la modernización de México. México. FCE. 1994. 172 p.

SALGADO Y SALGADO, José Eusebio. Derecho Marítimo. México. Editorial. McGRAW-HILL. 1999. 38 p.

SALGADO Y SALGADO, José Eusebio. "El Transporte Marítimo. La Participación De México." Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales, México, ENEP Acatlán, Vol. II, 1982. 443-484 p.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. México. 1997, Editorial Porrúa. 1997.

VARGAS CARREÑO, Edmundo. América Latina y el Derecho del Mar. México, FCE. 1973. 176 p.

## DICCIONARIOS

Diccionario Porrúa. Historia, bibliografía y geografía de México. México, Editorial Porrúa. 1992.

Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. México. Ediciones Larousse. 1993.

Diccionario de la Lengua Española. México, Editorial ECISA, 1991.

Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. Tomo I, Madrid 1984, 20°.

Diccionario de Derecho. RAFAEL DE PINA VARA. Editorial Porrúa. 1994.

Diccionario Jurídico 2000.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1996.

Diccionario El Pequeño Larousse Interactivo, 2000.

Enciclopedia Microsoft Encarta 2001. 1993-2000 Microsoft Corporation.

Enciclopedia de México. México, SEP. 1992. Tomos IX y XII.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Editorial Porrúa. 2001.

Ley de Puertos. México, Editorial Porrúa. 2001.

Ley de Navegación. México, Editorial Porrúa. 2001.

Ley de Vías Generales de Comunicación, México, Editorial Porrúa. 2001.

La Ley Federal del Trabajo, México, Editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2000.

Ley Aduanera. México, Editorial Porrúa. 2001.

Ley de Inversión Extranjera. México, Editorial Porrúa. 2001.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN