

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**“ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL Y SU  
GRAVITACIÓN CON LOS PARES ANTITÉTICOS  
PUERTOS MARÍTIMOS GANADORES Y PUERTOS  
MARÍTIMOS PERDEDORES”**

**T E S I S**  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
**MAESTRO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**LIC. DANIEL GONZÁLEZ TAPIA**



**DIRECTOR DE TESIS: MTRO. JOSE L.VALLARTA**



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 mi par de damas queridas que son todo mi mundo y que sin ellas cada trabajo sería estéril*

*A mi pequeño arcángel que aboga por nosotros donde quiera que estemos*

*A mis padres por hacerme un hombre de bien y digno de ellos y de mi sociedad*

*A mi Alma Mater y los profesores parte de la misma que me permitieron ilustrarme en sus aulas y formarme como soy ahora*

*A CONACYT por su apoyo invaluable para obtener un producto digno de ellos*

*A mi asesor de tesis por su tiempo y profesionalismo desinteresado*

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	II
-------------------	----

### **CAPÍTULO I. PRECEDENTES, CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL**

1.1. Noción de Administración Portuaria Integral.....	2
1.2. Precedentes de la Administración Portuaria Integral.....	4
1.2.1. La naciente administración portuaria privada en la Ley de Navegación y Comercio Marítimos de 1963.....	4
1.2.2. La privatización de algunos servicios portuarios avalados por la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.....	5
1.2.3. Ley de Navegación de 1994.....	6
1.3. Concepto de Administración Portuaria Integral y precisión de conceptos vinculantes con la Administración Portuaria Integral.....	7
1.4. Naturaleza jurídica de la Administración Portuaria Integral.....	11
1.5. Rectoría portuaria del Estado.....	12

### **CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL, LÍNEAMIENTOS ESTABLECIDOS POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y TRATADOS QUE INCIDEN EN LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL**

2.1. Marco jurídico nacional de la Administración Portuaria Integral.....	16
2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	17
2.1.2. Ley de Navegación y Comercio Marítimos.....	22
2.1.3. Ley General de Sociedades Mercantiles.....	29
2.1.4. Ley Federal de Entidades Paraestatales.....	31
2.1.5. Ley de Inversión Extranjera.....	33
2.1.6. Ley Aduanera.....	36
2.1.7. Ley de Planeación.....	38
2.1.7.1. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012.....	39
2.1.7.2. Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012.....	42
2.1.7.3. Programa Maestro de Desarrollo Portuario (PMDP) y Programa Operativo Anual (POA).....	43
2.1.7.3.1. Programa Operativo Anual (POA).....	44
2.1.7.3.2. Sustancia del Programa Maestro de Desarrollo Portuario (PMDP).....	47
2.1.7.3.2.1. Programa Maestro de Desarrollo Portuario de la Administración Portuaria Integral de Veracruz (APIVER).....	49
2.1.8. Ley de Puertos.....	60
2.1.8.1. Principales derechos y obligaciones que surgen de la concesión portuaria.....	61
2.1.8.1.1. Contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones.....	66
2.1.8.2. Operaciones portuarias y servicios portuarios.....	68
2.1.8.3. Comisión Consultiva del Puerto.....	69

2.1.8.4. Comité de Operaciones.....	70
2.1.8.5. Verificación y sanciones.....	71
2.2. Lineamientos establecidos por los organismos internacionales que repercuten en la Administración Portuaria Integral.....	73
2.2.1. Organización Marítima Internacional.....	73
2.2.1.1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe o CEPAL.....	76
2.2.2. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos u OCDE.....	77
2.2.3. Organización Mundial del Comercio u OMC.....	77
2.2.4. Comisión Interamericana de Puertos o CIP.....	80
2.3. Tratados y convenios internacionales que repercuten en la Administración Portuaria Integral.....	81
2.3.1. Convenios bilaterales de cooperación.....	81
2.3.2. Convenios multilaterales.....	82
2.3.3. Tratados de libre comercio.....	83

### **CAPÍTULO III. VÍNCULO ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL CON LA TÓPICA TRANSPORTES, MEDIO AMBIENTE, LIGO PUERTO-CIUDAD Y TARIFARÍA COMO ALTERNATIVAS VIABLES AL CONTRASTAR ULTERIORMENTE PUERTOS GANADORES Y PERDEDORES**

3.1. Preámbulo.....	87
3.2. Se parte de.....	88
3.3. México y el transporte en general.....	88
3.3.1. El transporte carretero y la red carretera.....	89
3.3.1.1. Administración Portuaria Integral y la red carretera.....	93
3.3.3. Red ferroviaria.....	95
3.3.3.1. Administración Portuaria Integral y la red ferroviaria.....	98
3.3.3.1.1. Empresas ferroviarias estrechadas con la Administración Portuaria Integral.....	100
3.3.4. Transporte aéreo.....	102
3.3.5. Transporte marítimo.....	104
3.3.5.1. Transporte marítimo respaldado por la Administración Portuaria Integral.....	110
3.3.5.1.1. Cruceros: transporte marítimo de especial atención para la Administración Portuaria Integral.....	112
3.3.5.1.2. No todas las Administraciones Portuarias Integrales son estatales, municipales, privadas o administradas por la Secretaria de Comunicaciones y Transportes: aun siendo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes son puertos turísticos.....	115
3.3.6. Transporte multimodal.....	118
3.3.6.1. El fomento del transporte multimodal en los puertos marítimos (actividades indirectas de las Administraciones Portuarias Integrales).....	121
3.4. El medio ambiente: un factor fundamental en la tarea de las Administraciones Portuarias Integrales.....	122
3.4.1. Sistema de Gestión de la Calidad y Ambiental.....	124
3.4.2. Concavidad y convexidad en la Administración Portuaria Integral.....	125
3.5. El ligo puerto-ciudad: una alternativa tendiente a generar conciencia en la población para forjar vínculos con la Administración Portuaria Integral.....	127
3.6. Administración Portuaria Integral y la relación tarifaria.....	131

## **CAPITULO IV. ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL Y SU GRAVITACIÓN CON LOS PARES ANTITÉTICOS PUERTOS MARÍTIMOS GANADORES Y PUERTOS MARÍTIMOS PERDEDORES**

4.1. Preámbulo.....	136
4.2. Asunción de los términos: pares antitéticos y precisión de tipologías.....	136
4.2.1. De las regiones ganadoras y regiones perdedoras.....	137
4.3. Los pares antitéticos: puertos marítimos ganadores y puertos marítimos perdedores.....	140
4.4. Administración Portuaria Integral y su gravitación con los pares antitéticos puertos marítimos ganadores y puertos marítimos perdedores.....	143
4.4.1. Hacia donde va el problema.....	143
4.4.2. La gravitación de las Administraciones Portuarias Integrales en los modelos de puertos marítimos ganadores y sus pares antitéticos.....	144
4.4.2.1. La gravitación de las Administraciones Portuarias Integrales en los modelos de puertos marítimos ganadores y sus pares antitéticos dentro de las categorías de análisis carga comercial, contenerizada, arribo y movimiento de pasajeros.....	144
4.4.2.2. La gravitación de las Administraciones Portuarias Integrales en los modelos de puertos marítimos ganadores y sus pares antitéticos dentro de las categorías de análisis medio ambiente, vínculo puerto-ciudad, tarifas, ámbito axiológico y jurídico.....	152
CONCLUSIONES.....	158
PROPUESTAS.....	165
GLOSARIO.....	166
BIBLIOGRAFÍA.....	168

**ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL Y SU GRAVITACIÓN  
CON LOS PARES ANTITÉTICOS PUERTOS MARÍTIMOS  
GANADORES Y PUERTOS MARÍTIMOS PERDEDORES**

## Introducción al Tema

### **ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL Y SU GRAVITACIÓN CON LOS PARES ANTITÉTICOS PUERTOS MARÍTIMOS GANADORES Y PUERTOS MARÍTIMOS PERDEDORES**

#### **Delimitación del tema problema**

El tema se restringe al análisis de los derechos, deberes y la eficacia de la Administración Portuaria Integral (o también API u APIs) en los puertos marítimos nacionales, para ello lo contrastaremos con los pares antitéticos puertos marítimos ganadores y puertos marítimos perdedores.

Si bien es cierto que existen otro tipo de puertos tan sólo no delimitaremos a plantear el referente trabajo de aquellas puertos que cuentan con API, del mismo modo se establecerán las relaciones existentes entre los diferentes actores portuarios (comunidad aledaña al puerto, gobierno en los diversos niveles y los prestadores de servicios portuarios) con el administrador portuario integral y así descubrir eficiencias y deficiencias en la prestación de los servicios portuarios.

Tenemos que aclarar y bajo la visión de Hirsch que la eficiencia social requiere el intercambio entre la asignación de recursos por un lado y la distribución del ingreso. Dice Hirsch que el recurso debe asignarse de la forma más deseable, preferentemente respondiendo a fuerzas competitivas. Así, debe llevarse a cabo un esfuerzo para acordar una distribución del ingreso, y otro esfuerzo para lograr que los recursos se distribuyan con equidad.\* Bajo este entendido la eficiencia productiva explica que los factores de producción se han asignado en un espacio productivo, de tal suerte que ninguna reasignación posterior aumente el producto final.

---

\* Citado por Roemmer, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, FCE- ITAM, México, 1994, pp. 39-40.



## Marco teórico conceptual

En éste se tratara de sentar las bases para crear argumentos que nos hagan asequible contrastar la hipótesis mediante la conformación y explicación de conceptos, así como la elección de teorías propias que hagan explicita la investigación.

Hemos de destacar conceptos tales como:

- a) Puertos marítimos que son, en términos generales, considerados como aquellas áreas de navegación que ofrecen seguridad a las embarcaciones ante todo tipo de fenómenos meteorológicos, que realiza actividades propias para la carga, descarga y prestación de servicios en zonas frente al mar y en el menor tiempo posible es decir mediante rasgos de eficiencia, que conjunta los medios de transporte, que ofrece equipamiento e instalaciones adecuadas para el mantenimiento de las embarcaciones.
- b) Aludimos a las operaciones portuarias y según la Ley de Puertos mexicana las operaciones portuarias engloban a los servicios portuarios y la utilización de bienes dentro del puerto, dicha ley establece una clasificación de los servicios portuarios que van desde los servicios que se prestan a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interna; los servicios generales que se presten a las embarcaciones (suministro de combustible y energía eléctrica, recolección de basura, avituallamiento entre otros); y los servicios de maniobras para el traslado de bienes o mercaderías (carga, descarga, almacenaje, acomodamiento de la carga<<estiba>> entre otras más).
- c) Si deseamos ser más precisos y bajo la tesis de Jorge Antonio Zepeda, podemos argüir que tales servicios portuarios se refieren a los servicios tales “como el apoyo brindado para que las embarcaciones realicen sus operaciones de navegación interna, los suministros para las embarcaciones, tripulantes, y pasajeros; la recolección de basura o desechos y la eliminación de aguas residuales; y las operaciones de traslado de bienes o mercancías.”\*\*

---

\*\* Zepeda, Jorge Antonio. *Introducción al derecho portuario mexicano*. API Tampico, México, 1999, p. 149.

- d) Comunidad portuaria debemos entenderle en dos sentidos: en sentido amplio es decir aquellos sujetos públicos, privados y sociales que inciden en mayor o menor medida en la actividad portuaria; en sentido estricto que alude a la población es decir a la sociedad aledaña al pueblo o habitantes de la ciudad puerto que vive, disfruta y padece en cierto caso de la actividad en los puertos.
- e) Es evidente definir lo que es la Administración Portuaria Integral para la cual se puede decir que “por medio de una concesión otorgada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la API realizará la construcción, planeación, promoción, operación, fomento y desarrollo del puerto así como la operación de los sistemas de vigilancia y seguridad y celebrara contratos de cesión de derechos con particulares interesados en explotar terrenos o espacios portuarios. Una API podrá tener capita privado, estatal, municipal o federal y con respecto a la inversión extranjera se conserva el régimen de control por mexicanos.”\*\*\*
- f) Eficiencia, de alguna manera se desahogo previamente, no obstante abundaremos con referencia a Farber y Martínez diciendo que a pesar de las inversiones cuantiosas en los años setenta y ochenta se operaba con niveles ridículos de productividad...además persistían los problemas de insuficiente coordinación y excesiva lentitud en la toma de decisiones.
- g) Puerto marítimo ganador: se puede decir en términos generales que un puerto es ganador cuando concentre más carga que otro, será ganador también cuando el ingreso que reciban las empresas portuarias debido a su movimiento de carga sea mayor con referencia a otras empresas portuarias, cuando revitalice y

---

\*\*\*Farber, Guillermo y Martínez, Gabriel, *Desregulación económica (1989-1993)*, FCE, México, 1994, p. 77.

modernice las vías de comunicación que accedan al puerto así como una mayor interconexión entre los diferentes modos de transporte.\*\*\*\*

Las teorías relevantes en nuestra investigación permitirán definir ciertas directrices y determinar también el sentido de nuestras propuestas y lo viable y evidente de nuestros argumentos, por ende la teoría positivista en específico la que cita Norberto Bobbio, la teoría regulacionista bajo las tesis de George Benko y Alain Lipietz que trabajan el concepto de “las regiones que ganan”, la tesis de Oscar Ugarteche; Daniel Hiernaux; Anne Szary, Iván Silva y Sergio Bosier; la tesis de Pablo Ciccolella tendiente a la representación dialéctica de los pares antitéticos; la tesis de los puertos ganadores y perdedores promovida por Jesús N. Ojeda Cárdenas, son de suma utilidad para alcanzar nuestros propósitos.

- a) Teoría positivista. Si bien es cierto que la concepción positivista ortodoxa del derecho (se desarrollo en Francia a través de la escuela de la exégesis) expone al derecho como una consideración puramente normativa, pues estudia exclusivamente las normas generales y en particular las leyes, asimismo trata el Estado como un conjunto de órganos puramente normativos;\*\*\*\* nosotros tomaremos la tesis propuesta por Norberto Bobbio quien atribuye “el hecho de que solamente se puede hablar de derecho cuando exista un complejo de normas que formen un ordenamiento y de que por tanto el derecho no es norma, sino conjunto coordinado de normas, en definitiva que una norma jurídica no se encuentra nunca sola, sino ligada a otras normas con las cuales forma un sistema normativo.”\*\*\*\*\* Es decir Bobbio refiere la teoría del ordenamiento jurídico que conforma una integración de la teoría de la norma jurídica, entonces, bajo esta teoría, podemos hablar del derecho que le asiste a la Administración Portuaria Integral si concebimos (y estamos convencidos de ello) que esta se constituye por un sistema de normas estrechamente ligadas entre sí.

---

\*\*\*\* Ojeda Cárdenas, Juan, *La concentración portuaria en México: puertos que ganan y puertos que pierden*, Economía. Revista de análisis y debate. Departamento de Economía, Universidad de Sonora. Hermosillo, enero-marzo del 2001. pp.9-10.

\*\*\*\*\* Vázquez, Rodolfo, “Como se enseña el derecho”, *Ciencia*, Revista de la Academia Mexicana de Ciencia, México, vol. 57, abril-junio del 2006, p. 48.

\*\*\*\*\* Bobbio, Norberto, *Teoría della norma giuridica*, cit., p.22. Cfr. Díaz, Elias, *Sociología y filosofía del derecho*, Taurus, Barcelona España, 1971, p. 56.

- b) Teoría regulacionista. Se destaca la postura de George Benko y Alain Lipietz que trabajan bajo el concepto de “las regiones que ganan”. Mediante las tesis propuestas por estos autores podemos determinar que es lo que hace que unas regiones sean ganadores y otras perdedores, asimismo “el análisis acude a los conceptos de la escuela regulacionista francesa, que intenta mostrar una vertiente diferente, especialmente cuando considera el papel del Estado oponiéndose en ese sentido a la corriente tradicional y ya definida del paradigma neoliberal, que esta detrás de la política comercial antes aludida y que reduce la visión estatal hasta sugerir un rol neutral.”\*\*\*\*\*
- c) La tesis de Oscar Ugarteche el cual señalaba que ante el crecimiento de una región las demás quedan desplazadas y tienden a convertirlas en regiones aun más pobres y aquellas en más ricas, regiones las cuales se presentan regularmente en las regiones del Norte del mundo y segregan a las regiones del Sur del mundo.
- d) La tesis de Daniel Hiernaux quien señalaba que cada metrópoli se hace de un puerto y tratan de mantener una relación simbiótica encaminada al crecimiento conjunto.
- e) Las tesis de Anne Szary, Iván Silva y Sergio Bosier quienes proponen matizar los conceptos de ganador y perdedor dada su imposibilidad de calificarlos en su totalidad y además proponen la búsqueda de nuevas alternativas para calificar regiones y generar criterios más amplios de comparación.
- f) La tesis de Pablo Ciccolella tendiente a fomentar el concepto de pares antitéticos, derivados del método dialéctico en suma importante para mantener la constante comparativa.

---

\*\*\*\*\* Ojeda Cárdenas, Juan, *Los puertos mexicanos: en el proceso de apertura comercial*, Ponencia presentada en el VII Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. Acapulco Guerrero, 24 al 26 de octubre del 2006. p. 8.

g) La tesis que define a los puertos ganadores y perdedores promovida por Jesús Narciso Ojeda Cárdenas, quien propone alternativas para calificar a los puertos y después establece lo que en México son puertos ganadores y perdedores.

### **Justificación del tema**

En el entendido del por que y para que presentamos el respectivo proyecto de investigación diremos lo siguiente: El proyecto de investigación trata determinar la importancia, los alcances y perspectivas de la Administración Portuaria Integral y por ende del puerto que ésta administre.

Denotaremos también el vínculo entre la API con los actores portuarios y respecto de los servicios portuarios que presta dentro del nuevo contexto portuario nacional.

La investigación traerá consigo generar perspectivas que fomenten reconocer el funcionamiento eficiente de la API, lo que dará en consecuencia una mayor inversión tanto privada como pública dentro del puerto.

Aunamos a ello, también, una análisis profundo a la API y a los diversos ámbitos en los cuales se desarrolla tales como: políticas sectoriales, transportación, medio ambiente, tarifas, relación comunidad puerto, aspectos axiológicos y jurídicos; asimismo descubrir las directrices vertidas por los organismos internacionales las cuales debe acatar la Administración Portuaria Integral; asimismo la fase de datos duros que estriban en la sistematización jurídica de la Administración Portuaria Integral y los antecedentes que le dieron origen.

Esperamos de la misma investigación denotar los aciertos y desaciertos de la actuación de la API en el contexto portuario nacional con el fin de mantener y en su caso aumentar la funcionalidad de la misma, a la vez evaluar dicha función para insértala dentro de los puertos considerados ganadores y diagnosticar como gravita o influyen otras premisas que lo lleven a hacer a dicho puerto en perdedor y con ello poder utilizar alternativas para trabajar en los rubros donde se encuentre cierta problemática y lograr evitarlas con el fin de mejorar la actividad portuaria .

## **Objetivo general del proyecto de investigación**

Al término de la presente investigación será posible:

- h) Determinar los órganos de la Administración Portuaria Integral y la función de los mismos; desde la misma operatividad como desde los ámbitos de la sistemática jurídica;
- i) Reconocer los aciertos y desaciertos de la Administración Portuaria Integral en el momento de su desempeño;
- j) Proponer soluciones posibles de implementar producto de la constante actividad de la Administración Portuaria Integral;
- k) Descubrir los vínculos de la Administración Portuaria Integral con los diversos actores de la comunidad portuaria, las autoridades y entre las diversas administraciones portuarias integrales;
- l) Especificar los resultados de la Administración Portuaria Integral según la las categorías de análisis presentadas para reconocer si la Administración Portuaria Integral ha contribuido con los puertos y con ello poder insertarlos como puertos ganadores o puertos perdedores.

De lo anterior pretenderemos determinar el método (que ulteriormente veremos) por el cual se va a basar nuestra investigación.

### ***Objetivos específicos***

Éstos permiten demostrar y estructurar de manera ordenada y esquemática el referente fenómeno jurídico, se obtendrá con ello hacerlo más conciso e accesible para la correspondiente ponderación. En este orden de ideas presentamos los siguientes objetivos:

PRIMERO. Investigar los precedentes, el concepto y la naturaleza jurídica de la Administración Portuaria Integral, asimismo analizar el fenómeno de la rectoría portuaria del Estado.

SEGUNDO. Determinar y relacionar el marco jurídico nacional como internacional que rigen a la Administración Portuaria Integral. Asimismo descubrir las propuestas de operatividad de la Administración Portuaria Integral que se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales, los Programas Maestros de Desarrollo Portuario y los Programas Operativos Anuales.

TERCERO. Averiguar la funcionalidad y vinculación de la Administración Portuaria Integral con el sector transporte y con el movimiento de mercancías.

CUARTO. Establecer, mediante un análisis, determinadas perspectivas referentes al comportamiento de la Administración Portuaria Integral con el medio ambiente.

QUINTO. Describir los vínculos y por ende los beneficios y perjuicios que acarrea a la población del puerto la apertura de una Administración Portuaria Integral.

SEXTO. Precisar los criterios que toma la Administración Portuaria Integral para fijar las cuotas y tarifas por la prestación de un servicio portuario.

SEPTIMO. Señalar criterios o categorías diversas que permitan demostrar y diagnosticar que la Administración Portuaria Integral esta inmersa en un puerto ganador o en su defecto en un puerto perdedor. En este caso es necesario tomar como punto de comparación los principales puertos de México con el fin de demostrar y justificar o en su defecto negar el grado de avance del puerto debido a la actividad desempeñada por la Administración Portuaria Integral.

## **Tipo de investigación**

Con base en el objetivo planteado anteriormente podemos dilucidar que esta investigación es de tipo descriptiva analítica.

En primer plano por que expondremos las características detalladas de la Administración Portuaria Integral, dicha administración ha sido presentada en otros estudios los cuales no serán de sumo beneficio en este planteamiento, en virtud de lo anterior lograremos describir con atino a la Administración Portuaria Integral considerando criterios previos, aun con ello trataremos de indagar mediante una serie de preguntas que van desde el *qué* es la API, *quienes* participan en su conformación, en *donde* se ubican las APIs y el contexto en el cual se crea dicha administración para poder ser aun más precisos con nuestras pretensiones.

Consideramos, en segundo plano, que el proyecto de investigación en comento se encuentra en los márgenes de una investigación analítica dado que denotaremos los elementos que estructuran y constituyen la Administración Portuaria Integral y su relación con las autoridades de los diversos niveles de gobierno, los prestadores de servicios portuarios y los pobladores portuarios o también les llamaremos a estos últimos comunidad portuaria, es decir aquella población aledaña al puerto que vive y disfruta de él o en defecto de él.

Debemos decir que, desde una perspectiva holística, esta investigación presenta rasgos dogmáticos pues obedece al estudio de abstracciones, ideas, así como textos y doctrinas de referencia, aunado a ello trataremos de medir la eficacia de la norma mediante técnicas y métodos propios de este campo de estudio.

## **Metodología**

Es sabido que según el objetivo general planteado se podrá determinar el empleo del método o de los métodos que hagan factible en el plano abstracto la investigación requerida.

Debemos recordar que el método nos lleva de un punto a otro, nos señala vías o caminos por los cuales vamos a disponer de nuestras alternativas con el fin de comprobar la hipótesis. Del mismo modo el método servirá para producir cierto tipo de conocimiento.



Cabe precisar que todo método parte del método científico cuya finalidad es la producción, confirmación o modificación del conocimiento. A mayor abundamiento reflexionamos sobre los principales métodos, amén del método científico, de los cuales la misma la metodología sustenta y ejemplifica bajo el rubro de métodos lógicos generales, por tanto este tipo de métodos son los que se proponen para cumplir cabalmente con nuestra investigación y se encuentran en la gran mayoría de las investigaciones (la propia no es la excepción):

- a) Método inductivo. Mediante éste no se parte de conocimientos ciertos e universales dado que se trata de construir un conocimiento que no se nos ha dado previamente, es decir no existen datos ni material que nos puedan especificar un concepto, en particular veremos instituciones nuevas producto de recientes leyes marítimas que se vinculan de manera importante con la API, asimismo existen tratados de índole marítima poco analizados por la doctrina mexicana y que se estrechan con la API.
- b) Método deductivo: Parte de un conocimiento ya construido, impartido previamente y plausible con la teoría propuesta. Previamente señalamos las teorías afines con nuestros planteamientos las cuales aportan una serie de tendencias y conceptos útiles referentes a los puertos ganadores, perdedores, regulación, circulación, la legislación y el derecho de los tratados, los conceptos relacionados con la Administración Portuaria Integral que la explican y delimitan; estos sin duda son piedra angular donde yace la sugerida investigación.
- c) Método analítico. Se entiende a este como un método que separa lo complejo con el fin de hacer más accesible el objeto del conocimiento, es decir se busca conocer su conjunto a partir de la disección de cada parte; por lo visto en la Administración Portuaria Integral se podrá estudiar a partir de su origen, sistematicidad jurídica, logística, carácter socioeconómico,

circulación y regulación fundamentalmente y es de hecho una de las formas que utilizamos al cabo.

- d) Método sintético. A través de estudiar una parte del conjunto o del todo complejo trataremos de reconocer y explicar el fenómeno jurídico en general. El puerto bien pudo ser el objeto de estudio sin embargo lo que pretendemos es tratarlo de explicar y justificar mediante el estudio amplio a la Administración Portuaria Integral.

Aunado a estos métodos cabe la posibilidad de citar otros que sirven de apoyo en nuestra investigación tales como:

1. Método dialéctico bien puede servirnos para confrontar ideas y desaprobar lo dicho a fin de llegar a un conocimiento novedoso, particularmente lo que diga el legislador con relación a lo que exponga el administrador del puerto bien daría un conocimiento nuevo;
2. Método histórico nos sirve para ubicar las instituciones pasadas, el origen de la API, y esclarecer hechos o situaciones de valor, es decir el nacimiento como órgano de administración de un puerto o de un área del puerto en la cual incidiera la iniciativa privada, por ejemplo;
3. Es fundamental mencionar el método estadístico dado que a través de éste es posible obtener indicadores probables sobre conjuntos numéricos; permite la comparación de grupos y cifras con el propósito de facilitar el estudio de fenómenos colectivos, bajo el particular será de utilidad tal método dado que presentaremos cifras o conjuntos numéricos con el fin de comparar la eficiencia de los puertos y por ende de la Administración Portuaria Integral en determinados periodos de tiempo ello hará alcanzar nuestros objetivos;
4. Sobrada manera aducir el método matemático que sirve para interpretar nuestro fenómeno estudiado en razón de términos propios del *quantum* y el método comparativo que nos permita determinar generalidades y

diferencias de dos o mas objetos de estudio mismo que traeremos a colación, al igual que el método dialéctico, constantemente.

### **Técnicas de investigación**

Una técnica fluctúa en el plano concreto, material o fáctico en tanto que el método fluctúa en el plano abstracto o teórico; la técnica es la herramienta que utiliza el método, la técnica permite ejecutar el método. Las técnicas de investigación que emplearemos son la técnica de investigación documental y la técnica de campo.

- La técnica de investigación documental de la cual se nutren las investigaciones jurídicas se hará viable en razón de los documentos útiles que traten de explicar el fenómeno jurídico planteado, mención obvia será las leyes, tratados, doctrinas, teorías, enciclopedias, artículos de periódicos, revistas, trípticos, ponencias vertidos en el papel o en recursos magnéticos; del mismo modo aquella videoconferencias y reportajes televisivos o radiales pueden servirnos a nuestras pretensiones.
- La técnica de campo es una opción de reciente implementación en las investigaciones jurídicas, ésta requiere de una planeación tanto en tiempo como en recursos sumamente estratégica. Las técnicas de campo se representan a través de la observación, la encuesta y la entrevista. La entrevista puede realizarse a través del cuestionario abierto y cerrado, el cuestionario cerrado restringe la respuesta a una opción o a una elección de respuesta, en tanto que el cuestionario abierto permite una pluralidad de consideraciones, es menos sobrio y a veces raya en la soltura. En particular utilizaremos la entrevista mediante el cuestionario abierto direccionado a los administradores integrales de los puertos. En tanto la observación nos será útil para poder presentar fenómenos percibidos directamente por nuestros sentidos en el momento de celebrarse y digno de destacar en nuestra tesis, sin embargo la encuesta requiere de un determinado universo, gasto, empleo de terceros, y dado el tiempo delimitado no será posible contemplarla en nuestra investigación.

## Hipótesis

La hipótesis es una afirmación o interrogante planteada, carente de términos ambiguos, que se va demostrar, según Sampieri las hipótesis indican lo que estamos buscando o tratando de probar y pueden definirse como explicaciones tentativas del fenómeno investigado formuladas a manera de proposiciones. Las hipótesis no necesariamente son verdaderas, pueden o no serlo, pueden o no comprobarse con hechos.<sup>♦</sup> Se había comentado que el tipo de investigación es descriptiva analítica, por ende y si obedecemos a los aspectos estrictamente metodológicos no habrá hipótesis si estriba en la descripción del fenómeno pero la misma no se restringe a eso, por tanto se afirma nuestra correspondiente hipótesis:

Bajo que circunstancias o categorías de análisis se puede considerar a un puerto marítimo mexicano en ganador y en perdedor, además si dichas categorías resultan completas u homogéneas en la determinación del resultado o si se alteran en relación con la actividad o vocación del puerto, y en relación con la participación de la Administración Portuaria Integral en el puerto que atiende.

No se debe olvidar que la hipótesis identifica un fenómeno o evento, identifica relaciones de causa y efecto, de asociación entre variables, identifica relaciones de asociación.

## Variables

Una variable es una propiedad que puede variar y cuya variación es susceptible de medirse. Ejemplos de variables son el sexo, la motivación intrínseca hacia el trabajo, el atractivo físico, el aprendizaje de conceptos...la religión, la agresividad verbal, la personalidad autoritaria. La variable se aplica a un grupo de personas u objetos, los cuales pueden adquirir diversos valores respecto a la variable.<sup>♦♦</sup> La variable se clasifica en variable

---

<sup>♦</sup> Hernández Sampieri, Roberto, *et al*, *Metodología de la Investigación*, Macgraw Hill, 2a edc, México, 2002. p. 74.

<sup>♦♦</sup> *Idem*. p. 75.

independiente que alude al concepto que se requiere explicar, y las posibles causas; y la variable dependiente que consiste en los efectos que pueden repercutir en cierto modo en el desarrollo del fenómeno e incentivar nuevos efectos.<sup>\*\*\*</sup> Es por ello que si se desea descubrir variables en la hipótesis propugnada se pueden desprender las siguientes:

- Variable independiente: Las tendencias que hacen referencia a un puerto ganador y un puerto perdedor y la contribución de la Administración Portuaria Integral en este suceso;

En este caso la variable dependiente puede ser:

- Variable dependiente: reconocer en cierto grado un puerto ganador y los elementos o fenómenos que lo hacen perdedor así como reconocer dentro de estos fenómenos que hacen al puerto en perdedor y aquellos fenómenos o situaciones que lo hacen ganador.

### ***Indicadores***

La mayoría de las hipótesis contienen una serie de indicadores que sirven para medir e identificar las variables, es decir operacionalizar la hipótesis. En este sentido si se desea plantear indicadores a la referente hipótesis cabría bien señalarlo de este modo:

- Indicadores de eficiencia: que nos permitan obtener mayores beneficios con el mínimo de gasto y costo, por ende se atribuyen niveles de eficiencia consistentes en el manejo de la carga general y contenerizada, arribo de buques crucero y movimiento de pasajeros en buques crucero y transbordadores.
- Indicadores descriptivos: que permiten establecer nuevo criterios y que redundan en aspectos tales como medio ambiente, vínculo puerto-ciudad, tarifas, ámbito axiológico y jurídico.

---

<sup>\*\*\*</sup> Rojas Soriano, Raúl, *Guía para realizar investigaciones sociales*, Plaza y Valdés Editores, México, 2000. p. 165.

## **CAPÍTULO I**

# **PRECEDENTES, CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL**

# CAPÍTULO I

## PRECEDENTES, CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL

**Sumario:** 1.1. *Noción de Administración Portuaria Integral* 1.2. *Precedentes de la Administración Portuaria Integral* 1.3. *Concepto de Administración Portuaria Integral y precisión de conceptos vinculantes con la Administración Portuaria Integral.* 1.4. *Naturaleza jurídica de la Administración Portuaria Integral* 1.5. *Rectoría portuaria del Estado*

### 1.1. Noción de Administración Portuaria Integral

En el mundo entero ha surgido el interés por renovar los puertos estatales administrados y operados por los diversos gobiernos con el fin de poder responder íntegramente a los requerimientos de las sociedades modernas, ahora globalizadas. En este proceso, es primordial que las directrices consideradas se traduzcan en un incremento significativo de la productividad y a su vez en una disminución sustancial de los costos. No cabe duda que para lograr tales propuestas es primordial llevar a cabo esfuerzos enormes, pero también proceder con una gran capacidad y determinación para contener la inercia provocada por lustros de regulación, algunas veces por corrupción estatal y en otras más por el tráfico de influencias.

El Estado mexicano no pudo hacer caso omiso de las tendencias mundiales referentes a los puertos e inicio un proceso de modernización del sector portuario nacional que trajo en consecuencia la expansión y perfeccionamiento de la red carretera producto de inversiones cuantiosas, la vinculación y reordenación de las actividades de la marina mercante, y en específico, un nuevo modelo portuario, eje central de la reestructuración portuaria nacional, en cuyo fin pretende dar apertura y estimular la participación de la inversión privada nacional como internacional dentro de los puertos con el objeto de generar un escenario competitivo en los puertos mexicanos.

De esta forma se intenta que el Estado deje de participar totalmente en la administración de los puertos; en la administración de las operaciones efectuadas en las instalaciones marítimas, en las terminales; en la prestación de determinados servicios; en las vías de comunicación que a veces se tornan en barreras que no permiten la entrada de los

recursos propios para la actividad; en la construcción portuaria para que ulteriormente el gobierno se dedique a la supervisión y normativización permitiendo así la inserción de sujetos y capitales privados y/o sociales.

“Un elemento central en el proceso de privatización de los puertos es la creación de la Administración Portuaria Integral (API), constituida legalmente como una sociedad mercantil que asume todas las funciones administrativas dentro de un puerto, incluyendo la planeación, promoción y la construcción de infraestructura.”<sup>1</sup> Al principio de su creación, al constituirse la Administración Portuaria Integral en sociedad mercantil su capital inicialmente fue suscrito en su mayoría por el gobierno federal y otros más por el local, sin embargo con la apertura de la inversión privada el objeto del Estado mexicano es que paulatinamente se constituyan Administraciones Portuarias Integrales (APIs) autosuficientes.

En la Administración Portuaria Integral impera el principio de autonomía en “la gestión operativa y económica, con órganos internos de gobierno para el establecimiento de sus políticas...”<sup>2</sup> Debe precisarse que la Administración Portuaria Integral esta habilitada para efectuar contratos de cesión de derechos con terceros, para que sea el capital social y privado quien lleve a cabo directamente las operaciones portuarias y del mismo modo la prestación de servicios portuarios, es decir, en sentido estricto, “la infraestructura y los servicios portuarios no serán privatizados sino que serán concesionados, por periodos de tiempo definidos previamente bajo la figura de cesión parcial de derechos...”<sup>3</sup>

Se debe decir que la Administración Portuaria Integral a parte de instaurarse en el contexto portuario nacional; después de 1993 ha producido una serie de cambios, algunos brevemente descritos anteriormente, más sin embargo, existen otros que radican en un serie de fenómenos de carácter histórico, teórico, social, ambiental, tarifario, logístico, axiológico y epistémico, claro, sin menoscabar la incidencia de la ley, a los cuales nos vamos a delimitar en la presente tesis, pero dejemos en claro que no son los únicos pues existen otros rubros que están fuera de nuestro estudio.

---

<sup>1</sup> Martner Peyrelongue, Carlos y Moreno Martínez, María Aurora, *Tendencias recientes en el transporte marítimo internacional y su impacto en los puertos mexicanos*, publicación técnica No. 162, SCT- IMT, Santadilla Queretaro, México, 2001, p. 98.

<sup>2</sup> *Ídem.*

<sup>3</sup> *Ídem.*



## 1.2. Precedentes de la Administración Portuaria Integral

Se ha dicho que la Administración Portuaria Integral irrumpió en el plano nacional a partir de 1993, por tanto, los antecedentes de la misma son escasos (aunque se puede decir que las APIs siguen el modelo español del *lanlord*), aún con ello, existieron algunas legislaciones que fomentaban la participación privada en la prestación de algunos servicios portuarios y en la gestión portuaria; legislaciones de la cuales nos vamos a referir *ipso facto*.

### 1.2.1. La naciente administración portuaria privada en la Ley de Navegación y Comercio Marítimos de 1963

Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 1963 y quedó derogada con la Ley de Navegación de 1994, excepto en los artículos 222 al 232 y 234 al 250, sin embargo con la reciente Ley de Navegación y Comercio Marítimos publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de junio del 2006 se abrogan ambas.

La Ley de 1963 estableció que los puertos operarían bajo el mando de una administración estatal, atribución otorgada a la Secretaría de Marina; señalaba la misma que algunos puertos podrían contar con una administración descentralizada la cual “crea una administración portuaria autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propios y con amplias funciones para regular y dirigir la administración del puerto”<sup>4</sup> donde el administrador no podía ser miembro de la armada tampoco funcionario de elección popular. La mayoría de los puertos internacionales de esa época contaban con ésta última forma de administración y según Cervantes Ahumada daban resultado. Sin embargo, añade Cervantes Ahumada, la inconsistencia en las normas de la Ley de 1963 (artículos 50, 51 y 52) más que reordenar la forma de administrar los puertos provocó incertidumbre y una total desorganización.

A pesar de lo anterior podemos rescatar que ya se hablaba, tenuemente, de una organización con cierto grado de autonomía que pudiese estructurar y prestar servicios portuarios, más aún, la Ley de 1963 señaló que algunos particulares “en los puertos podrán obtener concesiones para construir atracaderos y otras instalaciones que se administren en forma privada por el concesionario, y cuyo movimiento se reduzca al manejo exclusivo de los

---

<sup>4</sup> Cervantes Ahumada, Raúl, *Derecho marítimo*, Herrero, México, 1984, p. 363.

productos del propio concesionario”<sup>5</sup>, aunque limitada la pretensión del legislador se puso sobre “la mesa” la inquietud de la necesidad de un organismo distinto al Estado empresario, tan sólo nos preguntamos que hubiera sucedido -en aquella época- si el legislador tomase con mas seriedad la idea de un administrador autónomo.

### 1.2.2. La privatización de algunos servicios portuarios avalados por la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos

Dicha Comisión se creó a través de la Ley del 29 de diciembre de 1970; la Comisión se integraba por la Asamblea compuesta por “dependencias gubernamentales, organismos descentralizados, los diferentes tipos de usuarios y los trabajadores portuarios... la Comisión...ejerce sus funciones en cada uno de los puertos a través de los delegados coordinadores”<sup>6</sup> que se conforman por representantes de los sectores público, privado y social. El objetivo principal de la Comisión era modificar la “política económica y social, su administración y su tecnología”<sup>7</sup> de los puertos y terminales marítimas.

En 1971 a petición de las organizaciones sindicales y de los usuarios de los puertos y bajo la participación estatal se promueven las empresas de servicio portuarios, cuyo encargo sería la administración de los puertos, estas imperaron en la gran mayoría de puertos y por un extenso periodo, dichas empresas, de participación estatal, se podían constituir en sociedades anónimas de capital variable bajo la vigilancia y regulación del gobierno, algunas empresas de este tipo como la empresa de Servicios Portuarios de Mazatlán o la de Manzanillo, que fue la primera de este tipo, lograron avances comerciales nunca antes vistos; a la vez se acrecentaban deficiencias en la prestación de ciertos servicios y en la dinámica portuaria, producto de las relaciones laborales y sectoriales que crearon cotos de poder, por ende, una serie de conflictos. Debemos decir que la participación privada durante esta época giraba en torno a algunos

---

<sup>5</sup> *Ibid.* p. 366.

<sup>6</sup> Secretaría de la Presidencia, Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, serie documentos 4, cuadernos de documentación, México, 1972, p. 43.

<sup>7</sup> Ortiz, Federico, *Los puertos mexicanos*, Litoarte, México, 1976, p. 15.

muelles de los cuales se destacan en el puerto de Tampico, dicho puerto contaba con “18 muelles particulares de los cuales 5 pertenecen a Petróleos Mexicanos...”<sup>8</sup>

Se puede observar el intervencionismo estatal como un mecanismo para asegurar la estabilidad económica y social, “lo que llevó a muchos gobiernos...a adoptar regímenes laborales ambiciosos y paternalista. El modelo paternalista permitió que el movimiento obrero fuera usurpando gradualmente la autoridad regulatoria que tienen los gobiernos sobre los puertos y brindó a los trabajadores los medios para fortalecer sus demandas laborales y sociales...Los sindicatos portuarios han establecido alianzas mutuas...con los gobiernos, los partidos políticos y las confederaciones nacionales del trabajo...”<sup>9</sup>

### 1.2.3. Ley de Navegación de 1994

Cabe precisar que dicha ley contenía un caudal de instituciones marítimas relevantes, sin embargo, dada su reciente abrogación, sólo destacaremos algunos tópicos relativos con nuestras pretensiones, pero dejamos en claro que un análisis mayor se llevará a cabo más adelante, cuando se trate la mencionada ley del primero de junio del 2006.

La extinta Ley de Navegación jerarquizaba y llamaba a los tratados en caso de falta de disposición expresa de la misma, después, estableció la supletorialidad de la Ley de Puertos, inclusive, la observancia de los usos y costumbres ante la falta de disposición expresa de la misma Ley de Navegación.

Dicha ley le atribuye a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el otorgar concesiones para la construcción, operación y explotación de vías navegables, tenemos por ejemplo de vías navegables: las superficies acuáticas donde se enclavan los puertos, marinas o terminales marítimas. Estos servicios podrán efectuarse mediante las Administraciones Portuarias Integrales (APIs) o permisionarios de servicios portuarios, corroborando así la pretensión de la ley portuaria.

Consideramos digno de destacar en la Ley de Navegación el principio de reciprocidad como un principio fundamental para recibir embarcaciones extranjeras en el puerto, aunque este principio dependa de la discrecionalidad administrativa. En este sentido se establece la no

---

<sup>8</sup> *Ibid.* p. 27

<sup>9</sup> Burkhalter, Larry, *Privatización portuaria. Bases, alternativas y consecuencias*, CEPAL-ONU, Santiago de Chile, 1999, pp. 24-25.

distinción del pabellón o por el monto de los importes que deba pagar por los servicios portuarios respecto de los movimientos de las embarcaciones en los puertos, también se deben sujetar a las prioridades que fijen las reglas de operación del puerto.

La ley en cuestión refiere al pilotaje que deberá prestarse por pilotos del puerto a través de permiso correspondiente o contrato celebrado por la Administración Portuaria Integral. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la vez podrá designar que puertos deben prestar los servicios de pilotaje y la ley exceptúa de tal servicio: a la navegación de cabotaje e interior cuando se realice de manera regular en un mismo puerto y no transporten petróleo o sus derivados, así como mercancías peligrosas. También se exceptúan los servicios de pilotaje cuando se realizaren trabajos de construcción de infraestructura portuaria y dragado, en el puerto, durante el periodo que duren los trabajos.

La Ley de Navegación responsabiliza a los concesionarios de las Administraciones Portuarias Integrales y demás instalaciones portuarias para construir, administrar y operar áreas de señalamientos marítimos con apego a lo dispuesto por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y lo señalado en los títulos concesión.

### 1.3. Concepto de Administración Portuaria Integral y precisión de conceptos vinculantes con la Administración Portuaria Integral

En vista de lo peculiar del trabajo que presentamos es necesario aclarar determinados conceptos a fin de hacer más patentes nuestros planteamientos, aunque sean tan sólo algunos conceptos, queda de manifiesto que no son los únicos aunque la terminología marítima es de las más rica y exhaustiva.

a) Recinto portuario. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes más que definir enlista a los bienes constitutivos del recinto portuario. Por lo que un recinto portuario está constituido por áreas de agua y tierra que comprenden antepuertos, dársenas obras de atraque (es decir maniobras destinadas a acercar un buque a otro o al muelle), de almacenamiento, patios de maniobras, astilleros, otras instalaciones para reparar y construir barcos, así como las oficinas administrativas. Damos por entendido que las Administraciones Portuarias forman parte del recinto portuario.

b) Servicios portuarios. Jorge Antonio Zepeda, se refiere a los servicios portuarios “como el apoyo brindado para que las embarcaciones realicen sus operaciones de navegación

interna, los suministros para las embarcaciones, tripulantes, y pasajeros; la recolección de basura o desechos y la eliminación de aguas residuales; y las operaciones de traslado de bienes o mercancías.”<sup>10</sup> Servicios los cuales la Administración Portuaria Integral tiene el derecho y deber de prestar.

c) Operaciones portuarias. Según la ley de puertos mexicana las operaciones portuarias engloban a los servicios portuarios y la utilización de bienes dentro del puerto, dicha ley establece una clasificación de los servicios portuarios que van desde los servicios que se prestan a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interna; los servicios generales que se presten a las embarcaciones (suministro de combustible y energía eléctrica, recolección de basura, avituallamiento entre otros); y los servicios de maniobras para el traslado de bienes o mercaderías (carga, descarga, almacenaje, acomodamiento de la carga<<estiba>> entre otras más).

d) Zona de desarrollo portuario. Según la ley de puertos son aquellos espacios constituida con los terrenos de propiedad privada o del dominio privado de la Federación, o de las entidades federativas o de los municipios, dichas áreas se destinan al establecimiento de instalaciones industriales, de servicios o de cualesquiera otras relacionadas con la actividad portuaria y, en su caso, para ampliar el puerto. La Administración Portuaria Integral le asiste el derecho de ampliar y explotar estas zonas así como opinar respecto a la delimitación de la misma.

e) Gestión portuaria. Según Jorge Antonio Zepeda, “la gestión importa el desempeño de una función de administración, y su análisis conceptual debe hacerse mediante el examen de la estructura misma del ente gestor, de su organización interna y de sus relaciones intrainstitucionales, de los aspectos económicos y financieros de su actividad; de su forma de operación; y de los mecanismos de supervisión, control y evaluación.”<sup>11</sup> Mucho de la gestión portuaria radica en la Administración Portuaria Integral y su vinculación con los diversos actores portuarios, aunque también se debe considerar aquellas actividades en las que el Gobierno Federal o local desempeñen.

---

<sup>10</sup> Zepeda, Jorge Antonio. *Introducción al derecho portuario mexicano*. API Tampico, México, 1999, p. 149.

<sup>11</sup> *Ibid.* pp. 35-36.

f) Administrador portuario y administración portuaria. Administración Portuaria Integral o API – la que señalaremos indistintamente- : podemos decir que éste es el nombre genérico con el que se conoce a las empresas administradoras de los puertos en México, agregándose en cada caso el nombre del puerto. No todos los puertos cuentan con una API, es aquí donde surge la Administración Federal Portuaria que es un servicio público prestado por la Secretaria de Comunicaciones y Transportes o sea del gobierno federal, decíamos, con el objeto de controlar un puerto en dado caso de que éste carezca de API.

Se ha dicho en la definición arriba aludida que la administración portuaria en México se realiza por las APIs.

Debido al proyecto de apertura para revivir los puertos en México se abrió la posibilidad de invertir en los mismos. Reiteremos: las inversiones serían bien llegadas aunque fuesen de procedencia privada. Los sujetos o más bien las personas encargadas para esta tarea podrían ser sujetos de derecho privado a lo que el derecho mercantil las engloba como sociedades mercantiles y el derecho civil las considera como personas morales.

Si retomamos podemos decir que “la totalidad de la encomienda a la sociedad mercantil, en este caso a las APIs, le incumbe la administración del recinto portuario y de su zona de desarrollo; la planeación estratégica; el mantenimiento y expansión de la infraestructura; la promoción de la inversión privada; y el fomento de la competencia.”<sup>12</sup> Otras funciones dentro del recinto portuario le corresponden al gobierno y otras más al sector privado.

El origen de las APIs deviene en una empresa de carácter paraestatal, “aunque se prevé que, conforme vaya siendo recomendable en razón de su proceso de maduración, de las condiciones del mercado, de los objetivos específicos de algunas de ellas (puerto de El Mezquital en Tamaulipas) y, en general de las circunstancias de orden político administrativo que se den en cada caso, las acciones representativas de su capital social se enajenen al sector privado.”<sup>13</sup> Bajo este parámetro, el administrador portuario es aquel titular de una concesión con la facultad para operar una Administración Portuario Integral, la Ley de Puertos la considera en su artículo 2 fracción IX.

g) Terminales, marinas y puertos. Terminal, según la ley portuaria, es la unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones, y superficies, incluida

---

<sup>12</sup> Zepeda, Jorge Antonio. *Introducción al derecho portuario mexicano*, op cit. p. 14.

<sup>13</sup> *Idem*.

su zona de agua, que permite la realización íntegra de la operación portuaria a la que se destine. Sabemos que una marina es una instalación cuyo objeto principal es prestar servicios a embarcaciones deportivas y/o recreativas. Una terminal presta servicios más generales, ya que, la cantidad de servicios que presta no es limitativa sino extensiva.

Hay normas importantes que señala el Reglamento de la Ley de Puertos -artículos 45 y subsecuentes- para que una marina pueda operar eficientemente, podemos destacar que el titular de la concesión tiene la prerrogativa de prestar servicios directamente o a través de terceros; el depósito de una embarcación se rige por el derecho común, toda marina deberá contar con equipo de señalamiento naval, suministro de agua y energía eléctrica; dar mantenimiento y reparaciones menores a las embarcaciones, contar con equipo de radiocomunicación, contra incendios; baños y retretes; otorgar póliza de seguro por daños a los usuarios o contra robo de las embarcaciones, contar con servicios de recolección de basura; y detentar oficinas administrativas para despachar registros y trámites de los usuarios.

Finalmente, aunque quizás debimos empezar por éste, diremos que es un puerto marítimo. La palabra puerto proviene del latín: *porta*-puerta-puerto. La misma Ley de Puertos lo define en su artículo 2, a mayor abundamiento cabe denotar que aparecen un sinnúmero de conceptos y definiciones de todas las vertientes doctrinarias, nosotros elegimos la siguiente dada su consistencia, por ende contribuye con nuestras expectativas:

Un puerto es el conjunto de obras, instalaciones y servicios que proporcionan el espacio de aguas muy tranquilas necesarias para la estancia segura de los buques mientras estos realizan las operaciones de carga, descarga, almacenaje de las mercancías y el tránsito de los viajeros. En general las funciones de un puerto son comercial, intercambio modal del transporte marítimo y terrestre, base del barco y fuente de desarrollo regional.

Desde el punto de vista funcional las obras y las instalaciones de un puerto se pueden clasificar por su ubicación de la siguiente forma: en la zona marítima destinada al barco se disponen las obras de abrigo que protegen las zonas de atraque del oleaje exterior constituidas fundamentalmente por los diques y escolleras; las obras de acceso que facilitan la entrada del barco al puerto en condiciones de seguridad garantizando su maniobrabilidad y calado adecuados...; en la zona terrestre destinada fundamentalmente a la mercancía nos encontramos con la superficie de operación terrestre constituida por los muelles que además de facilitar el atraque y amarre de los barcos sirven de soporte al utillaje y de acopio provisional de mercancías, y los depósitos, almacenes o patios que además de adecuar un espacio a las mercancías sirven de regulación de los flujos marítimo terrestres; en la zona de evacuación destinada al transporte terrestre y ferroviario debemos diferenciar las vías de acceso al puerto desde la red general, las de circunvalación o

reparto y las de penetración a la zona de operación terrestre con sus áreas de maniobra y estacionamiento.

Ocasionalmente pueden ubicarse en los puertos una zona de asentamiento de industrias básicas como: siderurgias, astilleros, petroquímicas, refinerías etcétera, incluso en algunos casos ha sido necesario crear puertos exclusivamente para su servicio.<sup>14</sup>

Un puerto marítimo es una de las tantas entradas a un país, entradas tanto de personas como mercaderías y divisas. El puerto debe ser habilitado por el presidente de la República, es decir, declararlo apto para prestar servicios a la navegación. A pesar de que existan terminales y marinas de uso particular ubicadas fuera de un puerto y presten servicios a la navegación de altura, necesitaran, también, de la autorización de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes para realizar tales funciones.

De este modo un puerto deberá ser:

- Una estancia segura y funcional para que los buques puedan realizar operaciones de carga, descarga, almacenaje y fomento al tránsito de viajeros bajo condiciones de eficiencia y dinamismo.
- Una fuente de desarrollo tanto regional como nacional.
- “Un polo que conjunte medios de transporte.
- Una terminal que cuente con el personal entrenado, que cumpla con sus tareas en todos los campos del quehacer portuario.”<sup>15</sup>

Cabe señalar que los objetos físicos o materiales señalados anteriormente se les denominan bienes portuarios, luego, una API es un bien portuario. Algunos bienes portuarios no necesariamente deben encontrarse dentro del puerto, pues se encuentran ciertos bienes portuarios alejados del puerto y que sirven al desarrollo de los servicios portuarios verbigracia: algunas marinas y terminales marítimas.

#### 1.4. Naturaleza jurídica de la Administración Portuaria Integral

Hablar de naturaleza jurídica consiste en retomar la multiplicidad de funciones, internas y externas, que pudieron haber aportado las diferentes interpretaciones respecto a la

<sup>14</sup> <http://e-mar.sct.gob.mx/index.php?id=1308>. Página consultada el 23 de diciembre del 2007.

<sup>15</sup> Hernández de Labra, Fernando. *Puertos*. SEDT. México. 1983. Pp. 142 -144.



figura jurídica, Alcalá-Zamora y Castillo afirma que, respecto de la naturaleza jurídica : “ la falla común a las distintas opiniones ... consiste en querer definir mediante un sólo marbete una institución de cometidos múltiples ... El camino a seguir será, por tanto, el de etiquetar por separado sus diversas funciones ...”<sup>16</sup> Por tanto, y a la luz de lo aquí establecido, la Administración Portuaria Integral se le puede señalar desde estas vertientes fundamentales:

Primera. Es una institución producto de un fenómeno globalizante en donde la participación de las personas morales o físicas con capitales privados es trascendental tanto para el desarrollo del país como para el desarrollo internacional. Actualmente los legisladores de diversos países se encuentran en la postura de permitir la participación del sector privado como le está sucediendo a los puertos mexicanos. En esencia, el Estado mexicano ha segregado de sus filas la figura del Estado paternalista.

Segunda. La constitución de la Administración Portuaria Integral surge a partir de una figura jurídica del derecho privado mercantil, es decir una sociedad mercantil, sin embargo en los albores de su creación tuvo que participar el Estado inyectando capital a fin de catapultar la misma.

Tercera. La Administración Portuaria Integral incide en un puerto, es parte de él dado que es un bien portuario, pero además participa directamente en la prestación de servicios portuarios, en la gestión portuaria, en las zonas de desarrollo portuario, conforma terminales y marinas asimismo las vigila y permite la participación de otros actores portuarios.

Cuarta. La autoridad portuaria sigue y seguirá siendo una dependencia federal sólo que la Administración Portuaria Integral coadyuvara con la misma a fin de alcanzar objetivos comunes.

## 1.5. Rectoría portuaria del Estado

Antes de argüir respecto al tema planteado necesitamos determinar las bases de nuestra temática, es por ello que la rectoría portuaria estatal parte de la rectoría económica del Estado. Rectoría económica y planeación estratégica se encuentran referidas en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>16</sup> Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Síntesis de derecho procesal*, p. 548, citado por Silva Silva, Jorge Alberto, *Derecho Procesal Penal*, Harla, México, 1998, p.163.

La rectoría económica estatal alude a una facultad de dicha organización política para satisfacer los principales fines de sus gobernados, fines ante todo que busquen y direccionen la estabilidad económica y luego el desarrollo económico de la persona y la sociedad, para ello se vale del poder soberano estatal para diagnosticar la situación social del gobernado y poder fijar las estrategias y planes respectivos incluso imponerles mediante el carácter coercitivo de la norma jurídica, “así mismo el Estado... interviene en las diversas etapas del proceso económico y, a mayor abundamiento, por conducto de diversos órganos de fiscalización, control o vigilancia, así como de empresas, busca tutelar los intereses sociales, durante a consecución de las distintas etapas del proceso económico..., y que van, desde la producción de bienes hasta el consumo de los mismos.”<sup>17</sup> De esto es imposible concebir al Estado sin la idea de considerarle como un ente jurídico, político y económico.

“En esta forma, la razón de ser de su intervención obedece y busca ante todo, el beneficio y progreso equitativo de la población, por ello, la institución estatal puede y debe participar y regir la actividad de orden económico, sin que eso signifique una negación de la democracia bajo la cual el Estado mexicano se encuentra organizado.”<sup>18</sup> Mención aparte será reconocer la concurrencia de los diversos sectores en el quehacer económico del país bajo cierta orientación del Estado y una importante responsabilidad y corresponsabilidad social.

Es muy cierto que el Estado ha dejado de participar, directamente, en ciertas áreas que de antaño eran propias de su actividad, es decir tiende a racionalizar.<sup>19</sup> Lo descrito con antelación muestra como el Estado a pesar de esa desregulación fundada en un conjunto de lineamientos pragmáticos no dejó de impulsar la idea de crecimiento económico y social conforme a los fines propios del Estado. A mayor abundamiento, un Estado que pusiera mayor atención en áreas consideradas estratégicas como los puertos mismos, por ello el Estado no se desentiende de la actividad portuaria más bien le corresponde estimular, fomentar, promover y

---

<sup>17</sup> González Tamayo, Federico y otros, *Sistema de economía mixta, rectoría económica del Estado y neoliberalismo*, Tlaomealua Revista de investigaciones jurídico-políticas, Benemérita Universidad de Puebla, México, año V, num. 3.8, junio de 1994, pp. 67-68.

<sup>18</sup> *Ídem*.

<sup>19</sup> 1) Racionalizar preceptos que afectan a todos los sectores de la economía (normas, requerimientos de calidad, reglas operativas, etcétera); 2) dar prioridad a aquellas actividades en que los beneficios de la desregulación tendrían efecto inmediato, o donde el costo por no proceder a tiempo habría sido muy alto; 3) propiciar la disminución sistemática del peso de los monopolios en la economía, los cuales a través de sus procedimientos característicos perjudican fundamentalmente a los grupos de menores ingresos y afectan el sano desarrollo económico del país. Véase Farber, Guillermo y Martínez, Gabriel, *Desregulación económica (1989-1993)*, FCE, México, 1994, pp. 11-12.

fortalecer la iniciativa privada en pro del bienestar social y donde los puertos sean el continente de tales compromisos. En suma “no necesitamos un Estado que administre más, sino uno que continúe gobernando mejor.”<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Zepeda, Jorge Antonio, *Introducción al derecho portuario mexicano, op. cit.*, pp. 127-128.

## **CAPÍTULO II**

# **MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL, LÍNEAMIENTOS ESTABLECIDOS POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y TRATADOS QUE INCIDEN EN LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL**

## CAPÍTULO II

### MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL, LÍNEAMIENTOS ESTABLECIDOS POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y TRATADOS QUE INCIDEN EN LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL

**Sumario:** *2.1. Marco jurídico nacional de la Administración Portuaria Integral 2.2. Lineamientos establecidos por los organismos internacionales que repercuten en la Administración Portuaria Integral 2.3. Tratados y convenios internacionales que inciden en la Administración Portuaria Integral.*

#### 2.1. Marco jurídico nacional de la Administración Portuaria Integral

En las investigaciones de índole jurídica es de suma importancia revisar la principal norma del sistema jurídico, la legislación positiva y los acuerdos de carácter internacional que son aplicables a la Administración Portuaria Integral. Asimismo es necesario proponer un análisis a lo que consideramos la parte operativa de la Administración Portuaria Integral para que con la suma de planteamientos podamos llegar a fin de cuentas denotar o denostar el vínculo entre las normas jurídicas y la Administración Portuaria Integral.

Dicho lo anterior debemos partir del principal ordenamiento jurídico del Estado mexicano considerado también como Ley Suprema de la Unión y de la cual se desprenden una serie de disposiciones dignas de resaltar en este trabajo. Cabe hacer mención de la relación obvia entre las diversas normas consideradas Ley Suprema de toda la Unión, por tanto partiremos de la Carta Magna sin que el estudio sea únicamente sobre la misma pues estableceremos relaciones sustanciales con determinadas leyes federales, acto seguido abundaremos en las diversas leyes federales que ordenan de alguna forma y dentro de su contenido mismo a la API, finalmente señalaremos como se encuentra la API y el derecho de los tratados.

### 2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Es claro que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la Constitución) presenta una serie de disposiciones que nos sirven para concretar parte de nuestro estudio, es así que de los artículos 27, 32, 42, 48,73, 76, 89, 104,118, 123, 124, 131, 133 y 134 bien cabría un comentario; no si antes resaltar que tales artículos son los trascendentes desde nuestra perspectiva, aunque claro esta, que la Constitución es conjunto de disposiciones que se compenentran por consecuencia la descripción de tales normas es delimitante en nuestra investigación.

a) El artículo 27 Constitucional establece que son propiedad de la Nación aquellas tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, con relación a lo anterior el artículo 42 Constitucional abunda en el sentido de que tales propiedades son parte del territorio nacional bajo una delimitación que el Estado ha de reconocer en tanto observe su derecho interno como el derecho internacional. Los mismos artículos 27 y 42 de la Constitución expresan que tal propiedad de la Nación se conforma por una serie de bienes que se ubican en los límites del mar territorial o dentro de las aguas marinas interiores, con la característica de que el Estado decida someter dichos bienes a tal régimen, por lo tanto, donde se instaure una API se podrá considerar a la misma como bien del dominio de la Nación dado que se ubica en los límites que tanto el derecho interno como internacional reconocen.

En este orden de ideas se puede decir que al pertenecer la API al dominio de la Nación merecen una regulación además de constitucional también desde la perspectiva de algunas leyes federales, tal es el caso de la Ley General de Bienes Nacionales que dispone en los artículo 6 y 7, fundamentalmente, que aquellos bienes ubicados dentro del mar territorial en concreto los puertos que evidentemente están dentro de aquel serán de dominio público de la Federación y por ende de utilización específica por parte del gobierno, en esta tesitura el artículo 14 de la Ley de Puertos en sus fracciones I y II aluden a que los puertos, marinas y terminales marítimas tendrán el carácter de bienes del dominio público de la Federación,<sup>21</sup> del

---

<sup>21</sup> Se entiende que el dominio público de la Federación implica que sobre dichos bienes existe una potestad soberana, y Según Andrés Serra Rojas “una propiedad originaria y tradicional, un derecho real institucional o con mayor extensión un pleno derecho de propiedad definido y depurado por el derecho internacional...” Cfr. Serra, Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*, 3a edc, Porrúa, México, 1979, tomo II,p. 146.

mismo modo los terrenos y aguas que pertenezcan al recinto portuario así como aquellas obras e instalaciones construidas u adquiridas por el gobierno de la Federación siempre y cuando se encuentren dentro del recinto portuario.

A estos bienes y de acuerdo con el régimen y la disposición constitucional aquí planteada les asiste las características de inagenabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, asimismo no pueden ser objeto de gravámenes y se sujetan de modo exclusivo a la jurisdicción de los tribunales federales según lo establecido por los artículos 48 y 124 Constitucionales y el 3 de la Ley de Puertos, en este sentido y claro respecto de tales bienes el aprovechamiento, uso y explotación por parte de los particulares requerirá de concesión que otorgue el Ejecutivo Federal como tal el ejercicio y cumplimiento de derechos y obligaciones que se desprendan de la mencionada concesión se sujetaran a las modalidades que establezcan las leyes, es por ello que si se desea prestar servicios portuarios o aprovechar los bienes de dominio público dentro del recinto portuario y bajo la figura de Administrador Portuario Integral se deberá solicitar concesión que podrá ser otorgada o no por parte de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes.

b) Al avanzar en este estudio el artículo 32 Constitucional presenta una serie de elementos dignos de resaltar dado que si se prefiere en igualdad de circunstancias a los mexicanos con respecto a los extranjeros para el otorgamiento de concesiones es evidente que se vincula con la tendencia de que dichas concesiones se interrelacionan “de manera vital con la independencia económica del país...lo mismo acontece con la prestación de ciertos servicios...mediante concesión”,<sup>22</sup> por tanto el objetivo del constituyente es y ha sido el aprovechamiento de los recursos propios del país cumplimentando, en específico, la prestación de servicios y gestión portuaria a través de los administradores de los puertos aunque sólo las sociedades mercantiles mexicanas pueden respaldar la administración integral de un puerto, sin embargo, fuera de tales áreas concesionadas a dicha administración se podrá llevar a cabo además de las obras de construcción para explotar y operar terminales marítimas o marinas

---

<sup>22</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 4a edc, México, IJ-UNAM, 1993, p. 148.

otorgar permisos para prestar servicios portuarios por parte de personas físicas o morales mexicanas.

En este artículo constitucional debemos destacar que toda aquella persona encargada de tripular una embarcación con insignia o bandera mercante mexicana tendrá que ostentar la nacionalidad mexicana por nacimiento sin adquirir otra nacionalidad según el artículo 25 de la nueva Ley de Navegación y Comercio Marítimos (la cual llamaremos nueva Ley de Navegación), esto es importante si se trata de que la API al prestar servicios tales como el pilotaje o remolque considere lo que le obligue la norma constitucional aludida sin soslayar las generales 39 y 40 de la Ley de Puertos.<sup>23</sup>

c) El artículo 73 Constitucional establece las facultades del Congreso de la Unión, en dichas facultades podemos destacar las contempladas en la fracción XVII en virtud de la cual se destaca la creación de leyes sobre vías generales de comunicación y para expedir leyes sobre el aprovechamiento y uso de las aguas de jurisdicción federal, si analizamos la anterior fracción veremos que son vías generales de comunicación por agua (especie del genero) las mencionadas en el artículo 3 de la nueva Ley de Navegación, por tanto si un puerto es una vía general de comunicación por agua y la facultad para ordenar este ámbito le corresponde a un poder federal, se entendería que la Ley de Puertos especificará que los puertos son vías generales de comunicación aunque no es así, al fin de cuentas se contempla a la nueva Ley de Navegación y Comercio Marítimos como supletoria de aquella y le da respuesta a este leve problema, sin embargo otras leyes tales como la Ley de Aeropuertos (artículo 1), la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (artículos 1, 2, 3 y 4) y la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (artículos 1, 2, y 3) precisan su carácter de vía general de comunicación.

---

<sup>23</sup> Existen tendencias fomentadas por federaciones laborales que tratan de respaldar sindicatos no propios de su misma nacionalidad por ejemplo “la Federación Norteamericana del Trabajo - Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) de los Estados Unidos apoya las actividades de sindicatos no estadounidenses a través del Centro Americano Internacional para la Solidaridad Laboral (ACILS). Paradójicamente, las constituciones de algunos países, como Costa Rica, prohíben a los extranjeros ocupar puestos de dirección o de autoridad en los sindicatos nacionales. La AFL-CIO financia dichas actividades y ha recibido financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos.” Véase Burkhalter, Larry, *Privatización portuaria. Bases, alternativas y consecuencias*, op. cit. p. 177.



d) El artículo 76 Constitucional mantiene estrecha relación con los artículos 89 y 133 Constitucionales dado que dichos artículos establecen el procedimiento general para celebrar tratados, es decir el presidente de la República al ser el encargado de la política exterior y dirigir las relaciones internacionales ostenta la facultad de celebrar tratados pero también tiene el deber de someter dicho tratados a la aprobación del Senado; una vez cubiertos tales requisitos los tratados se integraran al sistema jurídico nacional en su calidad de Ley Suprema de la Unión. Ahora bien, no se manifiesta expresamente en la Constitución que órgano esta facultado para dar por terminado un tratado, pero si tiene el Ejecutivo Federal la facultad de iniciar tratados e iniciar las relaciones diplomáticas con otras naciones “el poder de...terminar relaciones diplomáticas con otras naciones deriva expresamente de los poderes otorgados al presidente para recibir embajadores y cónsules; el hecho de celebrar tratados...implica el poder de terminar los mismos.”<sup>24</sup> Se sigue que los tribunales federales pueden resolver una controversia que se suscite en el ámbito del derecho marítimo o ante la aplicación de un tratado o una ley federal, según lo determina el artículo 104 fracciones I y II de la Constitución.

De lo anterior se desprende que con base en los artículos 4 y 39 de la Ley de Puertos, podemos destacar que el administrador portuario integral podrá realizar sus actividades de forma autónoma y sólo con las restricciones que le fijen expresamente los tratados o esta ley.

e) Amén de lo dicho sobre el artículo 89 Constitucional debemos enfatizar dos aspectos:

Primero. La facultad reglamentaria consistente en proveer los reglamentos específicos para observar con exactitud la ley, en específico el Reglamento de la Ley de Puertos el cual debe ser observado con atino por el administrador portuario;

Segundo. El presidente de la República a través de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes podrá habilitar toda clase de puertos, según se destaca en el artículo 5 de la Ley de Puertos; de manera similar el presidente de la República podrá establecer aduanas marítimas mediante el apoyo de las autoridades aduaneras y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que al actuar como autoridad tendrá el derecho de solicitar y en su caso de aprobar a la

---

<sup>24</sup> Angulo, Manuel. R., “Los tres poderes en las relaciones exteriores”, en Frank Smith James (comp), *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*, México, IJ-UNAM, 1993, t. II, p. 937.

administración portuaria las instalaciones adecuadas o recintos fiscales propios para despachar las mercancías provenientes de puertos de altura, cabotaje o mixtos.<sup>25</sup> Resta decir que la habilitación se hará mediante decreto propio del Ejecutivo Federal, o a través de concesión.

f) El artículo 118 de la Constitución establece prohibiciones no absolutas a las entidades de la República puesto que si media consentimiento del legislativo federal, en específico, la entidad federativa podrá establecer derechos en los puertos, tan es así que el artículo 38 de la Ley de Puertos permite constituir administraciones portuarias integrales en puertos de influencia preponderantemente estatales, es mas, una sociedad mercantil que haya sido constituida por el gobierno estatal ha de participar en la administración de un puerto con influencia estatal.<sup>26</sup>

g) En el artículo 123 Constitucional se establecen una serie de derechos de carácter eminentemente laborales, a fin de no salir del contexto haremos mención que los trabajadores de la API se rigen por el apartado A fracción XXXI inciso b numerales 2 y 3 de este artículo, asimismo se debe tomar en cuenta el artículo 50 de La Ley de Puertos, bajo el particular se expresa que la concesión que se expida es de naturaleza federal además los puertos como se ha dicho se encuentran bajo jurisdicción federal por ende la relación laboral se regirá bajo la Ley Federal del Trabajo. Debemos destacar, y a reserva de abundar ulteriormente, que en el artículo 42 y 43 de la Ley de Puertos se establece una comisión consultiva donde los principales actores portuarios así como el administrador portuario integral podrán emitir opiniones y sugerencia respecto a la eficiencia del puerto, “en este último punto se incluye a los sindicatos que en el nuevo orden laboral, participan en la promoción del puerto coadyuvando a la emisión de recomendaciones en relación con aquellos aspectos que afecten la actividad urbana y el equilibrio ecológico de la zona; así como, de los principales proyectos de inversión para la expansión y modernización del puerto.”<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Artículo 4 de la Ley Aduanera así como los artículos 7 y 11 del Reglamento de la Ley Aduanera.

<sup>26</sup> Los gobiernos de los estados de la República han constituido 5 APIs (Tabasco, Quintana Roo, Campeche, Tamaulipas y Baja California Sur), éstas deberán cubrir requisitos similares a los de la constitución de una API federal. *Cfr.* Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, *Puertos de México -Edición Especial-*, México, 2005.

<sup>27</sup> [www.ilo.org](http://www.ilo.org). Organización Internacional del Trabajo. *Estudio sobre reestructuración portuaria-impacto social*. Última actualización 12 de julio de 1999.

h) El artículo 131 Constitucional otorga facultades exclusivas a la Federación para gravar exportación, importación o tráfico de mercancías, prohíbe, en caso de seguridad o de policía, el tránsito de mercancías dentro del territorio de la República, asimismo regula el comercio interno y se faculta al presidente de la República para regular el comercio exterior bajo la anuencia del Congreso de la Unión, en todo caso el Ejecutivo o el Congreso de la Unión podrán determinar restricciones y regulaciones específicas referentes a los productos que ingresen al puerto por lo que el administrador portuario deberá estar al tanto de las determinaciones que en este rubro se implementen, por mayoría de razón la importancia de las comisiones consultivas.

i) Finalmente podemos señalar que del artículo 134 Constitucional se desprenden una serie particularidades las cuales podemos destacar del siguiente modo: precisamos que en el párrafo segundo de dicha norma se establece, en términos generales, el procedimiento para adjudicar la prestación de servicios, obra pública o arrendamientos, fundamentalmente, por parte del Poder Federal, entonces si con la Ley de Puertos se ha establecido “un nuevo sistema para adjudicar concesiones por concurso que sustituye por completo al procedimiento descrito por la Ley de Vías Generales de Comunicación”<sup>28</sup> se busca entonces darle expedites a los trámites respectivos sin menoscabar los aspectos de calidad, oportunidad y financiamiento que debe aquilatar en este caso el administrador portuario so pena del rescate a la prestación de los servicios que según la Ley de Puertos y el título concesión le ha encomendado ejecutar.

### 2.1.2. Ley de Navegación y Comercio Marítimos

Anteriormente se han destacado algunos aspectos importantes de esta ley, nos queda hacer estrictamente referencia a algunos elementos propios para nuestro tema y con el deseo de agotar los puntos característicos de la misma en un trabajo posterior, de no ser así esta investigación saldría de contexto.

La nueva Ley de Navegación (reiteramos que así le hemos llamado) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio del 2006, esta ley abroga a la Ley de Navegación de 1994, también abroga los artículos 222 al 232 y 234 al 250 de la Ley de Navegación y

---

<sup>28</sup> Farber, Guillermo y Martínez, Gabriel, *Desregulación económica (1989-1993)*, FCE, México, 1994, p. 78.

Comercio Marítimos de 1963.<sup>29</sup> Asimismo deroga múltiples normas del derecho marítimo que hasta antes de este hecho estaban aún vigentes en otras leyes. La nueva Ley de Navegación se compone de 328 artículos desarrollados en 10 títulos.

El primer título o de las disposiciones generales:

- Señala cual es el objeto de la ley consistente en la regulación de vías generales de comunicación por agua en donde se podría ubicar al puerto y la correspondiente API;

- Alude a la federalización en lo que respecta a jurisdicción marítima;

- Obliga a las embarcaciones de nacionalidad mexicanas a sujetarse a la ley mexicana aún en aguas no propias de jurisdicción nacional y bajo la premisa de observar la ley extranjera y los tratados;

- Se especifica la supletorialidad de la Ley de Puertos, Ley Federal del Mar, entre otras leyes, así como los usos y costumbres de carácter marítimo internacional;

- Señala que la autoridad marítima lo será tanto la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por sí o mediante la Capitanía del Puerto, el Cónsul mexicano en otro país (que abanderará provisionalmente una embarcación como mexicana), y el Capitán de un embarcación mercante mexicana, mas no la API;

- El artículo 9 de esta ley, y de manera particular, señala que en cada puerto habilitado habrá una Capitanía de Puerto cuya jurisdicción territorial y marítima es delimitada, asimismo esta autoridad vigilará la prestación de servicios portuarios llevados a cabo por embarcaciones nacionales, también ordenará a las embarcaciones a efectuar maniobras con el fin de respaldar la eficiencia en el puerto, del mismo modo la Capitanía podrá realizar investigaciones y actuaciones ante accidentes e incidentes portuarios;

- La Capitanía tiene la facultad de recibir las reclamaciones laborales procedentes de la tripulación y los trabajadores de las embarcaciones y turnarlas a los juzgados u organismos competentes; de igual menar podrá imponer sanciones y, finalmente, solicitar el auxilio de los diversos cuerpos policíacos.

El segundo título o de la marina mercante:

---

<sup>29</sup> Según el Diccionario Jurídico Mexicano la abrogación “es la supresión total de la vigencia y, por lo tanto, de la obligatoriedad de una ley...En el lenguaje técnico jurídico se sigue haciendo la distinción entre derogación y abrogación; refiriéndonos en el primer caso a la privación parcial de los efectos de la ley y en el segundo a la privación total de efectos de ésta.” *Cfr.* Cornejo Certucha, Francisco M., abrogación, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 14a. ed., México, Porrúa-UNAM, IJ, 2000, t. I, p. 20.

-Señala que son embarcaciones mercantes mexicanas aquellas abanderadas y matriculadas por la Capitanía de Puertos a reserva de la dimisión de la bandera del país de origen de la embarcación, y a reserva de que sólo enarboles la bandera mexicana en aguas de jurisdicción nacional;

- Se confirma el Registro Público Marítimo Nacional como una institución que vela por la inscripción de los contratos de carácter marítimo o actividad portuaria y que correlacionado con el artículo 40 fracción V de la Ley de Puertos deban inscribirlos las APIs, asimismo se deberán inscribir tanto las resoluciones judiciales como administrativas.<sup>30</sup>

- Se precisa la figura de la empresa naviera; el agente naviero( que tiene el carácter de comisionista o mandatario del naviero u operador), aquí se debe destacar al agente naviero consignatario de buques ya que entre sus funciones se enfatiza asistir en el puerto a la embarcación consignada, contratar y supervisar los servicios necesarios con el fin de atender y operar la embarcación dentro del puerto, nótese el vínculo tan estrecho entre el administrador portuario y el agente naviero consignatario, en este orden de ideas la ley en comento obliga a los navieros extranjeros a requerir de un agente naviero consignatario de buques dentro del puerto donde va a operar aunque esta obligación no es para los navieros mexicanos(un naviero según la nueva Ley de Navegación son propietarios o poseedores de embarcaciones en cuyo fin es hacerlas navegables) siempre que sea para atender sus propias embarcaciones, cuenten con oficinas en dicho puerto, con un representante y hayan dado aviso a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

- Se hace mención de la tripulación la cual, hemos dicho, debe ser de nacionalidad mexicana además ha de garantizar la seguridad en el mar y prevenir la contaminación marina, cabe decir que el capitán es la máxima autoridad en la embarcación;

- En este título se implemento un procedimiento para dar auxilio a tripulaciones y embarcaciones extranjeras (la anterior ley no contemplaba tal prerrogativa).

El título tercero o de la navegación:

---

<sup>30</sup> En la abrogada Ley de Navegación no se contemplaba esta inscripción. Se puede decir que la apertura de dichas inscripciones es para justificar los dictámenes jurídicos no vinculantes de asociaciones del ramo según los destaca la nueva Ley de Navegación.

- Resalta el hecho de que en tiempo de paz se estará abierta la navegación tanto en los puertos como en zonas marítimas mexicanas para que las embarcaciones puedan hacer uso de las aguas nacionales y bajo la premisa de obediencia al principio de reciprocidad, hechos sin duda que debe contemplar el administrador portuario si desea convenir con prestadores de servicios portuarios de otras latitudes;

- La navegación se clasifica en interior, de altura y cabotaje;

- Se establecen bases de regulación tarifaria y se apertura la prestación de servicios marítimos siempre que sea para actividades encaminadas al remolque o transporte internacional prestados por un naviero nacional o extranjero, aunque la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (previa opinión de la Comisión Federal de Competencia) podrá declarar la ausencia de condiciones de competencia efectiva en un mercado relevante en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, por tanto la Secretaría de Comunicaciones y Transportes estará facultada para reservar, total o parcialmente, determinado transporte internacional de carga de altura o cabotaje, para que sólo esté permitido realizarse a propietarios o navieros mexicanos con embarcaciones mexicanas cuando no se cumplan con las disposiciones sobre competencia, de conformidad con la legislación de la materia, por tanto, se le atribuye a la organismo denominado Comisión Federal de Competencia Económica<sup>31</sup> determinar y reservar el uso de embarcaciones mexicanas para prestar servicios de transporte siempre que sea para navegación interior o de cabotaje;

- El artículo 42 de esta ley en comento dice que el naviero mexicano o extranjero que haga uso de la navegación interior o de cabotaje podrá solicitar permiso para maniobra y lanchaje en puerto, así como remolque, el cual bien pudiera otorgar el administrador portuario integral si es que hay contrato celebrado con ésta;

- Se fija el deber al administrador portuario integral para construir, instalar, operar y conservar en las áreas concesionadas las señales marítimas y prestar ayuda a la navegación sin menospreciar la responsabilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

El título cuarto o de la propiedad de las embarcaciones:

---

<sup>31</sup> Según la Ley Federal de Competencia Económica éste es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía que se encarga de prevenir y combatir los monopolios, estancos o concentración de bienes; opinar respecto de libre competencia regulada en las demás leyes y tratados y participar en su creación.

- Establece que éstas son consideradas bienes muebles sujetas a los actos de propiedad y posesión reguladas por el Código Civil Federal así como la misma ley en comento;

- Debemos resaltar el hecho de que ante el amarre temporal de la embarcación la Capitanía del Puerto podrá autorizar el amarre temporal designando el lugar y tiempo de permanencia siempre que no perjudique los servicios portuarios y previa opinión favorable del administrador portuario. Ahora bien si la embarcación no cuenta con tripulación de servicio a bordo y previa garantía otorgada por el propietario o naviero que solicite el amarre temporal, suficiente a criterio de la autoridad marítima para cubrir los daños o perjuicios que pudieren ocasionarse durante el tiempo del amarre y siempre que el amarre ocurriere en un área de operación concesionada del puerto, el propietario o el naviero otorgará la garantía por daños y perjuicios a favor del administrador portuario, si el plazo por el amarre temporal se extinguiere y no se pusiera en servicio la embarcación (30 días hábiles y su correspondiente y única renovación) podrá el administrador portuario integral solicitar a la Capitanía del Puerto ordene el remolque de dicha embarcación.

El título quinto o de los contratos para utilizar embarcaciones:

-Hace mención de aquellos convenios propios del ámbito marítimo que tienen por objeto usar embarcaciones y les denomina contratos de utilización de embarcaciones, estos se enumeran -aunque no son los únicos-en siete tipos de contratos, en la anterior Ley de Navegación se clasificaba en cuatro contratos principales tales como fletamento, transporte de mercancías por agua, transporte de pasajeros por agua y contratos de remolque de transportes.

El título sexto o de los riesgos y accidentes a la navegación:

- Expresa aquellas situaciones posibles donde la embarcación pudiera incurrir en tales eventos tales como el abordaje o el salvamento.

El título séptimo o del seguro marítimo.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> El seguro marítimo se ha venido regulando fundamentalmente desde la Ley de Navegación y Comercio Marítimos de 1963 aunque expresamente no se contemplo en la Ley de Navegación de 1994, esta última permitió

- Hace mención al contrato de seguro marítimo que puede recaer sobre las embarcaciones y sus accesorios, las mercancías, el valor del flete o sobre la responsabilidad de los propietarios del buque u afines.

El título octavo o de las compraventas marítimas:

- Al fin y al cabo es un contrato que se ha de regir bajo las convenciones internacionales, el Código de Comercio y el Código Civil Federal.

Hay un título completamente nuevo, aunque en la Ley de Navegación de 1963 existía un título sobre disposiciones procesales marítimas: el título noveno que refiere las disposiciones procesales marítimas:

Este título se divide en siete capítulos y parte del artículo 264 al artículo 322.

- Podemos destacar que en este título se alude a que tanto en los procesos y procedimientos de naturaleza marítima es supletorio, amén de lo dispuesto en los tratados, tanto el Código de Comercio para efectos del arbitraje como las normas del Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

- Para efectos de interpretación deberán considerar los jueces y autoridades administrativas el carácter de uniformidad del derecho marítimo y desplegarlo en sus resoluciones, este carácter también deberá considerarse al interpretar un contrato;

- Se destaca que para los efectos de interpretación de cualquier fuente de derecho marítimo, las autoridades judiciales y administrativas, así como las partes interesadas en el asunto, podrán aportar dictámenes jurídicos no vinculantes de asociaciones del ramo, ya sean nacionales o extranjeras. El valor de los dictámenes jurídicos aportados por las partes quedará a la prudente apreciación de la autoridad, aquí se habla de la tasación subjetiva a tales dictámenes, en este sentido habría que determinar cuando no es vinculante estos dictámenes

---

seguir aplicando las disposiciones de lo que en seguro marítimo versaba en la Ley de 1963; ahora, con la nueva Ley de Navegación se establece un título propio.



jurídicos, que tipo de dictámenes jurídicos y a que asociaciones del ramo se refiere, ¿se podrá considerar como dictámenes vinculantes los Programas Maestros de Desarrollo Portuario o los Programas Operativos Anuales?, esto queda abierto en tanto no se implemente el reglamento a esta ley.<sup>33</sup>

- Los procedimientos que contempla la nueva Ley de Navegación son de conocimiento de la autoridad marítima o Juez de Distrito donde se haya domiciliado el demandado, pero si el demandado tiene su domicilio en el extranjero se le emplazará mediante carta rogatoria o, siendo esto novedoso, a través de su agente naviero en el domicilio registrado por este último ante la autoridad marítima; con el decreto de embargo se permite comunicar éste vía telefónica.

El título noveno o de las sanciones:

- Específica que para imponer dichas sanciones se deberá observar el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo mismo para interponer el recurso administrativo correspondiente, aunque de esto último podemos decir que se encuentra en un lugar no propio pues debió haberse creado un título de recursos dado que el estilo de las leyes mexicanas es tal.

- Debemos señalar un problema respecto a la fracción IV del artículo 326 de la ley en comento pues si bien es cierto que el Capitán de Puerto tiene la facultad para imponer sanciones (en este caso multas) según su ámbito territorial de jurisdicción, para nosotros no es factible y esta fuera de toda justificación de carácter jurídico el hecho de que pueda imponer multas fuera de las previstas por la ley comentada o los tratados respectivos puesto que una autoridad sólo puede establecer sanciones especificadas por la ley y en el ámbito de su competencia, pareciera que el Capitán de Puertos pueda imponer multas por un mal servicio público o por violación a los bandos de policía y buen gobierno.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Según el artículo octavo transitorio de la nueva Ley de Navegación el reglamento proveniente del Ejecutivo Federal deberá ser publicado en un año de calendario a partir de la publicación de esta ley.

<sup>34</sup> La Ley de Navegación de 1994 señalaba en el artículo 138 fracción VIII que los Capitanes de puerto, en el ámbito de territorial de su jurisdicción impondrán multa a las personas que cometan infracciones a la ley o a sus reglamentos no previstos en el Capítulo de sanciones.

- Se establece que los concesionarios que infrinjan la ley comentada se harán acreedores a las correspondientes multas, para efectos de nuestro estudio el administrador portuario integral podrá ser sancionado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con base en el artículo 327 fracción VI de la tan aludida ley, sin embargo, se impone una multa mayor en el artículo 328 fracción VII de la misma, el problema es que el artículo 327 fracción VI deja abierta la sanción a cualquier concesionario y el artículo 328 fracción VII que remite al artículo 63 ambos de la ley en comento especifican la sanción por la omisión de los señalamientos marítimos y ayuda a la navegación,<sup>35</sup> pareciera que el principio *in dubio pro reo* bien podría hacerse valer en esta situación.

### 2.1.3. Ley General de Sociedades Mercantiles

Sabemos que tal ordenamiento jurídico es uno de los más longevos dado que su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 4 de agosto de 1934 bajo el gobierno efímero de Abelardo L. Rodríguez.

Se ha dicho en este trabajo que la Administración Portuaria Integral será constituida por una sociedad mercantil donde haya injerencia de participación privada (constituida a través de las disposiciones que la ley aquí comentada establece); en este sentido se puede decir que la sociedad mercantil que conforma la API requiere de la protocolización ante notario público de la escritura constitutiva y el estatuto social de la sociedad mercantil, asimismo requerirá la correspondiente inscripción en el Registro Público de la materia. En consecuencia la API podrá celebrar contratos de carácter mercantiles en términos del artículo 75 fracción

---

<sup>35</sup> Artículo 327.- La Secretaría impondrá una multa de un mil a diez mil días de salario mínimo vigente, tomando en consideración el riesgo o daño causado, la reincidencia y el posterior cumplimiento de la obligación, a: (...) VI. Los concesionarios de marinas que, sin sujetarse a los requisitos establecidos en el reglamento, autoricen el arribo o despacho de embarcaciones de recreo; y los demás concesionarios por infringir lo dispuesto en esta ley y demás ordenamientos y disposiciones aplicables;

Artículo 328.- La Secretaría impondrá una multa de diez mil a cincuenta mil días de salario mínimo vigente, tomando en consideración el riesgo o daño causado, la reincidencia y el posterior cumplimiento de la obligación, a: (...) VII. Los concesionarios, por incumplimiento de lo establecido en el artículo 63;

Artículo 63.- Los concesionarios de las administraciones portuarias integrales, terminales, marinas, instalaciones portuarias y vías navegables serán responsables de: construir, instalar, operar y conservar en las áreas concesionadas las señales marítimas y llevar a cabo las ayudas a la navegación, con apego a lo que establezca el reglamento respectivo, las reglas de operación de cada puerto y el título de concesión. No obstante lo anterior, la Secretaría mantendrá su responsabilidad de conformidad con este capítulo, sin perjuicio de la responsabilidad de los concesionarios.

XV del Código de Comercio junto con el artículo 4 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Para mayor abundamiento es acertado considerar que se destine la administración portuaria integral a una sociedad mercantil cuya constitución e injerencia sea direccionada al gobierno estatal, federal o municipal.

En otro sentido sabemos que, prácticamente, la necesidad de injerencia privada en los puertos se vislumbra a mediados de los años ochenta del anterior siglo. Según Larry Burkhalter la conversión de los puertos marítimos nacionales en sociedades mercantiles “es una de las medidas más flexibles para establecer una base para la participación del sector privado...”<sup>36</sup>

El caso que nos ocupa entonces redundará en las siguientes cuestiones ¿cómo fue al principio la conformación de la API en una sociedad mercantil?, ¿cuántas y cuáles APIs federales han sido conformadas mediante sociedad mercantil donde una parte de la participación ha sido privada?

Para dar respuesta al primer cuestionamiento es fundamental comentar que la idea que tomo el gobierno en administrar los puertos con apoyo del sector privado obedeció a un fenómeno mundial consistente en la apertura de leyes antimonopolio, desregulación y descentralización de sectores administrados por la elite gubernamental, en sentido específico a los puertos se les considero insertar administraciones portuarias constituidas como sociedades mercantiles “en las que podrán tener participación accionaria mayoritaria el Gobierno Federal, los gobiernos estatales, los municipios y la iniciativa privada...”

En un inicio todas las administraciones portuarias se constituirán como sociedades mercantiles en las que el Gobierno Federal tendrá el ciento por ciento de las acciones. Posteriormente...las acciones de las administraciones portuarias podrán ser adquiridas”<sup>37</sup> por los otros niveles de gobierno, la iniciativa privada o continuar en propiedad del Gobierno Federal; a la par se planteo la necesidad de promover la participación privada en la prestación de servicios portuarios.

---

<sup>36</sup> Burkhalter, Larry, *Privatización portuaria. Bases, alternativas y consecuencias*, op. cit., p. 157.

<sup>37</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Reestructuración y privatización del sistema portuario mexicano*, documento preliminar, 9 de diciembre de 1992, pp. 19-20.

Entonces la API fue conformada en principio por la habilitación al Gobierno Federal para constituir sociedades mercantiles en las que se le adjudicaren las concesiones para administrar puertos. Podemos decir que al principio el capital fue suscrito en su totalidad por el Gobierno Federal y al mismo tiempo se le permitiría que en dicha administración portuaria se aperturara la autonomía de gestión para llegar a la autosuficiencia financiera dados los cobros por la prestación de servicios portuarios y los convenios de cesión parcial de derechos con terceros.

Para responder al segundo cuestionamiento se puede decir que actualmente se cuenta con 17 APIs federales, todas ellas sociedades mercantiles en cuya especie es la anónima de capital variable,<sup>38</sup> aunado a ello dichas sociedades mercantiles están sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, su correspondiente reglamento y a la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal (este último instrumento jurídico se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de agosto del 2004).

#### 2.1.4. Ley Federal de Entidades Paraestatales

Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de julio de 1992, bajo el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado; el correspondiente reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1995, tiempo en el que gobernaba el país Ernesto Zedillo Ponce de León.

En esta tesitura podemos decir que una API federal pertenece a la Administración Pública Federal Paraestatal según lo planteamientos siguientes:

1. La aludida ley establece que se pueden constituir empresas paraestatales siempre que, fundamentalmente, medie un dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento en la que se autorice

---

<sup>38</sup> Las APIs federales se encuentran en los puertos de Ensenada, Guaymas, Topolobampo (Sinaloa), Mazatlán, Puerto Vallarta, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Salina Cruz, Chiapas, Progreso (Yucatán), Dos Bocas (Tabasco), Coatzacoalcos, Veracruz, Tuxpan, Tampico y Altamira (Tamaulipas). *Cfr.* Órgano informativo de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante de la SCT, *Puertos de México -Edición Especial-*, México, 2005. Un caso especial es la API de Acapulco dado que es la única administración integral de puertos federal completamente de operación privada, por ese motivo y según las leyes no se considera como empresa de participación estatal, no obstante ésta se constituyó por una sociedad anónima de capital variable.

por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público acordada por el Ejecutivo Federal;

2. Se requiere de la aprobación de inversión de fondos federales con el fin de integrar el capital social de la entidad así como la obtención de una clave motivo de la inscripción al Catálogo de Entidades de la Administración Pública Federal en la que se programen los presupuestos, en tal Catálogo se ubican las 16 Apis federales dado que el mismo se manifiesta en la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal;
3. Apegarse y ajustarse a la Ley de Planeación y el correspondiente Plan Nacional de Desarrollo (que comentaremos ulteriormente) con el fin de conformar los programas sectoriales los cuales son realizados y avalados por la Coordinadora de Sector, en el caso que nos ocupa será la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dicho programas expresaran los objetivos y fines a corto, mediano y largo plazo así como los efectos;
4. La cantidad de capital social aportado por el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, desde el punto de vista “societario y según...el artículo 178 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, el órgano supremo de las APIs es la asamblea de sus accionistas, que en caso de las federales coordinadas por la SCT...el Gobierno Federal es titular”<sup>39</sup> de la gran mayoría de las acciones; incluso se puede concesionar mediante asignación directa a una API federal, claro, sin necesidad de concurso siempre que la sociedad mercantil sea de participación estatal mayoritaria conformadas especialmente para ello, según reza el artículo séptimo transitorio de la Ley de Puertos.
5. Inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes y el aviso de alta ante las correspondientes autoridades hacendarias;
6. Además de los anteriores requisitos y en términos del artículo 28 Constitucional párrafos cuarto y quinto así como el artículo 6 de la Ley aquí comentada se podrán conformar empresas paraestatales en cuyo objeto

---

<sup>39</sup> Zepeda, Jorge Antonio, *Introducción al derecho portuario mexicano, op. cit.*, p. 53.

deberán ser el desarrollo de áreas estratégicas tales como las vías generales de comunicación, las cuales inserta a los puertos.

Todas estas condiciones se cumplimentaron y dieron origen, en lo que respecta, a las referidas administraciones de puertos. Debemos decir y bajo este parámetro que si se requiere un eficaz manejo de los mismos se hace necesario vislumbrar una administración de puertos moderna, situación que se perfila.

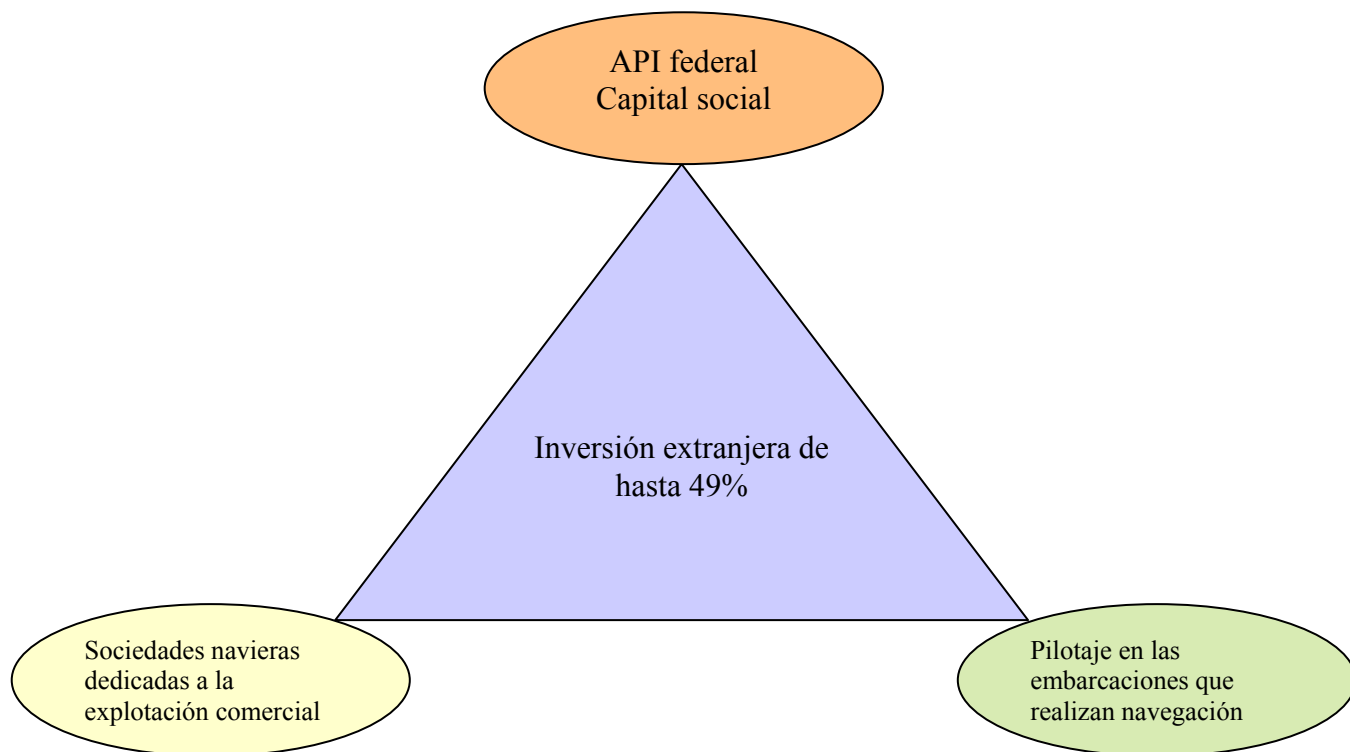
#### 2.1.5. Ley de Inversión Extranjera

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993 y su correspondiente reglamento fue publicado en dicho Diario Oficial el día 8 de septiembre de 1998.

Estos instrumento jurídicos señalan las reglas para canalizar y destinar la inversión extranjera en el país, del mismo modo propician que tal inversión contribuya al desarrollo nacional.

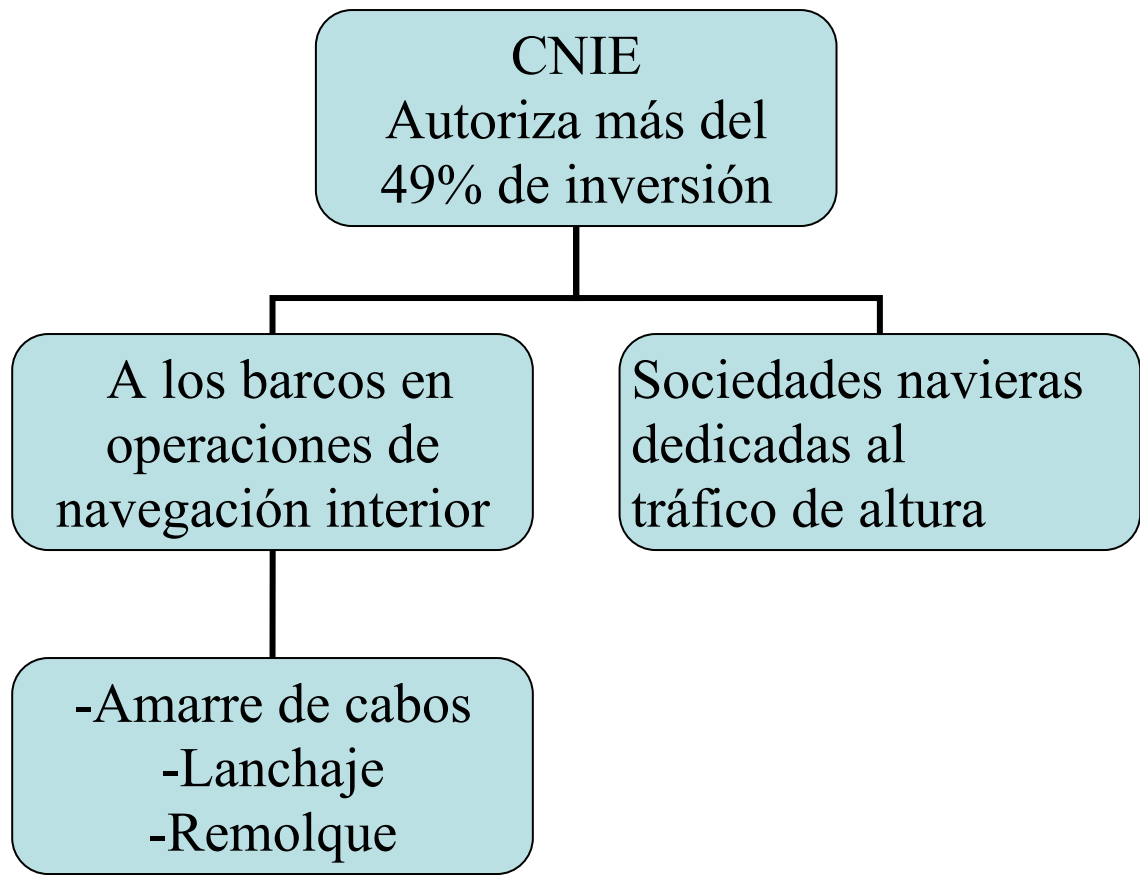
En lo que versa a la materia portuaria concretamente a las APIs los porcentajes en las que estas sociedades mercantiles de nacionalidad mexicana permitan la participación de inversión extranjera podrán ser de hasta 49% en su capital social; el mismo caso aplica para las sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y de cabotaje exceptuando los cruceros turísticos, dragas, artefactos navales para la construcción, conservación y operación portuaria; similar situación (hasta 49% de inversión extranjera) aplica para los servicios portuarios de pilotaje a las embarcaciones que realizan operaciones de navegación interior.

PORCENTAJE MINORITARIO DE PARTICIPACIÓN EN INVERSIÓN EXTRANJERA  
PARA ACTIVIDADES PORTUARIAS



La misma ley comentada permite una mayor participación de inversión extranjera (más del 49%) siempre que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) emita una resolución favorable a las sociedades o actividades económicas encargadas de prestar servicios portuarios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interior referentes al amarre de cabos, lanchaje y remolque; tal facultad se otorga también a las sociedades navieras dedicadas a la explotación de embarcaciones exclusivas para el tráfico de altura.

PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN LA INVERSIÓN EXTRANJERA PARA  
ACTIVIDADES PORTUARIAS



Por otra parte y según lo establece el artículo 15 de la ley en cuestión, la constitución de sociedades mercantiles requiere de la autorización por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en este orden de ideas se debe insertar en los estatutos de la sociedad la cláusula de exclusión de extranjeros o el convenio previsto en el artículo 27 Constitucional fracción I (Cláusula Calvo).

Bajo esta tesitura los artículos 17 y 17-A de la Ley de Inversión Extranjera junto con los artículos 250 y 251 de la Ley General de Sociedades Mercantiles permiten que las personas morales extranjeras lleven a cabo actos de comercio siempre que legalmente se constituyan y que tales documentos constitutivos no contravengan el orden público según las leyes mexicanas, que establezcan una sucursal o agencia dentro del país o en su caso un representante legal autorizado a responder de las obligaciones que contraigan, en caso de tal cumplimiento podrá otorgar autorización la Secretaría de Economía y remitir copia de la misma a la Secretaría de Relaciones Exteriores.



### 2.1.6. Ley Aduanera

Dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1995 y el correspondiente reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 1996; estos instrumentos jurídicos se proveyeron durante el Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León.

La Ley Aduanera regula todos aquellos actos que se deriven de fiscalizar la entrada y salida de mercancías, los medios por las que son transportadas y la recaudación de impuestos producto del comercio exterior. Esto es “en los puertos mexicanos conviven diferentes actores. Las Administraciones Portuarias, las transportadoras terrestres y ferroviarias, los recintos fiscalizados, las líneas navieras y las capitanías de puerto; por lo que para bien de la coordinación de las actividades de todos estos actores, es necesaria una gran labor de logística, la agilidad y seguridad de los múltiples procesos depende de la operación conjunta de todas las partes.”<sup>40</sup>

Ahora bien, de los diez puertos del litoral del Océano Atlántico y de los siete en el litoral del Pacífico donde existe una API federal hay también una aduana marítima excepto los puertos de Topolobampo, Puerto Vallarta y Puerto Chiapas, por lo tanto, en catorce puertos donde operan APIs federales existe una aduana marítima y sólo en tres puertos donde operan dichas administraciones carecen de aduana marítima,<sup>41</sup> en atribución a lo anterior las APIs en los puertos marítimos de altura se hayan en los recintos fiscalizados y se sujetan como actores de los puertos a las disposiciones aduaneras dada la necesaria seguridad en la entrada y salida de mercancías.

La ley referida establece la obligación a los administradores de puertos de altura para que cumplan con las especificaciones aduaneras a fin de hacer operable el recinto fiscal, en orden a lo anterior las instalaciones aduaneras deberán ser aprobadas por la autoridad aduanera; acto seguido deberán estar contempladas en el Programa Maestro de Desarrollo Portuario que presenta la API.

---

<sup>40</sup> Cfr. [www.inboundlogistic.com.mx](http://www.inboundlogistic.com.mx). Según Pedro Trejo Vargas cuyo artículo se intitula: *Las diferentes aduanas en México*.

<sup>41</sup> Cfr. [www.aduanas.gob.mx](http://www.aduanas.gob.mx).

Se expresa también que aquellas personas que tengan el uso y goce de un inmueble colindante con el recinto fiscal,<sup>42</sup> con o dentro del recinto portuario podrán solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorización para prestar el servicio de custodia, manejo y almacenaje de las mercancías en virtud del cual a estos inmuebles se les podrá considerar como recintos fiscalizados estratégicos, con relación a esto el administrador portuario tiene el deber de dar cumplimiento a la efectiva operación de vigilancia y control de las personas y bienes dentro del recinto portuario, según se manifiesta, además, en el artículo 38 fracción IX de la Ley de Puertos.

La Ley Aduanera alude a que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá establecer áreas de control, así como medidas de seguridad y vigilancia aduanal, en orden a lo anterior la ley exige que aquellas dependencias u organismos que lleven a cabo sus funciones dentro de la aduana, en todo caso, en la aduana marítima, se coordinen; situación en la cual funge la Secretaría de Comunicaciones que solicita a la API prestar el apoyo necesario a fin de dar cumplimiento cabal a dicha ley y a la Ley de Puertos, específicamente, al artículo 38 fracción IX.

Se plantea fundamentalmente en el Reglamento de la Ley Aduanera el tráfico marítimo de altura que se presenta a nivel exterior, de cabotaje que se presenta a nivel interior y mixto que interrelaciona las actividades previas; en el aludido reglamento se faculta al agente naviero de buques o a la representación de los navieros mexicanos para realizar trámites ante la aduana siempre que lo consienta el Capitán y dicha actividad este dentro de su competencia.

Debo hacer mención de una problemática que ha surgido en torno a la efectiva aplicación o falta de aplicación cabal de dicha ley lo que ha traído en consecuencia una serie de comentarios y pugnas referentes a la eficiencia de las aduanas.

Justamente un mecanismo útil de control para la entrada de mercancías al país lo es la aduana, sin embargo a recientes fechas se han encontrado cargas contenerizadas plagadas de droga ilegal, por ejemplo en los puertos de Manzanillo y Altamira se ha presentado tal

---

<sup>42</sup> Según el artículo 14 de la Ley Aduanera los recintos fiscales son aquellos lugares en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas. Este mismo artículo considera al recinto fiscalizado en los siguientes términos: El Servicio de Administración Tributaria podrá otorgar concesión para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales, en cuyo caso se denominarán recintos fiscalizados.

situación que incluso en entrevista realizada a dicho administradores de los puertos nos comentaban que ellos han puesto gran parte de su esfuerzo para contrarrestar dicha situación sin embargo los encargados de la aduana no han participado con el mismo compromiso que los administradores de los puertos, aunado a que la infraestructura aduanal no es la suficiente para revisar las cantidad de contenedores que entran por estos puertos dado que son tantos que no alcanza para revisar cabalmente tal carga por ello vemos sendas noticias referentes a esta problemática, luego entonces si vamos a modernizar nuestros puertos es necesario que dicho proceso se haga de modo armónico, en esta tesitura un órgano de importancia y de suma observación por parte del gobierno lo será la aduana pues no tiene caso hablar de mejoría en la administración de la actividad portuaria sino lo compagina con una saludable actividad aduanal.

#### 2.1.7. Ley de Planeación

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983, durante el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, dicha ley abrogó la Ley Sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930.

La ley pretende establecer los principios y normas básicas que den cause a la planeación nacional del desarrollo mediante la responsabilidad, coordinación y compromiso por parte del Ejecutivo Federal con los diferentes niveles de gobierno, con los órganos de la administración pública federal centralizada y paraestatal, con los diversos grupos sociales y privados.

Se establece que planeación nacional del desarrollo es un conjunto de acciones sistemáticas y racionales en materia económica, social, política, cultural, ambiental y de aprovechamiento de los recursos naturales cuyo propósito radica en la transformación de la realidad del país.

El plan cuya obligación de elaborar le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sin dejar de considerar aquellas materias que le competan a las dependencias será remitido al Congreso de la Unión a fin de examinarle y con la mención del Congreso para que el Ejecutivo Federal al presentar el informe del estado que guarda la administración del país haga mención expresa de las decisiones tomadas con base en el plan, aunado a ello el

Ejecutivo Federal al enviar las iniciativas de leyes de ingresos y de presupuesto de egresos informará de la relación con los programas contenidos en dicho plan nacional.

Las dependencias y entidades federales a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática deberán conducir sus actividades con sujeción a las prioridades y objetivos de la planeación nacional del desarrollo, para ello el Ejecutivo Federal instaurará un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño que tratará de medir el desempeño de las dependencias y entidades en el logro de los objetivos y metas contenidos en el plan nacional y en los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente.

El aludido Plan Nacional de Desarrollo se elaborará, aprobará y publicará dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma su cargo el Presidente de la República y su vigencia no deberá exceder del periodo constitucional que le corresponda, es decir seis años, aunque esta abierta la posibilidad de que dicho plan pueda contener consideraciones y proyectos de un alcance temporalmente mayor. Este plan deberá indicar los programas sectoriales, mencionados en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en tales programas se deberá incluir los aspectos administrativos, de políticas sociales, económicas y ambientales correspondientes, tales programas sectoriales pueden especificar acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y con los grupos sociales que tengan interés.

#### 2.1.7.1. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012

Dentro de los diez objetivos nacionales que destaca dicho plan el tercer y cuarto objetivo (en cuyos cimientos reposa el segundo eje de políticas públicas) son dignos de mencionar y no por ser los más importantes sino por que se relacionan estrechamente con esta tesis. El tercer objetivo presenta la necesidad de alcanzar un crecimiento económico sostenido y acelerado que permita generar empleos en favor de los nacionales especialmente los que viven en pobreza (dice con cierto grado demagógico dado que dicho concepto es tan amplio que a veces no alcanza ciertos estratos sociales presumiblemente ajenos o que no se podrían considerar y que sin embargo lo son).

El cuarto objetivo establece la directriz que estriba en tener una “economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la

productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.”<sup>43</sup>

Nótese como este objetivo se direcciona en concreto al ofrecimiento de bienes y servicios portuarios de calidad que permitan aumentar la productividad, la competencia entre los diversos actores portuarios, la apertura de inversión en los puertos que traerán en consecuencia fortaleza al mercado interno y generará las condiciones favorables para el desarrollo y permanencia de las empresas mencionadas anteriormente pero también de las grandes empresas como Cemex, Vopak (empresa encargada de la transportación, almacenamiento y logística), RICSА( que se encarga del mantenimiento de contenedores y el alquiler de patios para carga contenerizada) o el grupo industrial Astro (encargados del almacenamiento de productos líquidos y a granel), estas empresas tienen una sólida estancia y participación en el puerto de Veracruz, según lo pudimos constatar.

Decimos que el segundo eje de políticas públicas el cual se desprende de dicho plan y articula tanto el tercero como cuarto objetivo nacional son de trascendencia tal que es menester abundar en ello, para lo cual se fórmula la siguiente cuestión: ¿En que consiste el eje de economía competitiva y generadora de empleos expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012? Aunque no muy claro parte señalando que se alcanzó una meta de crecimiento anual del PIB del 5% al término del sexenio foxista, con lo cual el ingreso *per cápita* se incremento en 2.4 % cada año y para lograrlo se requirió que la economía mexicana creciera en promedio 3.5 % por año; por ende las estrategias latentes en el Plan 2006-2012 pretenden un crecimiento del PIB *per capita* de al menos 20% al final del sexenio, para lograrlo se requiere cumplir con tres vertientes:

- Limitar los riesgos en la inversión, al mismo tiempo se debe reducir los costos de producción en el territorio nacional y promover la inversión en infraestructura mediante la creación de sistemas de financiamiento y de empleos dinámica, el fomento de la competencia económica así como simplificación administrativa, tributaria y regulación que permita el acceso a nuevos mercados, del mismo modo continuar con la apertura al comercio exterior y continuar con políticas que contribuyan al crecimiento de la demanda interna en especial el de servicios y turismo.

---

<sup>43</sup> pnd.calderon.presidencia.gob.mx. Página consultada el 18 de junio del 2007.

- Cobertura y mejora en la calidad de los servicios de salud y educación, asimismo combatir la marginación.
- Crecimiento elevado de la productividad a través de mantener aranceles más bajos que permitan adquirir maquinaria avanzada a menor costo, así como la adopción de tecnología operada por personal capacitado y con ánimo descubridor.

Sin perder de vista estas vertientes se establece el deber de señalar mecanismos fiables que garanticen el uso adecuado de los recursos y ante todo que los proyectos se realicen en tiempo y forma, con ello las pretensiones del Plan Nacional se destinan a exigir del administrador portuario el cumplimiento cabal cuantitativa como cualitativamente y en tiempo de sus Programas Maestros de Desarrollo Portuario (PMDP) y los Programas Operativos Anuales (POA), que más adelante revisaremos.

El Plan Nacional tratará de garantizar el acceso y ampliar la cobertura de infraestructura y servicios de transporte y telecomunicaciones a nivel regional como nacional. En el ramo transporte resulta un crecimiento aunque no ha sido suficiente para aumentar la infraestructura de manera significativa para lo cual se establecen estrategias destinadas a ampliar y modernizar la cobertura de los transportes en todas sus modalidades; fomentar la seguridad en el transporte; fortalecer el ejercicio normativo, rector y promotor del Estado; promover esquemas de financiamiento; para lograr esto se requiere mejorar la red carretera y fomentar la construcción de obras que permitan una mayor circulación y conectividad con los puertos, aquí se destaca el apoyo que se pretende dar a la red ferroviaria para detonar el transporte de carga y pasajeros, asimismo se pretende incentivar la construcción de instalaciones para el transporte intermodal. En cuanto a los puertos, además, los principales retos son:

1. Construir nuevos puertos y modernizar los existentes;
2. El reordenamiento costero y la regulación de las actividades económicas que se realizan en los litorales del país,

3. Potenciar los puertos como nodos articuladores<sup>44</sup> para que constituyan un sistema integrado de transporte multimodal que reduzca costos, fomente la competitividad, con el fin de ofrecer servicios de calidad y precios acordes con los estándares mundiales;
4. Desarrollar infraestructura portuaria de envergadura (terminales, corredores y proyectos multimodales) que permitan al país constituirse en una plataforma logística que resalte con mayor facilidad el intercambio comercial.

Finalmente el Plan Nacional de Desarrollo incita a la conformación de programas sectoriales que realizaran los diferentes órganos administrativos, de los cuales se destaca el aludido al desarrollo portuario, próximo a revisar.

#### 2.1.7.2. Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012

Sabemos que estos programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo contienen objetivos, estrategias y lineamientos de acción en virtud de las cuales las diversas dependencias de la Administración Pública Federal convienen en cumplir. En atribución a esto la SCT se compromete a desahogar con responsabilidad y atino cuatro objetivos fundamentales los cuales se destacan como sigue: a) incrementar la cobertura social y geográfica de la infraestructura; b) mejorar la calidad y eficiencia de dicha infraestructura; c) aumentar sus niveles de seguridad; y d) transformar al país y convertirlo en una de las principales plataformas logísticas inclusive de las más competitivas a nivel mundial.

En virtud de ello se proponen diversas líneas de acción para cada uno de los subsectores los cuales, según nuestra tesis, debemos distinguir así: a) para aprovechar la posición geográfica del país es necesario promover la competitividad y modernización de los puertos bajo estrictas reglas de seguridad y respeto al medio ambiente, asimismo construir nuevos puertos estratégicos, el desarrollo de conexiones intermodales y multimodales y la ampliación de la capacidad instalada para manejar carga contenerizada, me lleva a pensar si es

---

<sup>44</sup> Según Martner Peyrelongue “el puerto no puede ser concebido y analizado como una estructura aislada o separada. Por el contrario, el puerto ha cambiado el rol y las características que asumió en el periodo previo de sustitución de importaciones. Ahora es un nodo o “hubs” dentro de redes de producción y distribución fragmentadas y globales. Su papel en el ámbito de la integración productiva y la articulación territorial es más relevante que en el periodo previo.” Martner Peyrelongue, Carlos Daniel, *La apertura comercial y los puertos del pacífico en la reestructuración del territorio en México*, Tesis doctoral, UAM Xochimilco subsede Querétaro UAQ, México, 1998, p. 310.

necesario construir más puertos cuando bien podríamos hacer más eficiente los que tenemos, a fin de reforzar dicha línea de acción el gobierno se propone las siguientes estrategias:

1) modernizar corredores troncales que comuniquen a las principales ciudades y puertos, 2) desarrollar nueva infraestructura ferroviaria con el fin de atender problemas de interconexión en puertos y metrópolis, 3) facilitar la interconexión de la infraestructura aeroportuaria y los servicios de los diversos modos de transporte, 4) potenciar a los puertos para conformarlos en nodos que fomenten el traslado eficiente de las cosas y personas y reduzcan los costos logísticos, fomenten el medio ambiente y desarrollo sustentable de la región así como la seguridad marítima y portuaria para lo cual se propone insertar APIs en aquellos puertos que no lo tienen y éstas tiendan a orientar la estructura tarifaria en el país bajo estándares internacionales 6) impulsar el desarrollo de la marina mercante nacional, el cabotaje y nuevas rutas de transporte marítimo, 7) promover el desarrollo de corredores multimodales.

Deseamos que tales líneas de acción y estrategias se cumplan sino cabalmente al menos en porcentaje importante de lo contrario sólo se quedará en buenos deseos, podemos decir que esta investigación de algún modo establece un parámetro el cual nos permita observar con mayor precisión los alcances del citado Programa Sectorial.

#### 2.1.7.3. Programa Maestro de Desarrollo Portuario (PMDP) y Programa Operativo Anual (POA)

La planeación nacional para el desarrollo obedece a programas sectoriales, por lo tanto y sin dejar de connotar el enfoque estrictamente jurídico presentamos las siguientes inquietudes: ¿Cuál es el vínculo existente entre la API con el Programa Sectorial, en tal caso cuál es la operatividad (de subsistir los programas sectoriales) a la que debe sujetarse la API ante la necesidad de una planeación nacional para el desarrollo?

Para dar respuesta a esta cuestión es necesario denotar que con base en el artículo 41 de la Ley de Puertos el Programa Sectorial y sus líneas de acción y estrategias en materia portuaria y marítima bien se vinculan con los Programas Maestros de Desarrollo Portuario (PMDP) formulados por la APIs. Estos programas maestros establecen la misión y visión “de la empresa portuaria y su estrategia a mediano y largo plazo al fijar los usos, destinos y modos de operación de las diferentes zonas del puerto y las medidas orientadas a garantizar su



eficiente explotación, su desenvolvimiento y su conexión con otros modos de transporte.”<sup>45</sup>Dentro de estos programas maestros se establecen los programas operativos anuales los cuales se pueden considerar como aquellos instrumentos “de planeación...que la Administración Portuaria Integral...realiza a fin de considerar las acciones que llevará a cabo para dar cumplimiento a los objetivos, estrategias, metas y demás obligaciones establecidas en el Programa Maestro de Desarrollo Portuario, y el mismo título de concesión; así como los compromisos de productividad que, para el ejercicio de que se trate, la concesionaria se propone alcanzar directamente o a través de los terceros con los que tenga celebrados contratos.”<sup>46</sup>

Vemos como dichos programas manifiestan las intenciones de la API evidentemente avalados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al cabo de la planeación portuaria, claro esta que las directrices a las que se atengan las APIs contempladas en los programas maestros son además extensivos a las autoridades gubernamentales.

#### 2.1.7.3.1. Programa Operativo Anual (POA)

En lo que versa a la operatividad podemos decir que ésta obedece a los elementos característicos y específicos que propone la administración portuaria con el fin de cumplimentar los objetivos anuales a los cuales también se subsumen los diversos actores portuarios. A fin de dar respuesta cabal a esta premisa presentamos un estudio somero de un programa operativo anual, en este caso el de la API federal de Puerto Progreso, Yucatán:

- a) Inicia con la misión del puerto consistente en conformarse en un instrumento primordial del desarrollo de Yucatán;
- b) Presenta, acto seguido, los objetivos generales que alcanzaran lo expresado en la misión del puerto y se destaca el aprovechamiento de la posición estratégica del puerto a fin de participar en el movimiento de carga comercial tanto de cabotaje como de altura y así enlazar a los puertos estadounidenses como los puertos centroamericanos. Otro objetivo general es apoyar a la industria maquiladora local mediante el

---

<sup>45</sup> Zepeda, Jorge Antonio, *Introducción al derecho portuario mexicano, op. cit.*, pp.73-74.

<sup>46</sup>Programa Operativo Anual 2006. Administración Portuaria Integral de Progreso, S. A de C.V. *Cfr* [www.puertosyucatan.com](http://www.puertosyucatan.com).

ofrecimiento de servicios portuarios eficientes. Asimismo apoyar el turismo marítimo de la región. El último objetivo general consistirá en diversificar el universo de los servicios portuarios con el fin de generar una mayor derrama económica que beneficie a la comunidad de la región.

- c) Posteriormente el Programa Operativo Anual justifica y vincula los objetivos del mismo con el Programa Maestro de Desarrollo Portuario para el puerto de Progreso, Yucatán, en el cual se establece una serie de características tales como la continuidad y el incremento de las actividades portuarias para generar armonía entre los diversos niveles de gobierno y la población portuaria.
- d) Después se especifican los contratos, acuerdos, licitaciones y obras que efectuó la administración portuaria en ese periodo por ejemplo: contrato con la Terminal Especializada de Cargadores; inicio del proceso de licitación para el uso, equipamiento, aprovechamiento y explotación de una instalación de fluidos en el mismo puerto; se formaliza un contrato con una empresa privada cuyo objeto será reparación de plataformas y equipo especializado para la explotación del petróleo de la región; se consolida un almacén refrigerador que facilita la exportación de productos perecederos; se establece una ruta regular de carga general con Centroamérica; para apoyar el cabotaje nacional se renovó un contrato con cierta empresa en cuyo fin será apoyar las maniobras de carga y descarga de embarcaciones de cabotaje dentro del puerto; se consolida una ruta de navegación de cabotaje entre el puerto de Tampico y puerto Progreso; del mismo modo se llevan a cabo trabajos de mantenimiento y remodelación de muelles del puerto, patios de maniobras y áreas de circulación.
- e) El programa operativo presenta en su siguiente rubro los montos totales de inversión que se comprometieron en el programa maestro, en esta tesitura la inversión se desglosa en las siguientes actividades anuales: en nueva infraestructura se invirtió el 72.50% del monto total, mantenimiento al recinto portuario y a los puertos pesqueros 11.90%, servicios relacionados con obra pública 5.57%.
- f) Después el programa operativo presenta lo que llamaremos actividades accesorias y estriban en concienciar al personal del puerto en el buen uso de la energía eléctrica, papelería y servicio telefónico; realizar bajas de bienes portuarios; curso a auditores internos; se llevo a cabo el “Diagnóstico ambiental” para evaluar a los cesionarios,

autoridades y prestadores de servicios portuarios y así cumplir con el Sistema de Gestión de Calidad y Ambiental, así como el Plan de Acción de la industria limpia; cumplimiento al Programa Anual de Auditorías Internas a fin de evaluar a la API.

- g) Durante el periodo 2005-2006 la API de puerto Progreso presento las problemáticas más notables que provocaron algunas trabas en la implantación de estrategias y por ende en un mayor desarrollo, y radicaron en lo siguiente: en un lapso de tiempo los huracanes en Estados Unidos imposibilitaron la recepción de carga y pasaje procedente de aquella región; se canceló una ruta de cruceros debido a los atrasos en el dragado del puerto.
- h) El programa operativo presenta el análisis general de tráfico de carga tanto de mercancías como de pasajeros, establece un comparativo con los años anteriores recientes y ulteriormente entra en el análisis de los diferentes tipos carga manejada así como sus variaciones y movimiento esperado, al respecto presentamos un ejemplo gráfico derivado del mismo programa operativo para puerto Progreso<sup>47</sup>:

COMPARATIVO DEL MOVIMIENTO ESPERADO (TONELADAS)

TIPO DE CARGA	2002	2003	2004	2005	POA 2006	Variación %
Carga General	111,856	98,183	108,624	138,785	157,969	13.82
Carga contenerizada	325,312	339,458	505,378	547,139	577,332	5.52
Granel Mineral	116,223	115,772	161,077	94,779	135,000	42.44
Granel Agrícola	1'478,698	1'578,164	1,380,222	1,635,057	1,650,000	0.91
Fluidos no Petroleros	24,434	17,802	29,983	47,655	75,000	57.38
Fluidos Derivados del Petróleo	1'069,662	1'417,051	1,510,657	1,679,045	1,720,350	2.46
<b>TOTAL</b>	<b>3126185</b>	<b>3566430</b>	<b>3,695,941</b>	<b>4,142,460</b>	<b>4,315,651</b>	<b>4.18</b>
Contenedores (TEU'S)	59,140	60,369	68,165	71,851	75,560	5.16
Pasajeros**	128,432	159,983	255,667	191,474	220,200	15.00

\*\* Pasajeros número de personas (no incluye tripulación)

- i) Evidentemente que cada elemento presentado con anterioridad se contiene en una serie de documentos propios para su requisitación, estos documentos se denominan formatos POA (Programa Operativo Anual). Consideramos adecuado presentar los respectivos

<sup>47</sup> La octava fila del recuadro presentado abajo hace alusión a los TEU'S (Twenty Foot Equivalent Unit)= unidad de medida equivalente a un contenedor de 20 pies de largo, la cual es aceptada mundialmente para calcular los contenedores movidos en puerto, así como para medir la capacidad de carga de un buque especializado y del equipo de transporte terrestre. Cfr. Martner Peyrelongue, Carlos y Moreno Martínez, María Aurora, *Tendencias recientes en el transporte marítimo internacional y su impacto en los puertos mexicanos*, op. cit., p. 19.

formatos con el fin de hacer aun más concisa nuestra investigación (en la parte de anexos recomendamos su revisión).

En resumidas cuentas los programas operativos anuales que cada API presenta responden a un conjunto de requisitos de carácter temporal, estructural y funcional del programa maestro de desarrollo portuario, tales programas operativos derivan una serie de segmentos que van desde la misión del puerto, los objetivos generales, justificación y vinculación con los diversos actores portuarios, los actos jurídicos y obras relevantes que realice y supervise en su caso el administrador portuario integral, el monto total de inversión para ese periodo así como el fraccionamiento de tal inversión según las actividades correspondientes, las actividades accesorias que desempeñe la API y que sin embargo son por mucho de importancia para el desarrollo del puerto y la API, la problemática que se presenta en torno al puerto y las consecuencias, finalmente el análisis pormenorizado de la carga así como los correspondientes comparativos de tráfico de carga en los años anteriores.

Hemos presentado supuestos que relacionan a la Ley de Planeación con la Ley de Puertos principalmente en lo que se refiere a la forma de planear en materia portuaria, concretamente desde el POA que se contemplan en el Programa Maestro de Desarrollo Portuario que presenta cada API, incluso hemos definido lo que significa cada programa así como las características más importantes que se contemplan en el POA dado el análisis correspondiente a un programa operativo anual que en este caso fue el de puerto Progreso, Yucatán, y sin temor a equivocarnos las características anteriores se pueden identificar en cualquiera de los programas operativos anuales de las diecisiete APIs federales, no obstante el estudio al cabo no se queda aquí, puesto que faltaría por analizar las características fundamentales que se contemplan en un Programa Maestro de Desarrollo Portuario, por tanto es menester entrar en materia.

#### 2.1.7.3.2. Sustancia del Programa Maestro de Desarrollo Portuario (PMDP)

El sustento jurídico del Programa Maestro de Desarrollo Portuario amén de la Ley de Planeación y su correspondiente reglamento, se haya especificado en la Ley de Puertos, concretamente en los artículos 40 y el aludido artículo 41, junto con el artículo 39 del

Reglamento de la Ley de Puertos; según estos tres artículos el programa maestro debe contener los siguientes requisitos:

- a) Ser parte integrante del título concesión y contener los usos, destinos y modos de operación previstas para las diversas zonas del puerto, así como la correspondiente justificación de las actividades;
- b) Las medidas y previsiones necesarias que garanticen la eficiente explotación de los espacios portuarios, su desarrollo a futuro y su conexión con las múltiples cadenas de transporte;
- c) La obligación para el administrador portuario integral de que ante la creación o modificación sustancial del programa maestro deberá pedir autorización a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en este sentido dicha Secretaría deberá expedir en un plazo de sesenta días naturales contados a partir de la fecha de recepción del documento, que crea o modifica el programa maestro, la resolución que niegue o acepte la petición del administrador portuario, para ello la Secretaría de Comunicaciones deberá contar con la opinión de la Secretaría de Marina en lo que respecta a las actividades militares, y de la opiniones tanto de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Secretaría de Medio Ambiente en lo que ver se a desarrollo urbano y aspectos de carácter ecológico respectivamente; estas opiniones deberán emitirse en un lapso menor a quince días a partir de que la Secretaría de Comunicaciones lo solicite pero si en ese tiempo no se extienden las opiniones se entenderán favorables entonces;
- d) La Secretaría de Comunicaciones, y con base en el interés público, podrá modificar los usos, destinos y modos de operación establecidos en el programa maestro respecto de las diferentes zonas del puerto o terminales aun no utilizadas, pero si tales modificaciones causaren algún daño al concesionario éste será indemnizado, al respecto el procedimiento es el siguiente:
  - La Secretaría de Comunicaciones notificará mediante escrito a los afectados las causas de interés público que hayan determinado la medida;
  - Los afectados contarán con un plazo de tres días hábiles para manifestar lo que a su derecho convenga;

- La Secretaría de Comunicaciones resolverá en definitiva dentro de los tres días hábiles siguientes a la contestación presentada por los afectados;
- Si el afectado no hiciera uso del derecho a defenderse y contestar la medida será ejecutada;
- La indemnización que corresponda se determinará por perito calificado designado por la misma Secretaría de Comunicaciones, el cual obviamente tomará en cuenta los daños y perjuicios ocasionados, y con apoyo de la cuantificación presentada por los afectados;
- Finalmente la indemnización será pagada dentro del plazo de un año.

Estos requisitos son eminentemente exigidos por las normas jurídicas en cuestión, sin embargo ya en su expresión documentada los programas maestros son sumamente extensos, nuestra inquietud es presentar un programa maestro pero dada su amplitud no cabría en esta tesis, imposible incluso presentarlo como anexo, lo que podemos hacer es sintetizar el documento con el fin de mostrar los principales apartados y los principales contenidos.

#### 2.1.7.3.2.1. Programa Maestro de Desarrollo Portuario de la Administración Portuaria Integral de Veracruz (APIVER)

Ponemos a consideración el Programa Maestro de Desarrollo Portuario 2006-2015 para el puerto de Veracruz, debemos aclarar que en el año 2006 se requirió la actualización de los programas maestros de cada API federal dado que dichos programas maestros tienen un alcance de diez años pero su periodo de vigencia será de cinco años, por tanto debido a la llegada del nuevo gobierno federal se vio en la necesidad de renovar el periodo de vigencia como tal en el año 2006 se requirió una actualización y así hacer válida la vigencia ulterior; esta situación exigió en los administradores integrales de los puertos apearse a las directrices del nuevo gobierno y constatar sus objetivos y alcances, en esta tesitura el administrador portuario tuvo que atender a la guía práctica para la elaboración de los Programas Maestros de Desarrollo Portuario o PMDP establecidas por la Dirección General de Puertos.

El Programa Maestro de Desarrollo Portuario para el puerto de Veracruz<sup>48</sup> consta de 225 páginas, dividido en cinco capítulos fundamentales:

PRIMER CAPÍTULO. Señala el fundamento legal de dicho programa a todas luces obvio; después plantea el periodo de vigencia o sea cinco años pero con un alcance a diez años, aquí se plantea la necesidad de fraccionar por año las actividades, entonces se plantean los Programas Operativos Anuales; en última instancia hace mención a la intención y al como de su elaboración y a su alineación al Programa de Gran Visión de Desarrollo del Litoral (PRODELI),<sup>49</sup> en cuanto al como se plantea la inquietud de que las situaciones políticas producen un desfase en el cumplimiento de los programas como tal se hace evidente una reprogramación además de replantear alternativas para optimizar la infraestructura del puerto, la intención de su elaboración estriba en tres objetivos fundamentales: a) reconocer el alcance del puerto tomando como base las condiciones y características del entorno socioeconómico, el papel que juega dentro del sistema nacional de transporte y las perspectivas de crecimiento; b) dar continuidad a los programas anteriores; y c) cumplir con los parámetros establecidos en el PRODELI cuya principal meta es optimizar la infraestructura actual del puerto, desarrollar esquemas multimodales en la logística operativa del puerto y desarrollar nuevas áreas destinadas a dar valor a las mercancías que se manejan en el puerto.

En cuanto a su alineación al PRODELI se establece que el PMDP para el puerto de Veracruz guarda total congruencia con el Sistema Nacional de Desarrollo Portuario en los rubros siguientes: reducción de costos, incremento de ingresos, servicios eficientes, hacer tecnológicamente operativo el puerto, optimizar infraestructura y equipamiento, mejorar la coordinación entre actores portuarios, certidumbre jurídica, reglas y procedimientos claros, relación ciudad-puerto, incremento en la integración de los sistemas de información y telecomunicaciones, desarrollo profesional portuario y por último crear una cultura de negocios portuarios.

---

<sup>48</sup> Programa Maestro de Desarrollo Portuario 2006-2015. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S. A de C.V. *Cfr* [www.apiver.com](http://www.apiver.com). Página consultada el 1 de abril del 2007.

<sup>49</sup> Según Alberto Azcona Gallardo "...el desarrollo portuario se ha orientado a resolver asuntos puntuales, inmediatos y coyunturales, en lugar de atender aquellos relacionados con una evolución planeada de manera global y estratégica. Por tal motivo la Dirección General de Puertos emprendió un proceso de planificación y gestión permanente para definir, implantar, evaluar y verificar políticas públicas y programas para el desarrollo costero, con base en los 107 puertos del país, que permita conformar un eficaz sistema portuario, capaz de afrontar el ritmo de expansión de los distintos tipos de tráfico marítimo y el cual se denomina Programa de Gran Visión de Desarrollo del Litoral (PRODELI)."

SEGUNDO CAPÍTULO. En este rubro se establecen los antecedentes del puerto de Veracruz antes de la llegada de la API con lo cual se señala la crisis en la que se vio inmerso el puerto producto de la presión de los sindicatos y las empresas portuarias principalmente la empresa de Servicios Portuarios de Veracruz, esto detono la requisa del puerto (31 de mayo de 1991) lo que ocasionó en consecuencia la liquidación de los sindicatos y la revocación del permiso que ostentaba dicha empresa. El PMDP señala también que después de la requisa las leyes permitieron a las instalaciones privadas prestar servicios sin permiso previo y que en el bimestre de agosto y septiembre de 1991 la productividad portuaria se incremento en un 48%, los salarios se aumentaron en un 200% y las tarifas disminuyeron en un 30% aproximadamente. Se dice en el PMDP que las reformas de 1991 buscaban promover la inversión privada en los puertos y establecer una estructura competitiva en la prestación de los servicios portuarios.

El PMDP, posteriormente, señala que la infraestructura del puerto de Veracruz presenta elementos integradores tales como: áreas de agua (bocana, canal de acceso, fondeadero, dársena de ciaboga y de maniobra), obras de protección (espigones, rompeolas y bordos de protección) finalmente las obras de atraque (muelles, malecones, atracaderos y muros). El PMDP menciona la superficie que actualmente opera APIVER (API Veracruz) de las cuales una parte de la superficie se asigna bajo concesión del gobierno federal, otra superficie de dominio de APIVER como propiedad privada y la recientemente adquirida por APIVER mediante donación proveniente del gobierno federal.

El PMDP de APIVER establece que papel juega el puerto en el sistema portuario nacional a partir de la integración de las APIs que en sentido amplio resulta en basar el desarrollo del puerto de Veracruz en la descentralización, desregulación y privatización del sector para lo cual la Ley de Puertos y la Ley de Navegación y Comercio Marítimos (aunque erróneamente el PMDP de APIVER hace mención a la extinta Ley de Navegación) proporcionan un marco legal más claro, moderno y congruente con los tratados internacionales de carácter comercial que México ha celebrado con otros países. Con ello dice el PMDP que los puertos se han convertido en detonadores de la economía local y regional mediante la promoción de la calidad, eficiencia y seguridad de los servicios portuarios. Después se especifica que APIVER es líder a nivel nacional en el movimiento de granel agrícola y



automóviles, también es el líder de los puertos del golfo de México en el movimiento de contenedores lo cual representa para México el primer lugar en recaudación de impuestos por pago de aranceles al comercio exterior vía marítima.

En el PMDP de APIVER no se debe considerar aislado pues tanto el PRODELI como el PRODIMAP (Programa Integral del Desarrollo Nacional de la Infraestructura Marítimo Portuaria) tratan de hacer más fluido el traslado de cosas y mercancías en los puertos y reducir los costos de logística, además el PMDP necesariamente alineado al PRODELI y al PRODIMAP se apoyan en el Balanced Scorecard o BSC, éste es una herramienta propia para la alineación y seguimiento de los PMDP “debido a que la gestión estratégica a través del BSC asegura que todas las acciones que tienen lugar a corto, mediano y largo plazo de una organización sean coherentes con sus objetivos estratégicos, clarificando la visión estratégica de la organización. Esto significa definir de forma clara y de manera participativa los objetivos estratégicos y las metas que deben ser alcanzadas en los próximos años.”<sup>50</sup> Cabe decir que el PMDP 2006-2015 se realizó con base en la metodología del BSC, podemos decir que estos se alinean a los demás planes estratégicos para el puerto lo que se observa un desarrollo conciente e integral en los próximos años.

En esta parte del PMDP también se plantea la vinculación del puerto con su zona de influencia (hinterland y foreland) que se compone de 60 millones de consumidores, para captarlos en su totalidad se deben atender los siguientes factores:

- a) Reorientación geográfica del desarrollo industrial de México dado el crecimiento y la descentralización de empresas.
- b) El desarrollo del comercio con la Unión Europea.
- c) Alianzas ferroviarias dentro como fuera de México.
- d) Desarrollo de conexiones carreteras con puertos competidores.
- e) El desarrollo de corredores multimodales en las regiones donde se enclavan los principales puertos del Pacífico y con la frontera Norte.
- f) Mercados emergentes procedentes de Brasil, Rusia y la India.
- g) La saturación de los puertos norteamericanos de la costa del Pacífico y la problemática de conectividad con el transporte terrestre que corre a la costa este de Estados Unidos.

---

<sup>50</sup> [www.apiver.com](http://www.apiver.com). Página consultada el 1 de abril del 2007.

- h) Consolidar al puerto de Veracruz como un puerto *hub* o puerto de distribución en la zona del Golfo de México.<sup>51</sup>
- i) Liberación arancelaria de ciertos productos según el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- j) Las obras de ampliación del puerto cuyo objetivo es duplicar la capacidad de carga del puerto.
- k) La visión enfocada a construir un nuevo puerto (planeado en la Bahía de Vergara).

Referente al foreland Veracruz mantiene relaciones comerciales con 25 puertos alrededor del mundo, los principales puertos son: en Estados Unidos con New Orleans, Houston, Tampa, Galveston y New York; en Brasil con Río de Janeiro y Santos; en España con Bilbao, Barcelona y Valencia; Bélgica con Amberes; Alemania con Hamburgo y Bremenhaven; con Japón el puerto de Kobe.

TERCER CAPÍTULO. Se presenta un resumen de diagnóstico de las necesidades del puerto de Veracruz basado en un análisis de mercado, el PMDP le denomina DAFO. El DAFO (que mucho se sustenta en el moderno análisis FODA, muy traído a nivel empresarial y educativo) presenta cuatro perspectivas que analizan el puerto de Veracruz, dichas perspectivas son:

- 1) Perspectiva financiera que destaca los ingresos y costos del puerto, su rentabilidad y la especialización de operaciones portuarias, por último se hace mención a la capacidad de inversión del puerto dada la consolidación de empresas lo que permite una solidez en la estructura financiera;
- 2) Perspectiva de clientes donde la premisa primordial consiste en lo que requieren estos mismos para seguir manejando sus cargas e invertir en el puerto;

---

<sup>51</sup> “El puerto *hub*...es aquel puerto oceánico que aglutina una gran cantidad de contenedores, unos para ser distribuidos a su zona de influencia..., y otros para su posterior distribución, mediante buques oceánicos, a los puertos de destino final. También se le atribuye el nombre de puerto de trasbordo, atractor de servicios de largo recorrido y distribuidor de servicios... (servicios de enlace, generalmente de media y corta distancia). Para que un puerto se convierta en hub, son aspectos determinantes: la situación geográfica (buenos accesos terrestres, fluviales y aéreos); el hinterland (existencia de mercado y servicios que lo puedan satisfacer); multimodalidad nacional e internacional; calidad y rapidez en los servicios con unos costes competitivos; economías de escala (traspaso de mercancías de buques madre...para distribuir las cargas) y servicios de valor añadido (mercado logístico). Los principales aspectos de un puerto hub son, no obstante, su situación geográfica y su hinterland (área de influencia terrestre del puerto). Es decir, ha de tener fácil acceso a las líneas regulares de la navegación más importantes y debe estar ubicado en una zona de estabilidad laboral y económica.” Ver [www.matplytransporte.com.ve](http://www.matplytransporte.com.ve). Página consultada el 14 de julio del 2007.

3) Perspectiva de los procesos internos, para ello se reviso el impacto de los procesos administrativos y operativos del puerto, los programas de inversión de APIVER y de los cesionarios del puerto, asimismo las tarifas y la relación puerto-ciudad, lo que dio en consecuencia la necesidad de optimizar una serie de procedimientos mediante la simplificación administrativa y automatización del manejo de la información (modernización), digno de destacar es la falta de integración y visión conjunta en los planes de desarrollo de los diversos niveles de gobierno por lo que se exige poner mayor atención si se considera que el puerto de Veracruz colinda con la marcha urbana lo cual limita su crecimiento pero además con el área natural protegida llamado Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano o PNSAV, de aquí se requiere una visión integradora en el largo, mediano y corto plazo que permita impulsar el desarrollo de la ciudad de modo sustentable, con respeto al entorno histórico y ecológico que le rodea;

4) Perspectiva de aprendizaje y crecimiento que destaca tres directrices ( aunque el PMDP menciona cuatro realmente no las encontramos): la primera asevera que el recurso humano es altamente especializado pero no así para todos los servicios que se brindan, la segunda menciona que los proyectos de integración de la información en el puerto sólo algunos se han integrado, y la tercera hace hincapié en la falta de integración del puerto debido a al falta de cultura del trabajo entre los cesionarios y el administrador portuario lo que genera cumplir con los intereses que cada uno tiene muchos de los cuales se contraponen.

En este capítulo se especifica la misión y visión del puerto de Veracruz en lo referente a la primera el puerto participa de manera eficaz en las cadenas logísticas agregando valor al comercio optimizando recursos y soportando una comunidad portuaria, en cuanto a la visión no es otra que ser un puerto líder en la generación de oportunidades de negocios dada su integración a las cadenas logísticas internacionales en el Golfo de México.

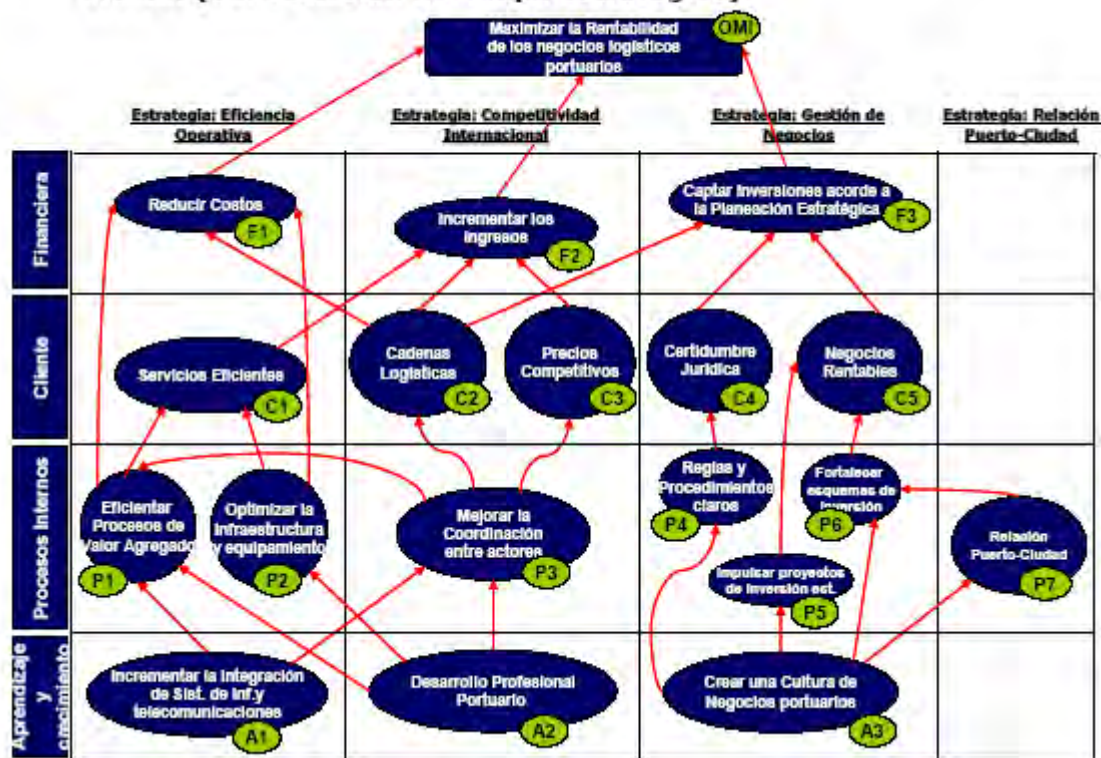
CUARTO CAPÍTULO. Plantea los temas estratégicos a seguir para los ulteriores años, estos son considerados temas de mejora y son además alineados al sistema portuario nacional; enfatizaremos lo realmente trascendental para evitar colisión con esbozos previos.

i. Se hace alusión a la eficiencia operativa que elimine procesos que no generen valor y estimular los que lo detonen siempre que haya optimización en el uso de la infraestructura y se asegure la calidad en la prestación de los servicios portuarios.

- ii. Establecer acuerdos y alianzas estratégicas con el fin de garantizar al cliente un precio competitivo.
- iii. Rentabilidad en la prestación de servicios portuarios mediante el desarrollo de una cultura de negocios.
- iv. Alcanzar el convencimiento de las personas de la ciudad puerto de forma que perciban al puerto como una fuente generadora de riqueza.

Posteriormente se establecen objetivos estratégicos con sus correspondientes relaciones causa efecto, estos establecen los alcances y las formas de cumplir con los temas estratégicos, se hace especial énfasis en el vínculo que existen entre todos y cada uno de ellos. A continuación presentamos el gráfico de los objetivos estratégicos señalados por PMDP para APIVER y que parten de las sugerencias de la Organización Marítima Internacional u OMI.

#### 4.2. Objetivos Estratégicos con sus respectivas relaciones causa efecto. (Construcción del mapa estratégico)



Dentro de este capítulo, consideramos digno de comentar, se ubican los aspectos generales con valor agregado, estos aspectos le dan valor al puerto y se presentan bajo dos visiones de negocios diferentes:

a) Para los usuarios: El Centro de Control de Tráfico Marítimo es una institución que contribuye en reducir al mínimo los riesgos que representa a los buques atracar en el puerto de Veracruz, debido ante todo por la zona de arrecifes que se encuentra bordeando al puerto; del mismo modo las instalaciones, los procesos operativos de carga y descarga de los buques se encuentran certificados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y avalados por el Código Internacional de Protección de Buques e Infraestructura Portuaria (PBIP).

b) Para los inversionistas: El puerto de Veracruz pretende otorgar a los inversionistas que participen en el desarrollo de nuevos proyectos en el puerto y para los que han invertido en años anteriores que la opción de negocio que se efectuó o concurse este debidamente estudiada y analizada en su viabilidad técnica, económica, financiera y ambiental, con el fin de garantizar en la medida de lo posible la certidumbre de éxito de cada uno de los proyectos, estas alternativas están respaldadas por el mencionado Balanced Scorecard el cual maximizara la rentabilidad de los negocios portuarios sustentándose en el monitoreo y análisis de los indicadores que se reportan mensualmente con el fin de descubrir si se están logrando las metas trazadas o si hay alguna desviación de acuerdo a la planeación a efecto de poder tomar las acciones necesarias oportunamente.

En la última parte del aludido capítulo cuarto se presentan una serie de factores críticos que bien pueden minar el desarrollo del puerto y consisten fundamentalmente en el ferrocarril para lo cual se busca un libramiento ferroviario que de servicio al zona de actividades logísticas del puerto, aunque lo hay hemos visto que bien faltaría integrar dicho libramiento pues permitiría el traslado de mayor carga especializada a las dos empresas ferroviarias con las que tiene contrato el puerto; otro factor importante es el Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano el cual después de una serie de estudios realizados por APIVER a los arrecifes en específico los del Bajo de Punta Gorda y con respaldo de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Ayuntamiento de Veracruz y sus municipios conurbados, junto con el gobierno del estado de Veracruz, sea factible solicitar la desincorporación de dicho Bajo y compensar con medidas de mitigación.

El proyecto solo prevé desarrollarse en la zona del Bajo de Punta Gorda, por lo que a través de la participación del puerto en el consejo asesor del PNSAV, se ha venido evaluando la factibilidad y el impacto social de solicitar la modificación de la poligonal del puerto; como último factor crítico es la cumplimentación del plan para el 2010 que proyecta poner en

operación dos terminales de contenedores, reubicar una terminal y usar tal superficie sobrante en el manejo especializado de graneles.

CAPÍTULO QUINTO. Presenta una serie de plantillas(indicadores que miden las metas) y anexos los cuales presentan los planos del puerto y sus proyecciones a futuro, los movimientos portuarios con pronóstico de carga a partir del 2006 y hasta el 2015, los enlaces marítimos que especifican las líneas navieras con servicios regulares y servicios especializados que se desempeñan en el puerto de Veracruz, después se presenta el hinterland primario (las primeras cinco entidades de la gráfica) así como el hinterland secundario de dicho puerto en cuya gráfica desprendida del PMDP de APIVER se muestra a continuación:

ESTADO	SUPERFICIE Km2.	POBLACION 2000	PIB 2002
Estado de México	21,355	13,096,686	155,123,684
Distrito Federal	1,749	8,605,239	327,008,981
Veracruz	72,815	6,908,975	60,395,278
Jalisco	80,836	6,322,002	95,730,582
Puebla	34,072	5,076,686	51,219,040
Guanajuato	30,941	4,663,032	55,582,819
Nuevo León	64,210	4,242,555	105,269,745
Chiapas	75,634	4,189,829	26,307,351
Michoacán	59,864	3,985,667	33,871,303
Oaxaca	95,364	3,438,765	21,811,935
Hidalgo	20,905	2,235,591	20,364,246
Tabasco	25,267	1,891,829	17,050,316
Morelos	4,941	1,555,296	20,536,722
Querétaro	11,449	1,404,306	26,224,457
Tlaxcala	4,016	962,646	8,011,023
Total Zona de Influencia	603,418	68,579,104	1,024,507,482
Total Nacional	1,958,201	97,483,412	1,483,284,358
% del total Nacional	30.81%	70.34%	69%

Este capítulo también señala el foreland (mencionado anteriormente) del puerto de Veracruz, en virtud del cual se establece que al ser un puerto para la navegación de altura se mantiene relación comercial con 107 países de los cuales 20 constituyen el 80% de dicho mercado, por ejemplo en el 2004 estos 20 países representaron volumen de 13.3 millones de toneladas métricas, incluyendo importaciones como exportaciones. De las regiones geográficas, el comportamiento comercial con el puerto de Veracruz durante el 2004 tuvo el siguiente comportamiento, el cual se ha mantenido en los últimos 10 años:

Norte América (Estados Unidos y Canadá): 59.70%

Europa: 19.54%

Sudamérica: 13.55%

Asia: 2.45%

Centro América: 1.55%

Caribe: 1.89%

África: 0.63%

Oceanía: 0.01%

Cabotaje: 0.67%

TOTAL: 100.00%

Después este capítulo clasifica a los cesionarios en relación con el tipo de servicio que prestan, bajo este parámetro podemos decir que hay servicios como recolección de basura a buques cuya vigencia del contrato es hasta el 2009 o algunos como los astilleros cuya empresa Talleres Navales del Golfo S.A. de C.V., tienen una vigencia de contrato con API hasta el 18 de mayo del 2024 tan sólo por señalar ejemplos.

También se especifican las condiciones mínimas que se solicitaran ante un eventual concurso, esto significa las obras o servicios que se van a concursar, de los cuales se destacan: el centro regulador del servicio público federal ( efectuado en el 2007) que permitirá evitar el congestionamiento interno debido al diario paso de vehículos; la instalación especializada en vehículos automotores (a efectuarse en el 2008) se pretende realizar maniobras, almacenaje, inspección, terminado, equipado, armado final y detallado de vehículos automotores. Este concurso incluirá el servicio de maniobras de carga, descarga y alijo de buques de automóviles; terminal de usos múltiples que incluya la carga y descarga de barcos (a efectuarse en el 2007-2008); construir una marina turística en la zona del antepuerto (concurso a efectuarse entre 2006-2007) finalmente la plaza comercial para el desarrollo turístico que se construirá bajo el modelo de las plazas comerciales del puerto de Veracruz (plaza acuario), esta obra se efectuará en el 2008-2009.

El PMDP de APIVER en su capítulo quinto, también, señala los programas de inversión que mediante un plan estratégico se estiman en 5,826.61 millones de pesos derivados de la inversión pública y la inversión privada en 8,374 millones de pesos en el periodo 2006-2015, de las cuales destacan por su importancia las siguientes: los programas de inversión pública por parte de APIVER se direccionan a rehabilitar algunos muelles y malecones; dragado y construcción de dársenas y malecones; reforzamiento del muelle 4;

construcción del puente Allende que permita un conectar el centro con el norte de la ciudad de Veracruz y permita la salida hacia las ciudades de Cardel y Jalapa; rehabilitar tuberías de fluido; adelgazamiento del muelle 6; prolongación del puente Morelos a fin de tener mayor acceso al recinto portuario; libramiento ferroviario de Santa Fe que permita evitar congestiones en la zona urbana; prolongar el muelle de contenedores; construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales para el puerto de Veracruz; desarrollar un puerto seco<sup>52</sup> situado en la zona central del país cuyo el objeto es la creación de un centro logístico de distribución en el centro del país, y cuya administración la llevará el puerto de Veracruz.

En cuanto a las inversiones privadas se pueden definir las siguientes: apoyar para la construcción del mencionado puerto seco; construir terminales e instalaciones en la zona de ampliación del puerto (Bahía de Vergara), programa de mantenimiento privado a bienes inmuebles entregado a las empresas que cuentan con un contrato de cesión parcial de derechos.

Este capítulo también señala las fuentes de ingreso y financiamiento propias para hacer frente a lo señalado por el mismo PMDP, las cuales son:

- o Tarifas por uso de infraestructura portuaria.
- o Contraprestaciones por el uso de terrenos e instalaciones.
- o Inversiones conjuntas privadas y públicas (coinversiones)
- o Esquemas de financiamiento B.O.T. (Build, Operate and Transfer)
- o Financiamiento de obras de ampliación e instalaciones a cargo de otras dependencias o de los gobiernos federal, estatal y municipal para mejorar la funcionalidad del puerto.

Al final del PMDP de APIVER se presenta el catastro portuario entendido como el conjunto especificado de bienes muebles e inmuebles propios para desempeñar las funciones encomendadas a las autoridades y administraciones del puerto. El catastro del puerto de Veracruz contempla los croquis y el listado exhaustivo de las obras de protección, áreas de agua, señalamientos marítimos, obras de atraque, áreas de almacenamiento y edificios.

En resumidas cuentas se debe decir que el PMDP de APIVER es documento complejo, serio y estructurado que establece lo alcanzado, lo que se esta logrando y lo que se debe

---

<sup>52</sup> “Se conoce como puerto seco a una terminal intermodal de mercancía situada en el interior de un país y que dispone de un enlace directo con un puerto marítimo. Consta de un área intermodal ferrocarril/carretero, como área funcional principal, si bien puede tener asociados otras áreas funcionales (... , servicios aduaneros...)” Ver [www.matplytransporte.com.ve](http://www.matplytransporte.com.ve). Página consultada el 14 de julio del 2007.



alcanzar en materia de gestión portuario, servicios portuarios y desarrollo comunidad puerto de Veracruz a partir del funcionamiento de la Administración Portuaria integral de Veracruz, además el PMDP de APIVER establece indicadores fundamentales a los que se debe atener el administrador portuario con el fin de garantizar inversiones y un buen manejo de la infraestructura portuaria, debemos decir que este documento respalda las normas jurídicas que en materia de planeación para el desarrollo y ámbito sectorial propone el legislador, asimismo este documento es ejemplar pues promueve la participación de los diversos sectores empresariales pero también de los diversos niveles de gobierno por tanto es un documento producto de la globalidad adaptable a dicha globalidad.

### 2.1.8. Ley de Puertos

Trataremos de ahondar en las características más importantes de dicha ley y retomar algunos aspectos de su reglamento siempre que se relacionen de modo fundamental con nuestra tesis, se debe comentar que gran parte de la Ley de Puertos se ha disertado anteriormente, dada su vinculación con otras leyes aquí abordadas, por ello la premisa de hacer la aclaración debida.

Con la publicación de ésta, en el Diario Oficial de la Federación del día 19 de julio de 1993 “se perfeccionan las bases de la planificación portuaria en México, con la cual se tienen las herramientas que permiten aprovechar diversos aspectos para desarrollar la operación portuaria, principalmente en aquellos puertos donde se dispone de una administración portuaria integral...;”<sup>53</sup> tales herramientas se expresan en la facultad del gobierno para formular y dirigir políticas y proyectos avocados al desarrollo del sistema portuario nacional por ende subyacen en los compromisos de las APIs para realizar los PMDP a fin de maximizar y ordenar los recursos habidos en el puerto y la conformación de los POAs que permiten cumplir los objetivos y metas señalados en el PMDP.

La Ley de Puertos faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para otorgar concesiones a fin de explotar, aprovechar y usar bienes del dominio público en los puertos, marinas y terminales, así como construir obras en los mismos y prestar servicios

---

<sup>53</sup> Azcona Gallardo, Alberto, “Modelo del proceso de planificación portuaria”, *Puertos de México*, México, año 2 No 10 noviembre-diciembre de 2005, p.7.

portuarios por parte de las APIs, a éstas sólo se les proporcionara la concesión si constituyen sociedades mercantiles mexicanas, sin embargo es legalmente posible “conferir concesiones para la administración integral de un puerto nuevo o de otorgarlas, fuera de las áreas concesionadas a una API, con el fin de que se construyan, operen y exploten terminales, marinas o instalaciones portuarias y de que se brinden en ellas los servicios portuarios correspondientes.”<sup>54</sup> Con ello podemos ver que la API a pesar de su importancia en el sistema portuario nacional no es la panacea, no esta conformada para serlo, además su alcance es limitado al mismo título de concesión.

#### 2.1.8.1. Principales derechos y obligaciones que surgen de la concesión portuaria

Al hablar del título de concesión y el derecho que tiene el administrador portuario para obtenerlo surge esta inquietud: ¿cuales son los principales derechos y obligaciones que de los titulares de una concesión se consignan en la Ley Portuaria?, además ¿bajo que circunstancias se deben otorgar permisos según la Ley Portuaria? y ¿cuales son los principales derechos y obligaciones que los titulares de una concesión para administrar integralmente un puerto les asisten? Para dar respuesta a la primera interrogante se puede comentar que:

- ◆ La concesión se puede asignar mediante concurso público donde la SCT, por si misma o a petición de parte, acredite interés para lo cual expedirá la convocatoria pública para que en un tiempo razonable se presenten proposiciones en sobre cerrado que serán abiertos en un día fijado por la SCT y en presencia de los participantes.
- ◆ El titular de la concesión deberá construir, ampliar o modernizar las obras de infraestructura portuaria que la SCT le exija de acuerdo con el proyecto que esta misma apruebe, además esta autoridad federal podrá verificar la oportunidad de su realización y el mantenimiento de las obras.
- ◆ Se deberán destinar espacios específico para instalar la Capitanía de Puertos (una en cada puerto habilitado), las autoridades aduanales, áreas de protección civil (bomberos y servicios de ambulancia), áreas de suministro de combustible, áreas donde se va apostar la administración portuaria integral.

---

<sup>54</sup> Zepeda, Jorge Antonio, *Introducción al derecho portuario mexicano*, op. cit., p. 65.

- ◆ Se debe precisar la fecha de inicio de operaciones, las condiciones de aprovechamiento y el grado de productividad de los bienes insertos en título de concesión.
- ◆ Si las instalaciones y terminales de uso particular ostentan un excedente en su capacidad la SCT podrá disponer que los operadores de las mismas presten servicios al público.
- ◆ Se exigen medidas de seguridad las cuales se expresan en los señalamientos marítimos, la entrada, salida y almacenaje de sustancias peligrosas, circulación de vehículos, retenes próximos a la entrada al puerto y a la entrada de las empresas dentro del puerto, rondines por parte de efectivos de la Marina.
- ◆ Fijar las contraprestaciones que se deben pagar al gobierno federal, en este caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijará el aprovechamiento a propuesta de la SCT; asimismo se debe fijar los seguros de daños y responsabilidad civil.
- ◆ Fijar tarifas y en su caso establecer bases que permitan la regulación tarifaria.
- ◆ Según lo dicho anteriormente sobre la Ley de Competencia Económica las concesiones deben proscribir toda clase de monopolios, estancos o concentraciones.
- ◆ Se debe implementar programas para preservar el ambiente debido a la idea de crecimiento económico ecológicamente sustentable.
- ◆ La vigencia de la concesión deberá considerar el tiempo para recuperar las inversiones realizadas y la obtención de utilidades, el legislador decidió otorgar una vigencia de 50 años prorrogables por otros 50 años. Actualmente la recuperación de las inversiones producto de una concesión alcanzan índices satisfactorios muestra de ello es el crecimiento de las inversiones en los puertos administrados integralmente, si no se denotara avance en un tiempo coherente sería poco factible vanagloriar al incremento de dichas inversiones.<sup>55</sup>
- ◆ El concesionario podrá solicitar la ampliación de hasta un 20% de los espacios ya concesionados a fin de extender las actividades portuarias a otras áreas colindantes o si se aprecia ventajas, bajo criterios comparativos de costos, de que el aprovechamiento, uso y

---

<sup>55</sup> Para muestra lo siguiente: en 1999 los ingresos de 15 APIs Federales: Ensenada, Guaymas, Topolobampo, Mazatlán, Puerto Vallarta, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Salina Cruz, Chiapas, Progreso, Coatzacoalcos, Veracruz, Tuxpan, Tampico y Altamira (se exceptúa Acapulco y Dos Bocas) ascendieron a 1, 817, 051 pesos; para el año 2000 ascendieron a 2, 027, 962 pesos; estos ingresos fueron en obtenidos por el uso de infraestructura, arrendamiento y cesiones, prestación de maniobras y servicios, productos financieros y otros. Ver CD *Los puertos mexicanos en cifras 1994-2000*. SCT. Al final del sexenio 2000-2006 la inversión pública y privada en los puertos mexicanos alcanzo la cifra de 34, 167 millones de pesos. Cfr. Munive Temoltzin, MarcoTulio, "El fin de un ciclo, no para la dinámica de los puertos, *Puertos de México*, México, año 3 No 12 julio-diciembre de 2006, p.3.

explotación lo haga exclusivamente por el solicitante. El caso que aquí nos ocupa es el de la Bahía de Vergara en el puerto de Veracruz, en este lugar la APIVER considera utilizarle y extender las actividades de las empresas que contratan con la misma APIVER.

◆ Ante una concesión otorgada se puede autorizar que los derechos y obligaciones derivados de la misma se trasladen a un cesionario tercero siempre que reúna los mismos requisitos que se consideraron para otorgar la concesión y siempre que la concesión hubiere tenido vigencia por un lapso mayor a cinco años.

◆ La concesión debe señalar las causas de revocación que gran parte de estas se presentan por no atender los puntos anteriores, pero también pueden surgir cuando no se ejerzan los derechos conferidos en un plazo no mayor a seis meses o ceder los derechos de la concesión a un gobierno extranjero o admitirlos como socios.

Para dar respuesta a la segunda interrogante se puede plantear los siguientes razonamientos:

◆ Se podrá otorgar permisos por parte de la SCT cuando fuera de los puertos, terminales o marinas se desea prestar servicios portuarios.

◆ Se podrá otorgar permiso también por parte de la SCT cuando se tenga la intención de construir embarcaderos, botaderos, atracaderos y otros similares, fuera de puertos, terminales o marinas. En este sentido debemos precisar lo siguiente, se puede obtener permiso únicamente para construir las obras aquí aludidas y se puede obtener permiso para prestar únicamente servicios portuarios, sin embargo, es viable también obtener permiso para efectuar ambos actos. En esta tesitura si se desean prestar servicios o realizar las construcciones aquí mencionadas en las áreas concesionadas a las APIs lo procedente es celebrar un contrato de cesión parcial de derechos o de prestación de servicios con la API. El permiso lo podrá otorgar la SCT mediante pronunciamiento desde los noventa días y hasta los ciento ochenta días después de haberse formulado la solicitud de permiso, al transcurrir dichos plazos y no se ha dado una respuesta del permiso se entenderá como denegado el permiso.

◆ El permiso también debe de contar con las obras o servicios por efectuarse, las inversiones que se deban hacer, los planes de modernización, los plazos para construir o prestar el servicio, la vigencia del permiso, las metas de productividad, las tarifas, los compromisos con la calidad, las contraprestaciones que se deban cubrir a favor del gobierno federal y las

garantías que tengan que otorgarse para asegurar el cumplimiento de los deberes contenidos en el permiso.

♦ Los permisos no confieren derechos de exclusividad por lo tanto se podrán otorgar a otras personas que puedan explotar en igualdad de circunstancias los servicios portuarios idénticos o parecidos. Debemos destacar que en este sentido la Ley de Puertos hace lo posible para evitar se monopolice la prestación de los servicios portuarios.

Para dar respuesta a la tercera pregunta, no por ello menos importante ni tampoco se divorcia de las cuestiones anteriores, debemos destacar lo siguiente:<sup>56</sup>

♦ El concesionario de una API se debe sujetar al Programa Maestro Desarrollo Portuario y elaborar el Programa Operativo Anual. Debemos precisar que cada título de concesión exige crear tanto el PMDP como el POA y luego, podemos ver, se debe circunscribir el concesionario a dichos programas. Los PMDP se deben entregar a la SCT, “...para su aprobación, dentro de los noventa días naturales siguientes a la fecha de otorgamiento de los respectivos títulos...”<sup>57</sup>

♦ El administrador portuario responde ante la SCT respecto de los contratos de cesión parcial de derechos y prestación de servicios que celebre con las empresas. En este orden de ideas los operadores de marinas, terminales e instalaciones, así como los prestadores de servicios portuarios al firmar los contratos con los administradores portuarios son responsables solidarios con éste último.

♦ La API deberá mantener su consejo y estructura de capital de mayoría mexicano, lo que se debe destacar, pues lo anterior de alguna forma ya se dijo, es que la API deberá someter a la autorización previa de la SCT “...los acuerdos de fusión, escisión, de disminución del capital...o de retiro de aportaciones de los accionistas o los cambios en la tenencia de las acciones representativas de su capital social que provoquen una modificación en el control administrativo de la empresa.”<sup>58</sup>

En orden lo anterior es necesario exponer que una sociedad mercantil generalmente una sociedad anónima de capital variable en estricto sentido los actos tales como escindir,

---

<sup>56</sup> Para esta parte de la tesis tomamos como referencia el *Título de Concesión de la Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.* SCT. México. 1994.

<sup>57</sup> Azcona Gallardo, Alberto, “Modelo del proceso de planificación portuaria”, *op. cit.*, p. 9.

<sup>58</sup> *Título de Concesión de la Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.*, *op. cit.*, p. 11.

liquidar o fusionar se deben inscribir en el Registro Público de Comercio (sus operaciones están a cargo de la Secretaría de Economía) y llegar hasta allí, pero no necesariamente someterse a la autorización de la SCT como sucede con las APIs, entonces se apertura la autorización por parte de la SCT y en que situación se ha de colocar al Registro Público de Comercio, nótese lo peculiar de este hecho y el grado jurídico que representa, por lo tanto es este aspecto debemos resaltar que la API se alimenta del derecho privado pero se sujeta a una dependencia del gobierno federal, resaltamos la simbiosis jurídico privada-jurídico pública.<sup>59</sup>

◆ Las APIs deben de contar con un fondo de reserva suficiente para realizar obras dentro del puerto, limpieza al mismo, mantener señales marítimas y el recinto portuario y ayuda a la navegación.

◆ La API deberá solicitar la intervención de la SEMARNAT para elaborar dictámenes de impacto ambiental (se puede ver en la API Acapulco donde al intentar construir cimientos para algunas oficina solicito SAMARNAT los planos de construcción y la declaración de impacto ambiental; de hecho lo que se tenga que construir en los puertos se deberá justificar con dictámenes de impacto ambiental).

◆ Evidentemente la API deberá prestar los servicios de manera regular, continua y uniforme a los usuarios, del mismo modo es necesario instalar una oficina de quejas para atender a los disconformes.

◆ Las APIs deben controlar los accesos al puerto y el tránsito de personas y bienes dentro del puerto.

◆ Es de suma importancia llevar los registros contables, estadísticos y financieros, además el pago de contraprestaciones otorgadas al gobierno federal, pero también las APIs cobrarán contraprestaciones por el uso de la infraestructura concesionada o en su caso construida por éstas, también por almacenar mercancías o por celebrar contratos de cesión parcial de derechos.

◆ La API puede fijar tarifas máximas que deberán registrarse ante la SCT, su consulta debe ser accesible y es viable otorgar descuentos.<sup>60</sup> En caso de que no se cumpla con la regulación de

---

<sup>59</sup> Ver artículos 18, 20 y 20 Bis del Código de Comercio, así como los artículos 222 al 242 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

<sup>60</sup> La condición 29 del Título de Concesión de la Administración Portuaria Integral de Manzanillo establece que las tarifas que establezcan cuotas máximas tendrán una vigencia de seis meses, asimismo señala esta condición que las tarifas y precios vigentes se encontraran a disposición de los usuarios en las oficinas de la concesionaria. Ver *Título de Concesión de la Administración Portuaria Integral de Manzanillo S.A. de C.V., op. cit., p. 22.*

precios y tarifas se puede solicitar un dictamen de la Comisión Federal de Competencia Económica.

♦ La API puede fijar una pena convencional, someterse a la jurisdicción de los tribunales federales o convenir sus diferencias al arbitraje en lo relativo a la interpretación y cumplimiento de la concesión.<sup>61</sup>

#### 2.1.8.1.1. Contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones

Esta figura contractual, en sentido estricto del derecho civil y mercantil, fue erigida para crear o transmitir derechos y obligaciones a los particulares y que le corresponden originalmente al concesionario de una administración portuaria integral, en términos específicos su carácter contractual mercantil realmente se representa inclusive así lo dispone la misma Ley Portuaria. Para Jorge Antonio Zepeda el contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones subsiste “por virtud del cual el administrador integral de un puerto habilita a terceros, sea para operar una terminal, instalación o marina o bien para prestar los servicios portuarios o conexos”<sup>62</sup> mediando una contraprestación económica. En orden a lo anterior las APIs que tienen como función realizar actividades de carácter administrativo al estar habilitadas para celebrar con terceras personas dichos contratos estos últimos llevaran a cabo directamente la operación de instalaciones, terminales o marinas o en su caso prestar servicios portuarios.

En defecto de lo antes dicho si no hubiere interesados o estos sean insuficientes para prestar o realizar las actividades comentadas entonces las deberá desempeñar o realizar directamente el administrador portuario integral.

Ahora bien, dentro de las características peculiares de este contrato se puede resaltar que cuando el administrador portuario integral se vea obligado a contratar con terceros, en ciertos casos, se deberá adjudicar por concurso a convocatoria de la API o a petición de parte interesada y bajo la pauta de las mejores condiciones para el puerto, así como el mejor precio

---

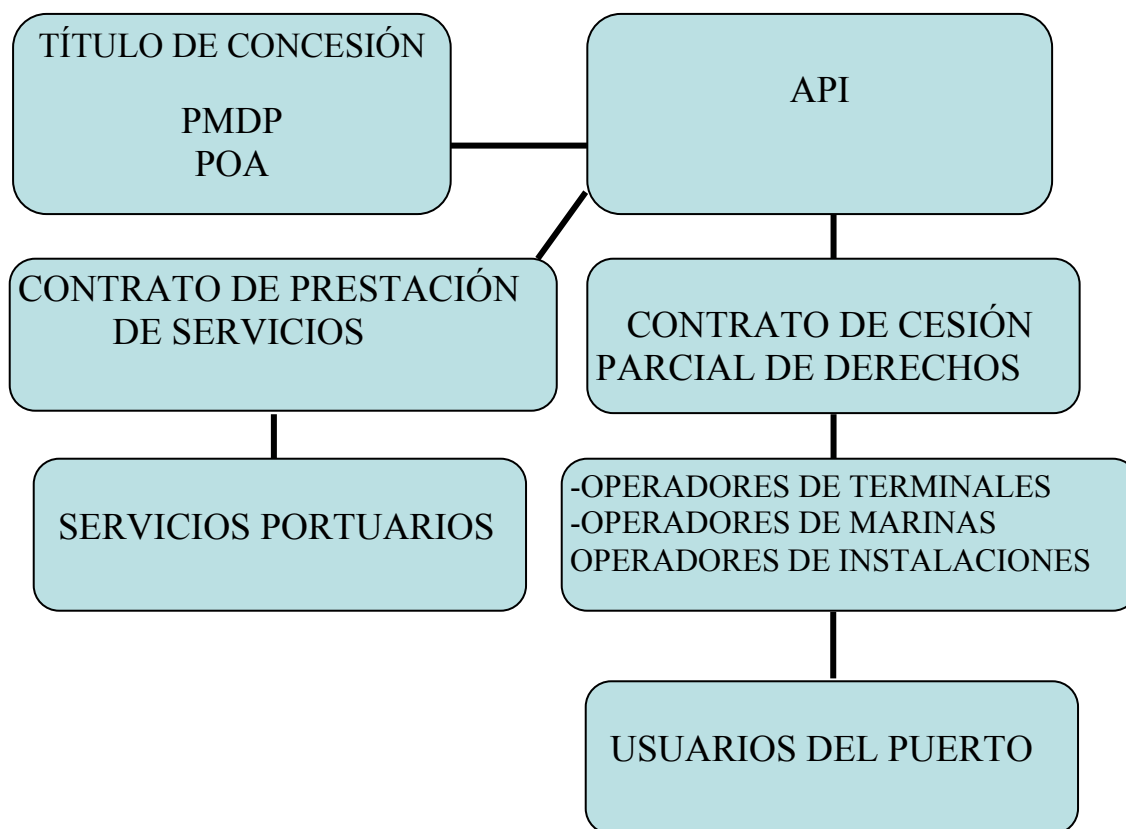
<sup>61</sup> Según la condición 40 del Título de Concesión de la Administración Portuaria Integral de Manzanillo la pena convencional que se presenta ante la falta de ejecución de obras, trabajos o el aseguramiento de bienes señalados en dicha concesión en la cual la concesionaria no realiza deberá pagar entre cinco mil a doscientos mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal. La condición 41 y 42 sujetan a esta API a los Tribunales Federales competentes del Distrito Federal; en materia de arbitraje el procedimiento se somete al Código de Comercio y a la celebración del arbitraje en el Distrito Federal. Ver *Ibid.* p. 27.

<sup>62</sup> Zepeda, Jorge Antonio, *Introducción al derecho portuario mexicano*, *op. cit.*, p. 144.

y calidad para el usuario; el contrato es parcial pues se puede crear para realizar una actividad o prestar un servicio en específico; donde tal actividad o prestación del servicio tenga que informarse mediante convocatoria y a petición de la SCT se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación; la autonomía de la voluntad se limita a la actividad y tiempos contemplados en el contrato, del mismo modo al registro y sanción que debe otorgar la SCT; puede terminar el contrato de cesión parcial de derechos sin que la concesión acabe; subsiste las atribuciones de las autoridades frente a la API y el cesionario; el contrato sigue vigente aun cuando la concesión acabe prematuramente; las sanciones que se impongan a la API se podrán imponer al cesionario; el contrato no podrá durar más que el tiempo de vigencia de la concesión; y finalmente el contrato deberá someterse al PMDP.

A continuación presentamos un diagrama donde se esquematiza la temática abordada en este espacio:

### ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN



#### 2.1.8.2. Operaciones portuarias y servicios portuarios



Hemos dicho que dentro de las operaciones portuarias se contemplan los servicios portuarios, además de lo anterior también la operación portuaria abarca la utilización de los bienes portuarios (terminales, marinas, terrenos y aguas que forman parte del recinto portuario y todas las obras e instalaciones construidas o adquiridas por el gobierno federal y que formen parte del recinto portuario).

Los prestadores de servicios portuarios pueden realizar dicha actividad mediante la celebración de un contrato cuyo fin sea la misma prestación del servicio, el acuerdo lo extenderá el administrador integral del puerto; o en su caso se podrán prestar servicios portuarios en áreas fuera de las concesionadas a la API mediante permiso.

Los servicios portuarios los clasifica la Ley Portuaria de la siguiente manera:

<b>SERVICIOS PORTUARIOS</b>		
<b>SERVICIOS A LAS EMBARCACIONES PARA APOYAR LA NAVEGACIÓN INTERIOR</b>	<b>SERVICIOS GENERALES A LAS EMBARCACIONES</b>	<b>SERVICIOS DE MANIOBRAS PARA TRANSFERIR MERCANCÍAS O BIENES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-PILOTAJE</li> <li>-REMOLQUE</li> <li>-AMARRE DE CABOS</li> <li>-LANCHAJE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-AVITUALLAMIENTO</li> <li>-SUMINISTRO DE: AGUA POTABLE</li> <li>COMBUSTIBLES</li> <li>LUBRICANTES</li> <li>ELECTRICIDAD</li> <li>-RECOLECCIÓN DE BASURA Y DESECHOS</li> <li>-ELIMINACIÓN DE AGUAS RESIDUALES</li> <li>-LAVANDERIA</li> <li>-REPARACIONES A FLOTE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-CARGA</li> <li>-DESCARGA</li> <li>-ALIJO</li> <li>-ALMACENAJE</li> <li>-ESTIBA</li> <li>-ACARREO DENTRO DEL PUERTO</li> </ul>

Ahora bien la API celebra contratos con empresas o particulares para prestar servicios portuarios al público, y después se puedan brindar a los usuarios quienes son los destinatarios últimos de tal acuerdo. Estos contratos, excepto el de remolque (se estipula en la Nueva Ley de Navegación) y que ya vimos, no les asiste una regulación específica más bien difusa,

aunque de la regulación jurídica que se pueda desprender podemos decir que este es un contrato mercantil según dijimos, que la Nueva Ley de Navegación siempre que se utilice una embarcación o espacio de ésta lo considerara como un contrato de utilización de embarcaciones, evidentemente siempre que se realicen las actividades concernientes a la prestación de servicios portuarios; por lo que toca a la materia civil estos contratos se deberán regir por las reglas generales de los contratos o en su caso por las estipulaciones de las partes y lo que se omita subsumirse al contenido de la ley civil federal,<sup>63</sup> en esta tesitura podemos justificar su carácter de contrato atípico.

Para terminar este tema enfatizaremos que los servicios portuarios al principio se consideraban públicos, o sea, prestados directamente por el Estado, pero con el fracaso de éste en la actividad referente a la prestación de servicios públicos en casi todos los sectores y con el desarrollo a nivel mundial de la tendencia privatizadora de los servicios públicos el ente estatal se vio en la necesidad de intervenir mucho menos en aras del crecimiento nacional.

#### 2.1.8.3. Comisión Consultiva del Puerto

La Ley de Puertos prevé que ante la presencia de una API el gobierno de la entidad federativa correspondiente tiene que conformar una Comisión Consultiva en la que se integre por representantes de los gobiernos estatal y municipal respectivos, las cámaras regionales de industria y comercio, los usuarios, los sindicatos, el propio administrador del puerto y las personas que la Comisión determine bajo propuesta del presidente de la misma. El objeto de la Comisión es de emitir sugerencias y recomendaciones en relación con aquellas situaciones que afecten la actividad urbana de la población y el equilibrio ecológico de la zona, para tal efecto el administrador del puerto deberá informar a la Comisión sobre el grado de cumplimiento y las modificaciones del PMDP, y sobre los principales proyectos de inversión para la expansión y modernización del puerto.

La Ley Portuaria señala que la Comisión sesionara una vez cada tres meses, las cuales son pocas en relación con la pretensión del legislador y con la problemática que aborda dicha Comisión, asimismo la ley referida establece que las resoluciones de la Comisión se tomarán

---

<sup>63</sup> Ver artículos 1858 y 1859 del Código Civil Federal, así como los artículos 111 fracción VII, 112 y 113 de la Nueva Ley de Navegación y Comercio Marítimos, asimismo el artículo 75 fracción XV del Código de Comercio.

por mayoría de votos. Además si el administrador portuario no quiere acatar dichas recomendaciones se le hará saber al presidente de la Comisión quien lo informará a las autoridades competentes para que resuelvan, y que en todo caso sería la SCT.

De aquí se desprenden varios rasgos críticos dignos de resaltar, el primero consiste en que al ser el administrador portuario parte de la Comisión pero a la vez el destinatario de las recomendaciones dicho administrador portuario se convierte en juez y parte lo cual no es sano, en segundo lugar dicha Comisión funciona en los puertos donde hay API mas no en aquellos que carecen de API y el tercero es la falta de coerción de las recomendaciones pues sólo son declarativas.

#### 2.1.8.4. Comité de Operaciones

En cada puerto que cuente con una API se deberá constituir un Comité de Operaciones que se conformará por el Capitán del puerto, el administrador integral del puerto, las demás autoridades correspondientes, representantes de los usuarios, de los prestadores de servicios, y representantes de los operadores del puerto, dicho Comité será presidido por el administrador del puerto y deberá sesionar al menos una vez al mes. El Comité de Operaciones emitirá sus reglamentos a través de una propuesta de los administradores portuarios para que posteriormente la SCT las autorice y registre, con ello adquirirán el carácter de obligatorios.

El Comité de Operaciones podrá emitir recomendaciones respecto de diversos asuntos relacionados con el puerto, tales como:

1. Funcionamiento, horarios y reglas de operación del puerto;
2. El PMDP y sus modificaciones;
3. La asignación de terminales, áreas y contratos de prestación de servicios portuarios que realice el administrador portuario; así como la asignación de posiciones de atraque;
4. Precios y tarifas;
5. Los conflictos entre la administración portuaria y los usuarios y también entre la administración portuaria y los prestadores de servicios en el puerto;
6. Las quejas de los usuarios;
7. La necesaria coordinación entre los sujetos portuarios, de manera tal que éste pueda operar eficientemente.

Al respecto de lo anterior, y mediando la crítica podemos decir que este Comité al igual que la Comisión sólo se instaure en puertos donde haya API pero en aquellos puertos donde no cuentan con una API carece de observancia, además faltaría por considerar la participación comunitaria o de la ciudadanía que vive y subsiste en torno al puerto, la cual consideramos nutre al mismo puerto con la recepción y atención de pasajeros y con la participación laboral de los ciudadanos que viven en la periferia del puerto.

#### 2.1.8.5. Verificación y sanciones

La Ley Portuaria exige que los concesionarios y permisionarios presenten a la SCT informes relativos a sus deberes financieros, estadísticos y técnicos; en este sentido la Secretaría tiene el derecho de verificar si se están cumpliendo cada una de las obligaciones contenidas en la respectiva concesión o permiso para lo cual enviara inspectores quienes realizaran las verificaciones correspondientes; dichas inspecciones se practicarán en horas y días hábiles inclusive se podrán practicar en horas y días inhábiles. Una problemática jurídica que debemos destacar es que la Ley de Puertos permite la verificación por terceras personas sin embargo en el Reglamento de la Ley de Puertos señala que las verificaciones las podrán realizar solamente personal autorizado que dependa de la unidad administrativa a la que conforme el Reglamento Interior de la Secretaria de Comunicaciones corresponda tal atribución,<sup>64</sup> esta situación podría generar confusión aunque el orden jerárquico normativo nos podría dar un salida viable.

La ley comentada obliga a los concesionarios y permisionarios presentar documentación y dar acceso a las oficinas e instalaciones, los datos que el inspector verificador recabe se levantarán en un acta circunstanciada que contenga las referencias del inspector actuante, la persona a la que se dirige o su representante y los testigos que esta última designe los cuales podrá nombrar el inspector en su defecto, en este sentido los verificados podrán formular objeciones en el acto de diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en el acta o dentro de los cinco días hábiles siguientes al levantamiento

---

<sup>64</sup> Ver artículos 63 y 64 de la Ley de Puertos junto con los artículos 126 al 131 del Reglamento de la Ley de Puertos.

del acta, finalmente los datos recabados en el acta son confidenciales y sólo los podrá dar a conocer la SCT.

En lo que respecta a las sanciones debemos decir que esta última es consecuencia de las infracciones por lo que no es factible pensar en una sanción si no hay infracción de por medio, asimismo no puede haber infracción sin el correspondiente supuesto normativo que haga mención a lo que se esta violentando, en suma es un evento donde confluyen la ley, su inobservancia por parte de la persona física o moral y la autoridad que la aplica.

Por ende las sanciones se aplican por la autoridad a través de un procedimiento de investigación que apegado a la norma jurídica trata de descubrir el nacimiento a la vida jurídica de la infracción, es decir si se dio el supuesto normativo que resultare en una sanción.

Las infracciones que señala la ley radican en el incumplimiento del PMDP, en el titulo de concesión, los permisos, en los contratos de cesión parcial de derechos o en las normas oficiales mexicanas; además el no realizar los concursos para prestar servicios portuarios o explotar instalaciones portuarias; asimismo prestar servicios o explotar dichas instalaciones sin el correspondiente permiso, contrato o concesión.

Por las infracciones anteriores las sanciones mínimas se designaran desde los mil salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal hasta los doscientos mil salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, ello sin considerar la reincidencia que aumentará al doble la sanción de que se fije y sin considerar los delitos que pudieran cometer los cuales el Código Penal Federal sancionará.

Finalmente la Ley Portuaria presenta el recurso que una gran cantidad de leyes contemplan y en cuya situación el infractor tiene un plazo de quince días hábiles después de la notificación de la infracción para presentar pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, una vez transcurrido dicho plazo la SCT emitirá la resolución que corresponda en un plazo que no exceda a treinta días hábiles.

## 2.2. Lineamientos establecidos por los organismos internacionales que repercuten en la Administración Portuaria Integral

En la actualidad los organismos internacionales han desempeñado un papel fundamental en diferentes áreas donde la actividad humana requiere ser ordenada, precisada y reformada, siempre en aras de contribuir para el desarrollo de la comunidad mundial o como dijera algunos tratadista de la aldea global, en este sentido las disposiciones jurídicas en cualquiera de sus especies que de los organismos internacionales emanen son primordiales para regular el teatro mundial, si somos específicos la actividad portuaria no es indiferente a este fenómeno por el contrario se nutre de él, entonces la administración portuaria mexicana se allega de diversas determinaciones, lineamientos o reglas por parte de los organismos internacionales que buscan hacer más provechosa y fructífera su participación en el contexto portuario nacional y mundial. En atribución a lo anterior presentaremos algunas determinaciones provenientes de los organismos internacionales que inciden en el contexto administrativo portuario nacional, debemos aclarar que se van a resaltar las que consideramos trascendentales para nuestra investigación aunque es cierto quedarían por agotar otras que no siendo fundamentales para nuestra disertación no dejarían de soslayarse en otra investigación.

México forma parte de una variedad de organismos internacionales, por ende la normatividad internacional es basta, debido a ello haremos mención a los mismos e identificaremos elementos fundamentales referentes a la materia portuaria.

### 2.2.1. Organización Marítima Internacional

Esta es una organismo especializada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) responsable de procurar seguridad marítima y prevenir la contaminación marina procedente de los buques, al mismo tiempo este órgano actúa como un comité de cooperación y apoyo técnico en materia marítima. Esta organización cuenta con 167 Estados miembros del cual México es parte desde 1954; es cuantiosa la producción de esta organización por lo que sólo mencionaremos las convenciones afines con nuestras pretensiones, al respecto el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar o SOLAS de 1974 es de los importantes pues se ocupa de la seguridad de los seres humanos cuando se trasladan por mar.

Dicho Convenio fue publicado en México, en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Mayo de 1997, y entro en vigor el día 25 de mayo de 1980.<sup>65</sup>

Lo que se podría destacar de este convenio reside en que se direcciona a regular los buques y su instrumental de seguridad y la imposibilidad de salir de puerto sin presentar debidamente documentos que garanticen la seguridad del mismo, de los pasajeros y de las mercancías, al respecto cada buque deberá contar con un sistema de telecomunicación y radiolocalización eficiente, también proveer a los buques del mantenimiento de servicios meteorológicos, el servicio de vigilancia de hielos, la organización del tráfico marítimo y la provisión de servicios de búsqueda y salvamento. En cuanto al transporte de grano y la posible desestabilización del buque se requirió a cada buque llevar un documento de autorización, datos de estabilidad de la carga de grano y los planos de carga correspondientes, ahora bien todos los botes salvavidas totalmente cerrados han de ser autoadrizables.

Los buques de carga deben llevar suficientes botes salvavidas totalmente cerrados a cada banda para el número total de personas a bordo. Los buques de carga deben llevar también balsas salvavidas que puedan ponerse a flote por una u otra banda y cuya capacidad conjunta dé cabida al número total de personas a bordo. Los buques tanque quimiqueros y petroleros habrán de llevar botes salvavidas totalmente cerrados, provistos de un sistema autónomo de abastecimiento de aire (si la carga desprende gases tóxicos). Además, estos botes salvavidas deben ofrecer protección contra incendios durante un periodo mínimo de ocho minutos (cuando la carga es inflamable).

Preciera que lo dicho con antelación le resulta propio a la autoridad portuaria sin embargo vemos rasgos quizá tenues pero importantes que determinan una cierta participación por parte de los administradores portuarios, sino tan sólo veamos lo que sucede con el innovador PBIP o Código de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias.

#### a) Código de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias o Código PBIP

Este código surge a raíz de las enmiendas al Convenio SOLAS. Estas enmiendas en gran parte fueron incitadas a partir de las preocupaciones y necesidades de una mayor protección incentivadas por el gobierno de Estado Unidos después de los actos terroristas del

---

<sup>65</sup> Ver. [cgpm.sct.gob.mx/fileadmin/Revista/Maritima.pdf](http://cgpm.sct.gob.mx/fileadmin/Revista/Maritima.pdf). Página consultada el 28 de julio del 2007.

11 de septiembre del 2001.<sup>66</sup> Este código se aplica a los buques que llegan a los distintos puertos marítimos del contexto mundial así como a las instalaciones portuarias que los reciben, el fin del código es conformar una estructura de procedimientos y personal diestro en materia de protección y seguridad portuaria. Las enmiendas se entendieron de observancia obligatoria para México a partir del 1 de julio del 2004. En el Código PBIP se crea el inspector de seguridad que verificará que cada buque cuente con el certificado de protección, en caso de no contar con él se impondrán al buque medidas de control que van desde inspección, demora, detención, restricción o expulsión del buque del puerto, a este respecto no es económicamente sano que un buque permanezca en el puerto más tiempo del contemplado por ello la inquietud nuestra de que se haga con todo profesionalismo el procedimiento para imponer restricciones.

El Estado mexicano ha encomendado a FIDENA (Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional) desarrollar las actividades para acrecentar la de seguridad marítima en buques e instalaciones portuarias contempladas en el Código PBIP como son: “ » elaborar las evaluaciones de protección de los buques y de las instalaciones portuarias que le indique la SCT. » Someter a prueba los planes de protección aprobados de los buques y de las instalaciones portuarias que la SCT señale.”<sup>67</sup> Para el logro de lo anterior FIDENA contrato auditores, analistas expertos y ha capacitado a más de 5 mil sujetos mediante cursos relativos al Código PBIP.

Nos preguntaríamos ¿que relación tiene con la API dicho código?, a lo que debemos responder que a principios del 2007 “con el Código PBIP se han alcanzado los siguientes resultados: » 28 evaluaciones de riesgos realizadas a las Administraciones Portuarias Integrales...» 334 auditorias de certificación a puertos, buques y terminales marítimas de PEMEX y privadas.”<sup>68</sup> Entonces ¿cuales serían los beneficios ante estos costos de seguridad y

---

<sup>66</sup> Dicho Convenio (SOLAS) establece en su artículo VIII c) el procedimiento aplicable para sus enmiendas. El procedimiento de enmiendas se llevó a cabo el 12 de diciembre de 2002, al adoptarse la resolución 1 de la Conferencia de los Gobiernos Contratantes del Convenio SOLAS, que introdujo modificaciones al Anexo de dicho Convenio y se incluyó un nuevo Capítulo XI-2 denominado “Medidas Especiales para Incrementar la Protección Marítima”, capítulo en el cual se prevé la aplicación del “Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias” (Código PBIP), que fue adoptado también en la misma fecha, conforme a la Resolución 2 de la propia Conferencia. Ver [cgpm.sct.gob.mx/fileadmin/Revista/Maritima.pdf](http://cgpm.sct.gob.mx/fileadmin/Revista/Maritima.pdf). Página consultada el 28 de julio del 2007.

<sup>67</sup> Celis Olvera, Gustavo y Herrera Loya, Luis Fernando, “FIDENA. Una historia de éxito”, *Puertos de México*, México, año 3 No 12 julio-diciembre de 2006, pp.22 y 23.

<sup>68</sup> *Ídem*.



protección debido a la aplicación de dicho código?, estos “beneficios podrían provenir de reducir retrasos, de un mejor control de bienes y activos, de disminuciones en el pago de la nómina, pero sobre todo, de menores pérdidas por robo y la disminución en el costo de los seguros. Si estos ahorros fueran significativos, servirían para balancear el incremento en los costos de seguridad.”<sup>69</sup>

Sería incoherente decir que tan sólo los Estados se encargan de aplicar y observar dicho convenio, creemos que no es tan mecánico puesto que el administrador portuario tiene que estar al tanto de las situaciones de seguridad y protección dentro de su administración portuaria como de las terminales, marinas y demás instalaciones portuarias que de alguna manera inciden en el ámbito de actuación del administrador portuario, en todo caso las administraciones de los puertos no están divorciadas de la seguridad, protección y salvaguarda que deben brindar a sus instalaciones como a los buques, claro sin olvidar que el administrador coadyuva con la autoridad portuaria en pro de la comunidad marítima nacional como internacional.

#### 2.2.1.1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe o CEPAL

Esta comisión empezó a funcionar el 25 de febrero de 1948, CEPAL es una comisión regional de la ONU su sede se ubica en Santiago de Chile con una subsede en México DF., y la otra en Trinidad y Tobago (Puerto España). Las funciones de la comisión se avocan a la promoción del desarrollo económico y social de los países miembros mediante la cooperación a escala regional y subregional, planificación de proyectos, reunión de grupos de expertos e intergubernamentales, la participación en foros mundiales, así como asesoría a instituciones gubernamentales y empresas privadas, con el fin de fomentar la solidaridad y colaboración entre los países del área. En concreto la CEPAL es un organismo fundamental propio para la investigación portuario en sus diversos campos (transporte, comercio, aduanas, ambiental y telecomunicaciones) por lo cual se puede encontrar variedad de publicaciones en torno a los ejes temáticos planteados. CEPAL se preocupa por la integración latinoamericana dentro del marco de la globalización y dentro de tal integración las administraciones portuarias juegan un papel preponderante razón de su necesaria atención.

---

<sup>69</sup> Ver [cgpm.sct.gob.mx/fileadmin/Revista/Maritima.pdf](http://cgpm.sct.gob.mx/fileadmin/Revista/Maritima.pdf). Página consultada el 28 de julio del 2007.

### 2.2.2. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos u OCDE

Esta organización intergubernamental se conforma por treinta países de los cuales México es parte desde el 18 de mayo de 1994. Los objetivos de la OCDE estriban en promover políticas tendientes a expandir la economía, el empleo y fomentar el progreso en el nivel de vida de los ciudadanos de los Estados parte, asimismo contribuir a la expansión del comercio mundial mediando el apoyo multilateral y no discriminatorio; del mismo modo OCDE es un proveedor de datos que además analiza y compara para resolver problemas e identificar buenas prácticas.

La OCDE se encarga también de eliminar los obstáculos del intercambio de bienes y servicios y presentar recursos estadísticos; es este campo útil al administrador portuario ya que se puede determinar el avance o retroceso en la prestación de servicios según la interpretación estadística, a pesar de que la SCT a través de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante presenta sus propias estadísticas, bien cabría observar las que presenta OCDE, por ejemplo dentro de la economía globalizada se destaca la materia de comercio de importación y exportación de mercancías y servicios.<sup>70</sup>

### 2.2.3. Organización Mundial del Comercio u OMC

Una vez que México accedió integrarse al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986 y luego de participar en las negociaciones de la Ronda de Uruguay de 1984 a 1994 para que en 1995 se integre como Estado miembro de la OMC la actividad comercial, su promoción, fomento, proyección y ordenación adquirió un matiz diferente.

En el seno de esta organización México es signatario de cuatro acuerdos de relevancia comercial: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), Acuerdo sobre Solución de Controversias, el Acuerdo sobre Propiedad Intelectual y el ya mencionado Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Ver. [stats.oecd.org/WBOS/](http://stats.oecd.org/WBOS/). Página consultada el 30 de julio de 2007.

<sup>71</sup> Ver. [www.economia-montevideo.gob.mx](http://www.economia-montevideo.gob.mx). Página consultada el 30 de julio de 2007.

En orden a lo anterior es preciso hacer las reflexiones pertinentes respecto del GATS por ser el acuerdo propio a este trabajo no por ello los demás acuerdos carezcan de importancia sino más bien es denotar con atino el objeto de estudio de esta tesis.

El GATS esta vigente desde el primero de enero de 1995, este acuerdo abarca los servicios que son objeto del comercio internacional excepto los prestados por los gobiernos. La normatividad en este acuerdo es de aplicación para los Estados miembros de la OMC claro esta, empero cabe destacar que dentro de las actuaciones acordadas por los Estados para conformar el GATS derivaron sendas decisiones ministeriales en temas que van desde el comercio de servicios y medio ambiente, las relativas a la negociación sobre el movimiento de personas físicas, servicios financieros, telecomunicaciones básicas, servicios profesionales, sobre contratación pública y el más importante desde nuestra investigación: el referente a las negociaciones sobre transporte marítimo.

Por principio de cuentas diremos que el GATS entiende mediante una sinonimia al comercio de servicios como el suministro de servicios expresado en cuatro modos fundamentales: comercio transfronterizo, consumo en el extranjero, presencia comercial y presencia de personas físicas; los cuales se expresan en el siguiente recuadro:

**“Recuadro A: Ejemplos de los cuatro modos de suministro (desde la perspectiva del país “importador” A)**

**Modo 1: Suministro transfronterizo**

Un usuario del país A recibe servicios del extranjero a través de su infraestructura de telecomunicaciones o de correos. Ese suministro puede incluir servicios de consultoría o informes sobre investigación de mercado, asesoramiento telemédico, capacitación a distancia o proyectos de arquitectura.

**Modo 2: Consumo en el extranjero**

Nacionales del país A se han trasladado al extranjero en calidad de turistas, estudiantes o pacientes para recibir los servicios correspondientes.

**Modo 3: Presencia comercial**

El servicio es suministrado en el país A por una filial, sucursal u oficina de representación, establecida en el territorio de dicho país, de una empresa de propiedad y control extranjeros (banco, grupo hotelero, constructora, etc.).

**Modo 4: Movimiento de personas físicas**

Un extranjero suministra un servicio en el país A en calidad de proveedor independiente (por ejemplo, consultor, profesional sanitario) o de empleado de un proveedor de servicios (por ejemplo, consultoría, hospital, constructora).”<sup>72</sup>

Nótese que el comercio de servicios requiere de presencia extranjera pues se podrá efectuar entre usuarios de diversas regiones del mundo o simplemente entre usuarios dentro del país que provee el servicio, además debe considerarse que los modos de suministro requieren de la diversificación del sector por el cual se presta el servicio entonces el acuerdo establece en orden los sectores que abarca y presuntamente la OMC señala que el GATS abarcaría todos los sectores, sin embargo, creemos, no necesariamente, por ser tantos los países miembros (157 Estados miembros) es imposible que un país se atreva a reconocer e implementar todos los servicios establecidos en dicho acuerdo debido a factores tales como: su capacidad tecnológica, su estructura política, su tipo de economía, su capacidad para implementar servicios eficientes, o sus conexiones comerciales, ello justifican tal aseveración. Debemos resaltar que aun cuando el mismo GATS trate de proponer soluciones muchas de estas no son factibles.<sup>73</sup>

Al abarcar variedad de sectores, como hemos dicho, se indica el sector servicios de transporte en el cual se ubica a los servicios de transporte marítimos<sup>74</sup> y sus correspondientes ofertas que se plasman en el documento S/CSS/W/106, del 4 de octubre de 2001, éstas se refieren a los servicios prestados por los buques de carga y pasaje, además los servicios portuarios los cuales según el documento se han incrementado producto de la participación privada y las

---

<sup>72</sup> Definición del comercio de servicios y de los modos de suministro. [www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/) Página consultada el 31 de julio de 2007.

<sup>73</sup> Artículo IV del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Ver [www.wto.org/spanish/doc\\_s/legal\\_s/26-gats.doc](http://www.wto.org/spanish/doc_s/legal_s/26-gats.doc). Página consultada el 2 de agosto de 2007.

<sup>74</sup> La OMC inició negociaciones en el sector transportes marítimos en 1996 pero los Estados miembros no llegaron a un acuerdo respecto de los compromisos por lo que se suspendieron negociaciones para reiniciarse en enero del 2000. A pesar de lo anterior al llegar a la Conferencia Ministerial de Hong Kong en el año 2005 (13 a 18 de diciembre) los alcances en el sector servicios de transporte por ende el de transporte marítimos eran precarios dados los desacuerdos entre diversos Estados miembros producto de la calidad poco satisfactoria de las propuestas (24 en el sector de transportes marítimos con el mismo diagnóstico: poca calidad). Debemos decir que las alternativas para destrabar estas situaciones son mediante de peticiones y ofertas bilaterales como multilaterales de los Estados miembros, reiteramos estos son los métodos para lograr adquirir compromisos y liberalizar este sector, aunque no se vislumbra un consenso generalizado que nos permita aseverar la real toma de compromisos por parte de los Estados miembros de OMC y con ello poder asegurar la real aplicación del GATS. Sugerimos ver específicamente la carpeta de notas informativas de la OMC Sexta Conferencia Ministerial, Hong Kong, China, donde se hace una revisión explícita de dicha Conferencia pero también se revisa con pulcritud los resultados de las Conferencias anteriores y claro el estado del GATS. Ver entonces [www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/minis05\\_s/brief\\_s/brief00\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/minis05_s/brief_s/brief00_s.htm) Página consultada el 2 de agosto de 2007.

concesiones que se han otorgado, dicho aumento se pudo ver con mayor fuerza en puertos de América y posiblemente esa sea la tendencia.<sup>75</sup> Quizá el administrador portuario pese a los bemoles, deberá considerar este acuerdo que si bien no ha adquirido la fuerza necesaria, aun cuando haya las mejores intenciones de la OMC, sirva como un parámetro que le permita observar el desarrollo en el contexto mundial no sólo de los servicios marítimos y portuarios sino la actitud laboral de personajes de talla internacional que no dejarían de quitar el dedo del renglón si es que se trata del desarrollo portuario y marítimo de un país, sentimos que esa es la aportación hasta el momento más práctica.

#### 2.2.4. Comisión Interamericana de Puertos o CIP

La CIP es un comité del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) perteneciente a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. La CIP organiza reuniones cada dos años (la última será en Brasil del 11 al 14 de septiembre de 2007) en cuyo fin radica en fortalecer la cooperación del continente y así desarrollar el sector portuario; un aspecto que deberá considerar el administrador portuario amén de lo anterior es que la CIP fomenta la colaboración y participación activa del sector privado en el cual el administrador portuario recarga parte de su actividad según lo vimos.

La CIP trabaja en las mejoras de los flujos comerciales, en el intercambio de información, estadísticas, conocimientos y experiencias en el ámbito portuario,<sup>76</sup> además se encarga de reunir a los principales socios comerciales del continente como son Canadá y Estados Unidos para que lleven a cabo negociaciones entre ellos y con los demás Estados de América, sin embargo y dado el enorme flujo comercial que impera en América se han acercado funcionarios de Europa y organismos internacionales como la OMI o la CEPAL.

En atribución a lo anterior podemos decir que esta comisión se avoca a temas tan específicos y a la vez muy propios referentes al apoyo a “la capacitación del personal

---

<sup>75</sup> Ver [www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/s\\_propnewnegs\\_s.htm#transport](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/s_propnewnegs_s.htm#transport). Ver esta página donde destaca los servicios de transporte marítimo y portuario. Página consultada el 2 de agosto de 2007.

<sup>76</sup> La Comisión Interamericana de Puertos presenta estadísticas anuales referentes al movimiento de contenedores, pero también sobre iniciativas, directrices técnicas, congresos, cursos y conferencias así como publicaciones las cuales se pueden encontrar regularmente en cada API. La intensa y necesaria información a la que se allegan los administradores portuarios mexicanos en gran parte es por la CIP dada su especialización y el entorno regional que maneja. Ver [www.oas.org/cip/](http://www.oas.org/cip/)

portuario; el desarrollo de puertos de cruceros turísticos; la planeación portuaria como herramienta para el mejoramiento de la gestión portuaria; el desarrollo de puertos fluviales y lacustres; el análisis y mejoramiento de tarifas, costos y estadísticas portuarias y la participación de la mujer en el quehacer portuario.”<sup>77</sup> Según lo anterior, reiteramos la lógica necesidad del administrador portuario para recurrir a dicha comisión dado los aspectos que maneja.

### 2.3. Tratados y convenios internacionales que repercuten en la Administración Portuaria Integral

En el contexto mundial nuestro país ha suscrito un conjunto de convenios internacionales y tratados en materias como la navegación, el sistema portuario y la seguridad marítima que le han permitido mantener y mejorar sus relaciones e intercambios con otras Naciones, reduciendo con ello obstáculos a la navegación para facilitar al transporte marítimo y así poder trasladar y en consecuencia intercambiar las mercaderías de modo plausible y justificar el comercio con cierto atino. Debemos decir que este tema trata sobre dichos instrumentos internacionales, para efectos prácticos sólo mencionaremos algunos de ellos dado que son demasiados, cabe aclarar que muchos de estos no se desvinculan de los organismo internacionales ni de la administración portuaria más bien le dan vida.

#### 2.3.1. Convenios bilaterales de cooperación

Desde 1890 México ha suscrito 49 convenios de este tipo con países europeos, americanos, asiáticos, con organismos internacionales como la OMI, incluso con algunos países africanos como Egipto. El desarrollo mediante el principio de nación más favorecida respecto de la actividad naviera y acceso portuario es de suma destacable es dichos instrumentos internacionales, asimismo la cooperación técnica, científica, la exención y supresión a la doble imposición fiscal, el rescate marítimo, los límites marítimos así como la

---

<sup>77</sup> Pastrana Alcantara, Francisco, “Se reúne por cuarta ocasión la Comisión Interamericana de Puertos de la Organización de Estados Americanos en septiembre pasado en Maracaibo, Venezuela.”, *Puertos de México*, México, año 2 No 10 noviembre-diciembre de 2005, pp 13 y 14.

prevención contra la contaminación marina subsisten como una constante en dichos convenios.<sup>78</sup>

### 2.3.2. Convenios multilaterales

Antes dijimos que las organizaciones internacionales establecen lineamientos los cuales deben seguir las administraciones portuarias, se debe decir también que además del análisis hecho a las organizaciones internacionales es necesario comentar que existen sendos convenios multilaterales en el seno de tales organizaciones y que son normas jurídicas que regirán a México, en consecuencia de lo anterior se han firmado en el seno de la OMI (además de los ya comentados) convenios sobre líneas de carga, seguridad de los contenedores, buques y salvamento marítimo, de prevención contra la contaminación, de responsabilidad marítima, de apoyo al tráfico marítimo y represión de actos en contra de la seguridad marítima.<sup>79</sup>

Bajo auspicio de la organización internacional del Trabajo (OIT) se han elaborado convenios referentes a la indemnización de los trabajadores de buques ocasionada por naufragios, colocación y enrolamiento de la gente de mar, edad mínima de los trabajadores que se dedican a la pesca y edad mínima de los niños para desempeñar trabajos marítimos (que no será menor a 15 años), de seguridad e higiene en los trabajos portuarios, sobre bienestar de la gente de mar en el mar y en el puerto, sobre repatriación de la gente de mar, sobre salud y asistencia médica de la gente de mar, finalmente sobre salarios y horas de trabajo a bordo (salario que no podrá ser menor a 16 libras o una suma equivalente).<sup>80</sup>

En la ONU se han suscrito convenios en torno al derecho del mar, al transporte multimodal internacional, sobre pesca y conservación de recursos vivos en alta mar, sobre inscripción de buques, y sobre el régimen internacional de puertos marítimos.

Este último enunciado recae en la Convención y Estatuto General sobre el Régimen Internacional de Puertos Marítimos y Protocolo de firma, 1923, éste un instrumento internacional que otorga igualdad de tratamiento a los buques de otros Estados en los puertos marítimos nacionales, esta igualdad se extiende también a la carga, pasajeros y tripulantes pero también a la utilización del puerto y sus instalaciones. Dicho instrumento internacional requiere que se publiquen las cuotas que van a cobrar por lo

---

<sup>78</sup> Ver <http://e-mar.sct.gob.mx> Página consultada el 5 de agosto de 2007.

<sup>79</sup> *Ídem.*

<sup>80</sup> *Ídem.*

tanto deberá existir un tabulador para el pago de derechos que este a disposición de los concesionarios y usuarios del puerto, inclusive cuando se trate de mercancías con procedencia y destinos iguales el cobro de derechos no deberán de exceder de los impuestos por otras naciones; nótese como se corrobora la exigencia a los principio de igualdad de trato, así como las razones contenidas en los PMDP y en la misma Ley de Puertos motivo por el cual el administrador portuario ha de considerar.<sup>81</sup>

En el sistema interamericano también se pueden observar convenios multilaterales referentes al sistema portuaria y a la navegación por ejemplo el Convenio Interamericano para Facilitar el Transporte Acuático Internacional de 1993, Convenio de Transporte por Agua de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio de 1966 o el Acuerdo Latinoamericano sobre Control de Buques por el Estado Rector del Puerto de 1992 (Acuerdo de Viña del Mar).<sup>82</sup>

### 2.3.3. Tratados de libre comercio

En estricto sentido jurídico estos tratados bien pueden caer en el rubro de acuerdos bilaterales u multilaterales, sin embargo, para mantener el orden desplegado seguiremos la propuesta que hace la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante en cuanto a que los establece en apartado diferente. En esta tesitura “México ha firmado desde 1994 a la fecha once tratados de libre comercio con treinta y dos países. Estos tratados proporcionan el marco jurídico que regula entre nosotros y esas naciones el intercambio de bienes y servicios, la inversión, la protección a la propiedad intelectual y la solución de controversias...”<sup>83</sup> La hechura de estos tratados se direcciona a incrementar el intercambio, para respaldar de certidumbre legal a la inversión, para elevar la producción del país, para respaldar los intereses de los nacionales en el mercado extranjero y ofrecer, finalmente, mayor calidad y variedad.

Diez de los once tratados de este tipo se mencionan por la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante: con la Unión Europea; con el Triangulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras); con Israel; con los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio; con Chile; con Nicaragua; con Bolivia; con el Grupo de los Tres (Colombia,

---

<sup>81</sup> Ver Aguilar Martínez, Virginia, *Análisis comparativo de la Ley de Puertos. Estudio en su capítulo II desde la perspectiva del apartado de “Estatuto” de la Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos. Una propuesta legislativa.* Tesis de licenciatura, UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1997, p. 228.

<sup>82</sup> Ver <http://e-mar.sct.gob.mx> Página consultada el 6 de agosto de 2007.

<sup>83</sup> De Ulloqui, Juan José (coord.) “La perspectiva económica de los tratados de libre comercio.” Flores-Quiroga, Aldo, *Jornadas sobre México y los tratados de libre comercio*, México, UNAM III, 2003, p. 35.



México y Venezuela; con Costa Rica; y con Canadá y Estados Unidos, se exceptúa aquí el celebrado con Japón.

De estos tratados sólo el celebrado con Nicaragua y con el Grupo de los Tres se estipula los servicios de transporte marítimo.

El Tratado del Grupo de los Tres señala que: “en el Capítulo X, anexo 2, artículo 10-02 de este tratado de libre comercio (G-3), relativo a transportes, están incluidos los servicios de transporte marítimo, el cual establece lo siguiente: las partes tienen libre acceso a las cargas de cualquier naturaleza, transportadas por vía marítima, que genere su comercio exterior a través de los buques de bandera nacional, de los operados, fletados o arrendados por sus empresas navieras, así como también de los que se reputen de bandera nacional conforme a sus propias legislaciones.” Asimismo en el tratado celebrado con Nicaragua se hace mención a lo siguiente: “el Capítulo X, relativo a los principios generales sobre el comercio de servicios, de este tratado, se aplica a las medidas que una parte adopte o mantenga sobre el comercio de servicios que realicen los prestadores de servicios de la otra parte, incluidas las relativas a: el acceso a sistemas de distribución y transporte, y su uso, relacionados con la prestación de un servicio, entre otros.”<sup>84</sup>

En cuanto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte o TLCAN bien valdría hacer comentarios referentes a que gran variedad de leyes nacionales se les hicieron modificaciones sustanciales en materia de inversiones, aduanal, transportes y comercio (creación de la Ley de Comercio Exterior de 1993) con el fin de fomentar las exportaciones nacionales y a pesar de no señalar la transportación marítima ni la prestación de servicios como temas específicos en el TLCAN podemos decir que la Ley de Puertos (julio de 1993) al igual que las anteriores va muy emparentada con dicho tratado.

Gran parte de las estipulaciones contempladas en el TLCAN hicieron eco en la Ley de Puertos y su reglamento, muestra de ello es la apertura de inversión extranjera la cual las APIs necesitan para poder operar y conformar una administración portuaria tenaz y eficiente, además del comercio que con su acrecentamiento bien podría ser un pronóstico favorable a la actividad integral de tales administraciones portuarias. Al cabo de lo anterior presentamos lo siguiente:

Los referentes estadísticos del TLCAN son reveladores puesto que “el comercio exterior de México (importaciones y exportaciones) en 1993 ascendía a 88,000 millones de dólares. En el 2003 llegó a 350,000 millones de dólares, mientras en 1993 el comercio exterior representaba el 22% del producto interno bruto (PIB) en 2003 llegó a 53%....Pero también el TLCAN se convirtió en un poderoso estímulo a las inversiones

---

<sup>84</sup> <http://e-mar.sct.gob.mx> Página consultada el 6 de agosto de 2007.

extranjeras. El flujo anual de las mismas se triplicó, al pasar de un promedio de 4,000 millones de dólares hasta 1993 a 11,000 millones anuales a partir del tratado, acumulando 72,000 millones..."<sup>85</sup>

Quizá el TLCAN haya traído un sinnúmero de bemoles como se manifiesta a continuación:

Uno de los sin embargos del TLCAN bien se ilustran en los comentarios de David Márquez Ayala quien "afirma que TLCAN es una realidad estadística pero una falacia económica, pues, no se trata realmente de nuestro comercio exterior, sino de una economía que funciona como un gran centro maquilador, estación de paso o plataforma para el comercio propio de empresas extranjeras, las cuales realizan para sí mismas el grueso de las transacciones. Así, el contenido mexicano de las exportaciones del país ha descendido vertiginosamente: en 1983 de cada dólar exportado 88 centavos eran insumos del país (mano de obra, servicios, materias primas, componentes y otros); en 1994 ya sólo eran 42 centavos...", al 2005 se llegó a 25 centavos.<sup>86</sup>

No obstante también se corrobora que de su manto se muestran indicios de progreso e instituciones que se modifican en pro del desarrollo comercial; debemos decir que se abre un abanico de posibilidades en donde se pueda efficientar aun más este tratado, empero ilógico sería enjuiciar y sentenciar a un tratado sabido de sus desperfectos cuando hay otros rubros donde se vislumbra una luz de avance y los esfuerzos por modificar lo poco acabado.

---

<sup>85</sup> Witker, Jorge (coord.) *Introducción. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica: diez años después*. México, UNAM IJ, 2005, p. XIII-XIV.

<sup>86</sup> *Ídem*.

## **CAPÍTULO III**

**VÍNCULO ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL  
CON LA TÓPICA TRANSPORTES, MEDIO AMBIENTE,  
LIGO PUERTO-CIUDAD Y TARIFARÍA COMO  
ALTERNATIVAS VIABLES AL CONTRASTAR  
ULTERIORMENTE PUERTOS GANADORES Y  
PERDEDORES**

## CAPÍTULO III

### VÍNCULO ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL CON LA TÓPICA TRANSPORTES, MEDIO AMBIENTE, LIGO PUERTO- CIUDAD Y TARIFARÍA COMO ALTERNATIVAS VIABLES AL CONTRASTAR ULTERIORMENTE PUERTOS GANADORES Y PERDEDORES

**Sumario:** 3.1. Preámbulo 3.2. Se parte de... 3.3. México y el transporte en general 3.4. El medio ambiente: un factor fundamental en la tarea de las APIs 3.5. El ligo puerto-ciudad: una alternativa tendiente a generar conciencia en la población para forjar vínculos con la API 3.6. API y la relación tarifaría.

#### 3.1. Preámbulo

En este capítulo expondremos algunos aspectos reflexivos y críticos referentes a la situación actual del transporte, el medio ambiente, el ligo puerto-ciudad y la temática tarifaría en México, empero sin menoscabar la relación de cada tema con la API. Nuestro propósito será relacionar tales aspectos los cuales son de suma importancia desde nuestro punto de vista y demostrar como avanza o retrocede la API y como estos elementos de análisis contribuyen a nutrir el estudio posterior de los puertos ganadores y perdedores, es necesario aclarar que los asuntos que giran en torno a la API son un tanto cuanto difusos y requieren de conocimientos más que jurídicos interdisciplinarios, por ende el binomio puerto-API es una formula inequívoca, aun más, en lo que incida en el puerto generalmente repercute en la API, así pues nos corresponde darle especial trato.

En orden a lo anterior y bajo las ideas de Leoncio Lara Sáenz es prioridad tomar el método teórico deductivo en lo que se refiere al razonamiento puro; el método histórico para analizar testimonios, documentos y objetos del pasado direccionados a la APIs y los puertos; asimismo el método descriptivo que nos permitirá medir y explicar una situación de hecho que se genera en un entorno social propiamente caracterizada lo que será en todo caso aquellas situaciones de las APIs y su contexto que le favorece o demerita.

Debemos, también, continuar con el método exegético en cuanto al análisis de los contenidos de la ley; finalmente contrastaremos hechos o normas jurídicas y de ahí desprenderemos conclusiones, esto no lo aporta el método comparativo.

### 3.2. Se parte de...

Una vez descritas nuestras alternativas metodológicas es prioritario comentar respecto de los próximos subtemas y la imperiosa necesidad de justificarles.

Nos vemos en la necesidad de explicar las temáticas ambientales, tarifarias, ciudad-puerto y en el genero del transporte por que son apartados de suma importancia en cada API, en orden a lo anterior cada organigrama de las APIs se estructuran, entre otras, por una Gerencia de Administración y Finanzas que se encarga de establecer las formas de financiamiento en el puerto y la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, cuenta además dentro de esta gerencia con un Departamento de Tesorería y Cajero que se encargan de dar buen curso y recepción a los pagos por concepto de tarifas, razón por la cual debemos exponer lo referente a las tarifas.

Asimismo cuenta con una Gerencia de Operaciones e Ingeniería donde se desprende una Subgerencia de Ingeniería y Ecología la cual se encarga de ejecutar sin dañar el medio ambiente (manifestando declaraciones de impacto ambiental según lo veíamos anteriormente) los proyectos de construcción de la API dentro y fuera del recinto portuario, lo que deriva en el puntual estudio al medio ambiente.

Hay también una Gerencia de Comercialización encarga de desarrollar dicha actividad, de dicha gerencia de deriva una Subgerencia de Promoción donde se hacen sugerencias en torno a la mejor forma de trasladar el producto, entonces el transporte es la alternativa y como tal de menesteroso estudio por mi parte.

El ligo puerto-ciudad se establece en los programas de la API como una alternativa para vincular a los habitantes de la ciudad puerto con la misma administración portuaria, en este proceso se busca ensimismar a través de argumentos que refuercen fortalezas a los ciudadanos del puerto con su puerto, al cabo de esto es un gustoso deber (según entrevistas) de la Administración Portuaria Integral.

### 3.3. México y el transporte en general

Desde el PMDP se busca hacer más eficiente la actividad de las APIs respecto de los espacios portuarios, el futuro de los mismos y por sobre todo, en este caso, la conexión de las

APIs y por ende el puerto con los sistemas generales de transporte (artículo 41 Ley de Puertos).

Del transporte en general se desprenden una serie modalidades que van desde el transporte carretero, ferroviario, aéreo hasta el marítimo y multimodal; cada modalidad es por si misma relevante además cada modalidad denota especificas características de las cuales el histórico es evidente tratar en este rubro.

Es sabido que en la evolución y desarrollo del transporte se ve reflejado de alguna forma el progreso de las instituciones y por consiguiente en diagnosticar el avance de un país, entonces podemos preguntarnos: ¿en México, a través del tiempo, cuales han sido los aspectos primarios que han permitido el resurgimiento y desarrollo del transporte en general? En relación a la pregunta buscaremos responder de forma sucinta.

### 3.3.1. El transporte carretero y la red carretera

El transporte carretero mantiene una relación simbiótica con la infraestructura de la red carretera. El transporte carretero tuvo su inicio halla por finales del siglo XVI donde el sistema de “Consulados” generó una incipiente red de caminos de herradura y carreteras.<sup>87</sup>

En el año de 1821 el Señor Márquez Miguel de la Grúa y Salamanca establece cobros de peaje para el nuevo camino que iría de la ciudad de Toluca a la ciudad de México, posteriormente (1861) el presidente Benito Juárez García instaure la Secretaria de Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas que después paso a ser la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (1891) dependencia encargada de la construcción planificada de carreteras.

Pensamos que otra de las razones por la que se tuvieron que implementar estas dependencias fue lo que según S. Haber arguye y esta en el sentido de que en “1895 el mercado interno había crecido más del triple con respecto a 1861, y que estaba compuesto por más de cinco millones de individuos con poder de compra para adquirir bienes manufacturados.”<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Véase <http://dgcc.sct.gob.mx/index/>. Página consultada el 2 de diciembre del 2006.

<sup>88</sup> Ojeda Cárdenas, Juan Narciso, *Cuatro puertos de México en un mundo globalizado: ¿entre el crecimiento y la exclusión (1982-2004)?* Tesis doctoral, UAM Xochimilco, México, 2006, p. 119.

Con la Revolución es desafortunado pero además evidente el retroceso del comercio en el país y si a ello le agregamos el inicio de operaciones del Canal de Panamá (15 de agosto de 1914) la red carretera mexicana caía en un tobogán, al respecto Luis Chías alude que entre 1910 y 1921 los caminos presentaban una situación poco halagadora pero, quizá, mejor que la del ferrocarril dado que de los 26 mil kilómetros 19 mil kilómetros “eran brechas aptas para el tránsito de recuas y caballos, poco permitían el uso de carretas y diligencias y su estructura se caracterizaba por funcionar como alimentadora del ferrocarril. Bajo esas consideraciones el modelo primario exportador exigía la reestructuración del sistema del transporte.”<sup>89</sup>

Según Luis Chías, entre 1920 y 1940 el llamado “modelo de crecimiento hacia fuera” o “modelo primario-exportador” presentaba entre otras características priorizar la inversión privada en la red carretera aunque la red ferroviaria (y debido a su nacionalización) y la inversión al cabo fue la que aumento de forma sustancial, dado que para 1940 la red ferroviaria llego a ser de 22, 980 kms por tan solo 9, 929 kms de carretera, lo que generó un manejo de carga por carretera de 323 mil toneladas por los 15 millones 23 mil toneladas que arrastro el ferrocarril;<sup>90</sup> por lo que en este periodo se puede considerar la preeminencia del ferrocarril y la baja cobertura, en consecuencia, de la red carretera en todo el territorio nacional.

En el “modelo de crecimiento hacia adentro” o “modelo de sustitución de importaciones” (1940-1970) se organiza la articulación del territorio hacia el interior y por ende el aislamiento de la zona costera lo que genero el predominio de la comunicación mediante el ciclo automotor, entonces la red carretera era el medio de comunicación más importante cuya prioridad sería enlazar las principales ciudades y zona productivas de la República Mexicana (Veracruz, Tuxpan, Coatzacoalcos, Manzanillo, Tampico, Acapulco y Lázaro Cárdenas en el caso que nos ocupa) con la capital del país; por ejemplo: en 1970 las vías férreas sumaban 24, 468 kms pero la red carretera contaba con 73, 837 kms; en ese entonces por vía férrea se movía 41 millones 371 mil toneladas de carga no obstante que por

---

<sup>89</sup> *Ibid.* p.120.

<sup>90</sup> [www.iiec.unam.mx](http://www.iiec.unam.mx). Página consultada el 6 de mayo del 2007.

carretera se desplazaban 140 millones 500 mil toneladas;<sup>91</sup> en resumidas cuentas podemos decir que “el modelo de sustitución de importaciones requería, por sus mismas características, un modo de transporte más rápido y flexible, para promover el desarrollo de la industria ligera y la concentración demográfica urbana.”<sup>92</sup>

Acto seguido presentaremos un esquema que demuestra la situación en la que se encontraba la red carretera en tal periodo:



Fuente: Luis Chías [www.iiec.unam.mx](http://www.iiec.unam.mx)

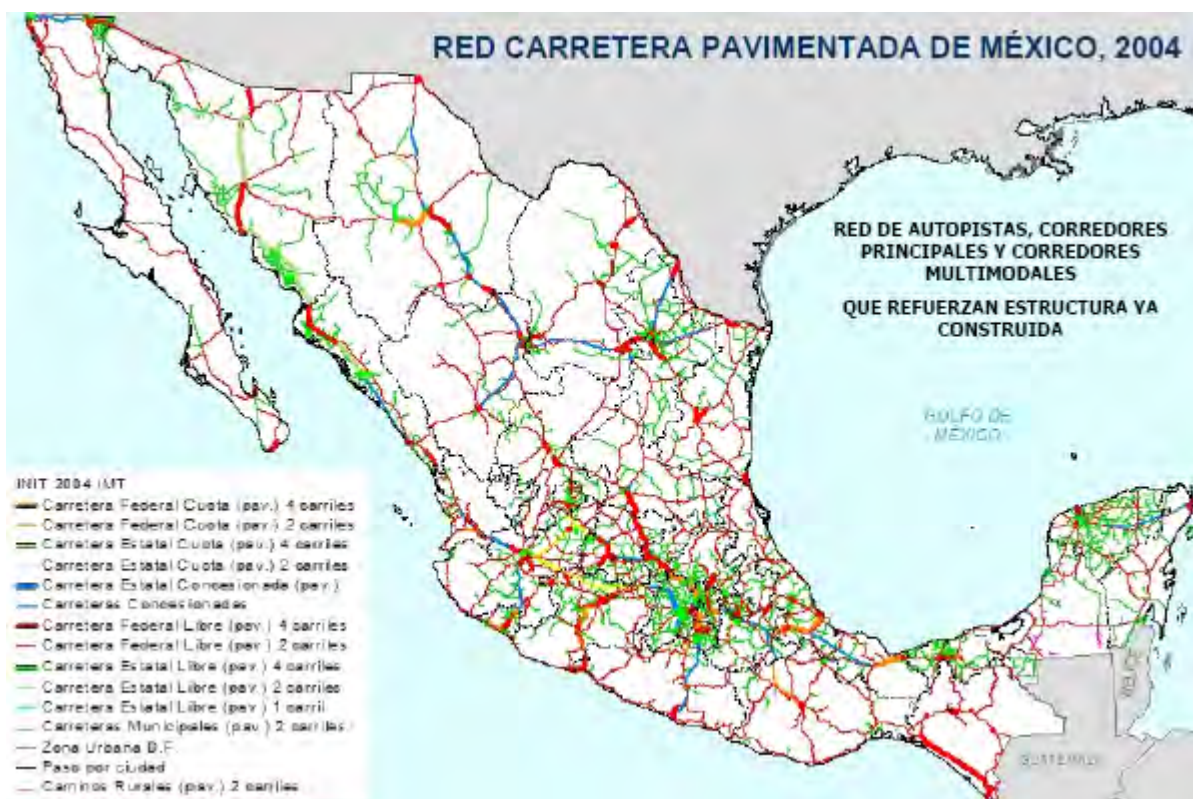
En términos de Luis Chías el siguiente modelo es denominado “modelo de economía global” con prerrogativa en la apertura comercial del cual se trata de fomentar la privatización y la desregulación de los sectores públicos, además de buscar una mayor competitividad en la prestación de dichos servicios, por lo tanto se privilegia el sistema de transporte mediante el

<sup>91</sup> *Ídem*

<sup>92</sup> Ojeda Cárdenas, Juan Narciso, *op.cit.* p. 125.



ciclo automotor, se crea un programa nacional de autopistas concesionadas que refuerza la red vial radiocéntrica y en menor medida la red intraregional.<sup>93</sup> Bajo este modelo, y según la SCT: en el 2005 la red carretera alcanzo una extensión de 332 031 kms y al inicio del 2007 se proyecto la construcción de 3 mil 924 kms de nuevas carreteras con una inversión mayor a los 81 mil millones de pesos.<sup>94</sup> A continuación presentamos un esquema que demuestra la situación en la que se encontraba la red carretera en el 2004:



Fuente: Luis Chías [www.iiec.unam.mx](http://www.iiec.unam.mx)

“Actualmente, la infraestructura del sector está integrada por una red de 356 mil kilómetros de carreteras y caminos rurales...”<sup>95</sup> Aun con ello hay aristas que requieren puntual solución tales como: construcciones sin armonía dado que la infraestructura carretera que creció cuantiosamente en los años setenta dejo de crecer en los años ochenta y a mediados de

<sup>93</sup> [www.iiec.unam.mx](http://www.iiec.unam.mx). Página consultada el 6 de mayo del 2007.

<sup>94</sup> [www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx). Comunicado de prensa No 033. Página consultada el 20 de mayo del 2007.

<sup>95</sup> [www.oem.com.mx](http://www.oem.com.mx). Página consultada el 7 de enero del 2008. Vega, Jorge, *Anuncia la SCT inversiones en infraestructura ferroviaria*. El Sol de México. Ciudad de México, 31 de diciembre del 2007.

los noventa, en estos términos requiere de conveniencia del tipo de obra y no invertir por invertir; además de los problemas de seguridad en las carreteras (los accidentes de tránsito son la tercera causa de muerte en el país) esta el de su desatinada conservación (la llamada autopista del sol).

En suma podemos decir que en este periodo aparece una importante apertura al sector privado, a la inversión, la reglamentación flexible y el acrecentamiento de la competitividad por los diversos sectores, en el caso que nos ocupa el sector carretero; y se observan bemoles desde la inversión, seguridad y conservación.

### 3.3.2. Administración Portuaria Integral y la red carretera

Hemos visto como se fue incentivando la red carretera según el modelo económico de desarrollo; por lo visto en el “modelo de sustitución de importaciones” la red carretera creció a pasos agigantados y con ello la conexión entre la ciudad de México y varias ciudades puerto así como entre ellas mismas.

En el “modelo de economía global”, modelo actual, la privatización de caminos y puentes asimismo la desregulación del autotransporte permitió la participación del sector privado en la administración e inversión así como en la construcción de redes carreteras (así lo destaca la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal antes citada), esto abrió paso a construcciones y proyectos que enlazaran los puertos con centros de distribución y consumo, en tales aspectos la API ha participado de manera directa y a veces indirectamente.

En el marco del citado Plan Nacional de Desarrollo y su correspondiente Programa Sectorial se exige presentar estrategias a fin de hacer del transporte una alternativa que eficiente la producción y haga aumentar las divisas en los diversos sectores de los cuales se destaca una red carretera que conecte los destinos portuarios (según Luis Tellez secretario de comunicaciones y transportes el 80% de carga y el 98% de los pasajeros se mueven por vía carretera), he aquí donde la API como ente planeador y organizador de los puertos participa con el crecimiento de la red carretera, al cabo del cual destacaremos lo que a mi punto de vista es atingente.

La API del puerto de Veracruz consideraba entre sus objetivos para los años 2005-2006 contar con libramiento carretero exclusivo para el autotransporte de carga y así evitar

que éste cruce por la ciudad y congestionarla en consecuencia. Al día de hoy esto es una realidad por tanto se puede separar el autotransporte de carga con el autotransporte particular y de pasajeros.<sup>96</sup>No debemos olvidar que de la Ciudad de México al puerto de Veracruz se emplean 15 horas para ser descargada la mercancía, además para llegar en auto particular a dicho puerto tan sólo se invierten de 5 a 6 horas.

API Manzanillo tenía entre sus planea ampliar el tramo pez vela-libramiento de cuota de Manzanillo, de la carretera Minatitlán-Manzanillo, hecho que se pudo lograr en el 2001 y que permitió agilizar el tránsito de vehículos pesados así como apresurar la transportación de la carga procedente de 17 grandes empresas instaladas fuera del puerto. Más adelante, entre los años 2005-2006 se realizaron y culminaron las obras del tramo Manzanillo- Cihuatlán, de la carretera Playa Azul-Manzanillo, “con la modernización del tramo se ahorrará 15 minutos en su recorrido, beneficiando a los usuarios que circulan por esta vía, reduciendo el índice de accidentes, ya que brinda mayor comodidad, seguridad y rapidez, repercutiendo en beneficio económico de los usuarios. Además, impulsa y fortalece el desarrollo del puerto de Manzanillo y atrae el turismo que visita las playas de los estados de Colima, Jalisco y Michoacán.”<sup>97</sup>

Ahora bien, para agosto de 2006 se inauguró el acceso al puerto de Manzanillo, éste forma parte del corredor Manzanillo-Guadalajara-Tampico, este tramo será muy utilizado por el autotransporte de carga y dará acceso dinámico al transporte que ingresa al puerto. Finalmente, 791 kilómetros separan al Puerto de Manzanillo con la Ciudad de México, más o menos 8 horas de ruta dinámica u redes viales bien pavimentados sin descontar las excepciones producto de los fenómenos meteorológicos.

En el caso de API Coatzacoalcos o APICOAT podemos destacar las negociaciones que llevan acabo con la Secretaría de Marina a fin de obtener un predio en su poder (con una extensión de 7 hectáreas en la cual se estaba edificando obras habitacionales) y poder construir ahí parte del libramiento portuario que habrá de conectar al recinto portuario, esta obra lleva alrededor de dos años de construcción y se prevén dos años más para culminarla.<sup>98</sup> Nótese la

---

<sup>96</sup> www.elsemanario.com.mx. Página consultada el 9 de enero del 2008. *Inversión en puertos mexicanos alcanza los \$7000 millones en el 2007*. El Semanario. México. Diciembre 27 de 2007.

<sup>97</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Memoria de obras 2005*, SCT, México, 2005. p. 39.

<sup>98</sup> www.diariodelistmo.com. Página consultada el 1 de febrero del 2008. Santander, Irma, *Afecta libramiento obra habitacional*. Diario del Istmo. Coatzacoalcos, Veracruz, 28 de enero del 2008.

relación estrecha que debe haber entre dependencias con las API, en el caso que nos ocupa SEMAR esta en los mejores intenciones de construir las edificaciones en otra área.

API Altamira, en 2006, se construyo una vialidad de dos carriles, contando con una longitud final de 2.2 kilómetros;<sup>99</sup> en el 2007, API Altamira invirtió en obras destinadas a mejorar las vías de comunicación terrestre del puerto, vialidades y vías férreas; en tanto que API Lázaro Cárdenas o APILAC mantiene la construcción del puente Albatros, sobre el brazo derecho del Río Balsas.<sup>100</sup>

API Guaymas en el 2005 invirtió junto con la SCT 3 539 millones de pesos en la rehabilitación mediante la ejecución de obras de pavimentación y señalización de las vialidades que dan acceso al lado Sur del puerto, asimismo en la renivelación, pavimentación y señalización de vialidades del recinto portuario.<sup>101</sup> En el 2005 API Tampico, junto con la SCT, invirtieron 497 millones de pesos en la “pavimentación de 884 m2 de predios habilitados como patios de almacenamiento, mediante sub base, base y carpeta de concreto hidráulico de 20 centímetros de espesor.”<sup>102</sup>

En suma podemos decir que la API ha invertido en la red carretera que le incumbe, sea para su conservación, construcción, rehabilitación o nivelación, se destaca como el administrador portuario cuenta con la autonomía de gestión para poder convenir y conseguir apoyos en pro del puerto que administra, se ven grandes inversiones pero así de grande es la responsabilidad: hacer de los puertos mexicanos un bastión de redes carreteras que permitan interconexiones con otros modos de transporte que se trasladan a destinos tanto nacionales como internacionales en tiempo y forma, es decir, lo más eficientemente posible.

### 3.3.3. Red ferroviaria

Al respecto nos apoyamos en la alternativa que para la red carretera se utilizo. En el Porfiriato se puede destacar construcciones de redes férreas tales como: el Istmo de Tehuantepec, la vía México-Cuautla, México-Toluca-Cuatlilán, Celaya-León y Mérida-

<sup>99</sup> Secretaria de Comunicaciones y Transportes, *Memoria de obras 2006*, SCT, México, 2006. p. 280.

<sup>100</sup> Secretaria de Comunicaciones y Transportes, *Memoria de obras 2007*, SCT, México, 2007. p. 85.

<sup>101</sup> Secretaria de Comunicaciones y Transportes, *Memoria de obras 2005*, *op.cit.* p. 197.

<sup>102</sup> *Ibid.* p. 203.

Progreso; con ello creció, en 1880, 400 kilómetros más de los 684 que se tenían en 1877, como vemos un desarrollo loable que impactó incluso en el ferrocarril de pasajeros.<sup>103</sup> En este sentido Enrique Cárdenas enfatiza que “la construcción de los ferrocarriles generó un auge exportador que caracterizó la economía mexicana en las últimas tres décadas del siglo XIX, realimentando el proceso de crecimiento del mercado y la expansión productiva.”<sup>104</sup> Al respecto presentamos el siguiente cuadro:

**Indicadores ferroviarios de México (1880-1910)**

Indicadores	1880	1895	1910	tasa de crecimiento	tasa de crecimiento	tasa de crecimiento
				1880- 1895	1895-1910	1880- 1910
Vial ( km.)	963	10, 537	19, 748	17.3 %	4.3 %	10.6 %
Pasajeros ( miles)	1, 018	5, 653	17, 670	12.1	8.5	10.3
Carga ( miles de toneladas)	250	4, 073	14, 440	20.5	9.5	15.0
Población (miles de hab.)	9, 000	12, 632	15, 160	2.3 %	1.2 %	1.8 %

**Fuente :** Enrique Cárdenas. “ Una Interpretación Macroeconómica del Siglo XIX en México. El Trimestre Económico. Vol. LXII ( 2). Num. 246, México, abril-junio de 1995, p. 268.

En el “modelo de crecimiento hacia fuera” se pensaba que la integración del país se podía dar mediante la nacionalización ferroviaria que trajera una cuantiosa construcción de ejes troncales férreos, es así como el sistema de transporte terrestre se basa en el ferrocarril. Como ya dijimos en los treinta del siglo XX las vías férreas ascendían a 23,345 kms, sin embargo para 1940 disminuyeron a 22,980 kms, seguía siendo importante, no obstante la comunicación intrarregional estaba muy rezagada,<sup>105</sup> la falta de mantenimiento de las vías férreas y la ascensión moderna del autotransporte y la red carretera generaron una crisis en el sector férreo.

En el “modelo de sustitución de importaciones” (1940-1970) habíamos comentada, requería de un modo de transporte más rápido y ligero, situación que el ferrocarril no podía

<sup>103</sup> Ojeda Cárdenas, Juan Narciso, *op.cit.* p. 119.

<sup>104</sup> *Ídem.*

<sup>105</sup> [www.iiiec.unam.mx](http://www.iiiec.unam.mx). Página consultada el 6 de mayo del 2007.

proporcionar, y si a ello agregamos apoyos fiscales al autotransporte podemos decir que el ferrocarril estaba condenado.

En el “modelo de economía global” que hace eco la citada Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y la reforma al correspondiente artículo 28 Constitucional(en 1995)la tendencia privatistas, de alta inversión y desregulación se presentan en el sistema ferroviario como un proyecto ambicioso aunque no con la velocidad como se hubiera querido. Estas reformas iniciaron ante la participación conjunta de los sectores público como privado para firmar el 10 de mayo de 1992 el “Convenio de Concertación de Acciones para la Modernización del Sistema Ferroviario Mexicano (...), el convenio permitiría la introducción de maquinaria, equipo e instalaciones de particulares, en la operación del sistema ferroviario nacional. El Estado conserva la responsabilidad de construir y mantener la infraestructura de caminos, mientras que los particulares podían dar servicio de carga a terceros con equipo propio.”<sup>106</sup>

Decíamos que la ordenación jurídica a veces avanza a paso lento en relación con la realidad, respecto de lo anterior en el sistema ferroviario se pueden presentar claroscuros muy ejemplificativos: el hecho de que la LX legislatura de la Cámara de Diputados expresare que “ si se compara el tráfico registrado en 1995 de 37 mil 600 millones de toneladas-kilómetros, con las 73 mil 750 millones de toneladas-kilómetros movilizadas en 2006, se observa que la participación de este sector en el transporte terrestre ha pasado de 18.11% hace 12 años a 26.3% el año pasado.”<sup>107</sup> Por otro lado, la renuncia de la Compañía de Ferrocarriles Chiapas-Mayab para ejercer los derechos derivados del título concesión y con ello operar y explotar vías férreas lo que derivó en el correspondiente procedimiento para imponer sanciones por parte de la SCT a dicha compañía causó gran revuelo en la prestación de este servicio público; nótese la necesidad de reordenar este transporte, de hacerlo mucho más competitivo así como encausar el deber del Estado para sujetar a los particulares al marco normativo específico.

A continuación presentamos un esquema donde se plasman los alcances del sistema ferroviario actual:

---

<sup>106</sup> Farber, Guillermo y Martínez, Gabriel, *Desregulación económica (1989-1993) op.cit.* p.47.

<sup>107</sup> www.sct.gob.mx. Comunicado de prensa No 079. Página consultada el 25 de mayo del 2007.



Fuente:dgttfm.sct.gob.mx/index.php

### 3.3.3.1. Administración Portuaria Integral y la red ferroviaria

Hemos dicho que la API ha contribuido en el desarrollo del sistema carretero lo mismo ocurre en el sistema ferroviario y su correspondiente red ferroviaria. Hoy en día el ferrocarril deberá favorecer al desarrollo de un sistema de transportación más eficiente además de apuntalar otros modos de transporte y en específico a los puertos.

En el marco del ya señalado Plan Nacional de Desarrollo y sus correspondientes programas sectoriales la API tiene una serie de deberes tanto directa (recursos propios) como indirectamente (participación de otros entes) con el desarrollo del puerto que administra y de entre ellos se destaca vincularlo con la red ferroviaria, el ferrocarril y el gobierno, he aquí algunos esbozos de los alcances en estos rubros.

En el año 2001 API Lázaro Cárdenas junto con el Gobierno Federal y bajo financiamiento de este último llevaron al cabo obras de protección de las vías del ferrocarril que circulan en el puerto.<sup>108</sup> En el 2002 API Lázaro Cárdenas y el Gobierno Federal realizaron obras de mantenimiento y ampliación de las vías férreas que conectan a este último puerto con Celaya; además se ampliaron los patios ferroviarios en Altamira y Manzanillo. Por su cuenta la empresa "Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec" que esta a cargo del Gobierno Federal

<sup>108</sup> Secretaria de Comunicaciones y Transportes, *Memoria de obras 2001*, SCT, México, 2001. p. 304.

realizó inversiones para el mantenimiento de vías y puentes entre la ruta Medias Aguas-Veracruz-Salina Cruz.

Para el 2003 API Altamira junto con el Gobierno Federal se dieron a la tarea de construir 1300 metros de espuelas de ferrocarril que beneficiaría a la zona Sur del puerto; por su parte API Tampico y el Gobierno Federal colocaron rieles en 600 metros de vías; asimismo API Veracruz con recursos propios modernizó su red ferroviaria dentro del recinto portuario y construyó al cabo cuatro vías sobre durmientes de concreto.

El año 2004 dejó las siguientes obras férreas en las que participa la API con recursos propios: API Altamira construyó 1.3 kilómetros de vías férreas, API Coatzacoalcos construyó un andén para la revisión de ferrocarril con una longitud de 224 metros y un ancho promedio de 13.1 metros; API Veracruz amplía nuevamente su red ferroviaria dentro del recinto portuario con lo cual construye la vía 7B y amplía la vía 8, propias para la transportación de grano.<sup>109</sup>

Para el año 2005 se destaca los avances de las APIs con sus propios recursos: API Altamira incrementa sus vías férreas consistentes en la conclusión de la primera etapa de construcción de vía a la terminal de minerales con una longitud de 1665 metros, así como 556 metros de vía hacia una nueva terminal; API Coatzacoalcos construye otro andén para la revisión del ferrocarril, esta vez de 734 metros y ancho promedio de 13 metros, con alumbrado y drenaje pluvial; API Veracruz nuevamente amplía su red ferroviaria en el recinto portuario con una inversión promedio de 11 millones pesos.<sup>110</sup>

Para el año 2006 no encontramos un dato relevante que nos demuestre el avance de las APIs con relación a la red ferroviaria. En el 2007 API Altamira con sus propios recursos invirtió en obras destinadas a mejorar las vías de comunicación terrestre, en el caso que nos ocupa vías férreas.<sup>111</sup> De forma indirecta las APIs se han visto beneficiadas producto de la inversión de los concesionarios a fin de rehabilitar vías en el puerto de Lázaro Cárdenas.

---

<sup>109</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Memoria de obras 2004*, SCT, México, 2004. pp. 199, 203 y 205.

<sup>110</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Memoria de obras 2005*, *op.cit.* pp. 199, 203 y 207.

<sup>111</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Memoria de obras 2007*, *op.cit.* p.85.



### 3.3.3.1.1. Empresas ferroviarias estrechadas con la Administración Portuaria Integral

Una vez que revisamos la participación actual de la API en la red ferroviaria, en especial el estado del arte si se quiere señalar, nos proponemos exponer el estado del arte de las empresas ferroviarias que operan en los puertos donde se encuentra una API.

En el esquema que presentamos anteriormente podemos descubrir que el sistema ferroviario mexicano se integra por seis empresas ferroviarias: Ferromex, TFM (hoy *Kansas City Southern* de México), Ferrosur, Transitsmico (del gobierno), Chiapas-Mayab y el Coahuila-Durango.

Al respecto APIVER es una de las administraciones en suma activas en función del ferrocarril que emplea, aquí lo pudimos descubrir, puesto que Veracruz “es el único puerto mexicano con la participación de dos de las más importantes empresas ferroviarias del país: Ferrosur y TFM.”<sup>112</sup> Ahora bien, Veracruz se conecta con el centro, sureste y norte del país a través de Ferrosur que cuenta con una “flota de 170 locomotoras y 3, 000 tolvas de ferrocarril en 1,450 kms de línea...*Kansas City Southern* de México opera 200 locomotoras y 3,000 tolvas de ferrocarril en 3,000 kms de vía...”<sup>113</sup> Estas empresas prestan servicios para carga en general, granos, fluidos y automóviles.

API Manzanillo cuenta con Ferromex que conecta a este puerto con 23 entidades federativas, “6 cruces fronterizos, y a las zonas industriales más importantes del país, como Monterrey, Guadalajara y México.”<sup>114</sup>

API Coatzacoalcos es servida por dos empresas ferroviarias: Ferrosur y Chiapas-Mayab, asimismo transporta en *ferries* carros de ferrocarril con carga en general y “servicios de doble estiba, cuenta con conexiones a las principales líneas ferroviarias del Este de Canadá y Estados Unidos...y acceso directo del ferrocarril al recinto portuario, con patio para maniobras y estadías.”<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> APIVER, *Veracruz, su puerto de confianza*, tríptico esquemático, Veracruz, México, 2007.

<sup>113</sup> *Veracruz, Port handbook 2007-08*, Land y Marine Publications, Norwich Colour Print, United Kingdom, 2007. p. 17.

<sup>114</sup> Ezquerro de la Colina, José Luis, *Historia y futuro del desarrollo turístico y portuario del litoral en Manzanillo Colima*, COEDI MEX, México, 2006, p. 146.

<sup>115</sup> Órgano informativo de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante de la SCT, *Puertos de México - Edición Especial-*, op.cit. p.8.

API Chiapas es respaldada por la empresa ferroviaria Chiapas-Mayab y tiene capacidad para dar servicio mediante vagones de doble estiba; API Guaymas cuenta con 8 kms de vías de ferrocarril dentro del recinto portuario y es servido por la empresa Ferromex, en tanto que API Salina Cruz recibe servicio ferroviario por parte de las líneas Ferrosur y Chiapas-Mayab las cuales distribuyen carga hacia el centro y sureste del país, además la vía férrea hace un recorrido que puede llegar al Golfo de México, las instalaciones de ferrocarril cuentan con servicio de doble estiba y transporte de automóviles.

API Tampico recibe servicio de la línea ferroviaria Ferromex como de TFM, éstas tienen conexión con las principales vías de caminos como férreas por ejemplo Ferromex enlaza de manera directa ha dicho puerto con Monterrey, por su parte TFM enlaza de manera directa al puerto de Tampico con San Luis Potosí.

API Altamira recibe servicio de las empresas ferroviarias Ferromex como TFM, la primera conecta al puerto con el noreste del país donde se destaca Monterrey, Ferromex, dos veces por semana opera carros de doble estiba en las doble dirección Altamira-Monterrey; la segunda empresa conecta a dicho puerto con el centro del país incluyendo la ciudad de México. La mayoría de las terminales marítimas del puerto de Altamira se conectan por ferrocarril, además una terminal de carga de ferrocarril en seco y contenedores es operada por Altamira, esta terminal cuenta con una capacidad de 80 carros de carga.

En resumidas cuentas podemos ver como las APIs buscan allegarse de mayores compañías y clientes que puedan colocar más carga y en el menor tiempo posible una solución lo será las empresas ferroviarias siempre que no caigan en la problemática de impericia y negligencia en el mantenimiento y conservación de las vías férreas así como de los carros de ferrocarril, de la construcción de vías según la geografía de la región por ende el tipo de carga, la planificación estratégica dentro de la ciudad puerto, por igual evitar los problemas de operatividad y capitalización que alguna vez presento el ferrocarril Chiapas-Mayab que aquí lo señalamos, el equilibrio entre el autotransporte y el transporte ferroviario, la necesaria participación del gobierno para hacer valer la normatividad al respecto por tanto la inversión puntual en este sector y la cristalización de proyectos que las APIs tengan con respecto a las vías férreas así como su promoción es primordial para incrementar la eficiencia de las APIs, por ende de los puertos.

### 3.3.4. Transporte aéreo

En el marco de la citada Ley de Aeropuertos (publicada el 22 de diciembre de 1995) que admitió inversión privada en el Sistema Aeroportuario Mexicano así como la diversificación de los servicios aeroportuarios (incremento de ofertas, ampliación de rutas y aerolíneas) donde el Estado no se iba a encargar de prestarlos únicamente pues se permitió la participación privada se ha podido constatar, en consecuencia, un cambio significativo en este sector. Al respecto presentamos el siguiente esquema:



Fuente: <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1776/Dychter.pdf>

El Sistema Aeroportuario Mexicano “esta constituido por 63 terminales aéreas comerciales que en su conjunto alcanzaron la cifra, el año pasado (2006), de 74 millones 882 mil 122 pasajeros en un millón 683 mil 130 operaciones”,<sup>116</sup> cuyas actividades, por señalar un referente que nos permita ser más específicos con nuestro tema, se presentan así:

<sup>116</sup> [www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx). Comunicado de prensa No 023. Página consultada el 18 de julio del 2007.

**Número de vuelos de servicio regular donde existe una API (Año 2006)**

Ciudad de origen	Ciudad de destino	Total de vuelos	Total de pasajeros	Total de carga (Kgs)
México	Acapulco	3180	219926	814120
México	Huatulco	1498	109328	87709
México	Campeche	1034	31419	9431

México	Lázaro Cárdenas	590	7296	83987
México	Manzanillo	1284	33011	65018
México	Mazatlán	1525	89858	491366
México	Puerto Vallarta	2957	227510	1207764
México	Salina Cruz	216	2274	32765
México	Tampico	1823	124506	613564
México	Veracruz	3456	208197	731952
Total		17563	1053325	4137676

Fuente: dgac.sct.gob.mx/fileadmin/leyes/SASE0306.xls.

De este gráfico podemos descubrir que en el año 2006 Puerto Vallarta fue el destino donde recibió más carga incluso por encima de puertos tales como Veracruz, Tampico o Acapulco, asimismo el mayor número de pasajeros y dado el atractivo turístico Puerto Vallarta encabeza dicho rubro y dejó en segundo lugar a Acapulco y más abajo a Veracruz y Tampico a pesar de que en el mayor número de vuelos manda Veracruz y luego Acapulco; en suma podemos decir que la estadística es reveladora puesto que en Puerto Vallarta se ha trabajado de forma tal que los coloca en posición privilegiada, tan es así los resultados a pesar del atractivo comercial y turístico que pudieran tener puertos como Huatulco, Lázaro Cárdenas, Manzanillo o Mazatlán.

Aun más que en Puerto Vallarta están las obras de ampliación del aeropuerto lo que permitirá seguir compitiendo de esa manera,<sup>117</sup> sin embargo en Tamaulipas donde se enclavan los puertos de Tampico y Altamira se proyecta construir más terminales de carga aérea que conecten aun más a dichos puertos con Estados Unidos, Nuevo León, Coahuila y Chihuahua<sup>118</sup> además el esfuerzo que hace el estado de Veracruz a través de su aeropuerto(Heriberto Jara Corona) por mantener conexiones directas con Cancún, Mérida, DF, Tampico y Monterrey así como vuelos directos a Houston y La Habana.<sup>119</sup>

Finalmente, y gracias a las estrategias para crear sociedades mercantiles y el régimen de concesiones y permisos, la apertura a la inversión privada en el aerotransporte, el aumento de terminales aéreas y de líneas aéreas se ha logrado avances significativos, no obstante, es fundamental evitar tendencias oligopólicas y competencia desleal con el autotransporte, excesivas tarifas y costos de transportación. Es encomiable destacar el equilibrio que debe haber entre los diversos actores que participan en el transporte aéreo y la necesaria coordinación con las zonas portuarias, en apoyar a los puertos que reciben gran afluencia de pasajeros y carga pero no olvidar a los que necesitan de apoyo con el objeto de crecer conjuntamente.

### 3.3.5. Transporte marítimo

En este tema presentaremos un análisis basado en un estado del arte selecto, al igual que con el transporte aéreo dejaremos al lado información con carga de datos históricos, puesto que la literatura contemporánea es basta y según lo dicho: depurada en este tópico.

“La posición geográfica en la que se encuentra México, permite que con excepción de EU y Canadá, el 80% de su comercio exterior se realice a través del transporte marítimo, esto se logra al interconectar a los principales puertos mexicanos del Golfo de México y del Océano Pacífico, con 547 destinos geográficos de casi cualquier parte del mundo, lo que

<sup>117</sup> www.sct.gob.mx. Comunicado de prensa No 175.Página consultada el 3 de enero del 2008.

<sup>118</sup> Ortega, Reina Isabel, “Tamaulipas le entra a la logística”, *T21*, México, año 9 Volumen 96, agosto de 2007, p.46

<sup>119</sup> Veracruz, *Port handbook 2007-08*, op.cit.p. 17.

posibilita una mayor diversificación del intercambio comercial de los exportadores e importadores nacionales.”<sup>120</sup> En relación a lo anterior México se vincula con 142 países en todo el globo terráqueo.

Para mantener este porcentaje incluso ampliarlo México ha tenido y tiene que salvar algunas aristas sobre el transporte marítimo, y que son, según nosotros, de naturaleza fundamental, las cuales, según Carlos Martner, Alfred J. Baird, Ojeda Cárdenas, y José Eusebio Salgado y Salgado se expresan del modo siguiente:

a) La necesaria reflexión tendiente a que México se encuentra ante una inclinación política y jurídica, según vimos, de apertura comercial donde la mundialización y globalidad son factores reales que inciden en los diversos sectores del desarrollo de nuestro país, en específico el transporte marítimo. En atribución a lo anterior podemos destacarlo del siguiente modo:

Según la citada “La mundialización es un proceso que comprende un intercambio financiero y comercial, siendo este último rubro donde se destaca la importancia del transporte marítimo, el cual por su alta capacidad para mover grandes volúmenes de mercancías, y por su elevada adaptabilidad, es el modo de transporte ideal para cubrir los destinos más lejanos del planeta con embarcaciones especializadas y con altos estándares internacionales de seguridad para la vida humana en el mar, las cargas y las propias embarcaciones.”<sup>121</sup>

Podemos decir que la globalización o globalidad (término que preferimos) esta muy estrechado con la mundialización, bajo esta tesis “Rivas plantea tres grandes instancias en las que se manifiesta la globalización: el plano económico, el político y el cultural. En el primer caso rescata a autores como Cohen, Graham y Sánchez, entre otros. Según Cohen, la globalización es un término que da cuenta de una doble realidad: de un lado la internacionalización de los mercados de bienes, servicios y factores de producción; de otro, el surgimiento de empresas industriales capaces de concebir su desarrollo en escala mundial y formular para ello estrategias globales de producción, comercialización y gestión. Rivas agrega al respecto que comercio, inversiones, división internacional del trabajo, revoluciones tecnológicas en las comunicaciones y los transportes, intercambios financieros, migración de la fuerza de trabajo, cooperación económica internacional y cultura organizacional son los grandes fenómenos en el ámbito económico de la sociedad globalizada”<sup>122</sup>

Ahora bien un argumento que nos permita sustentar con especial atino en el transporte marítimo nos lo proporciona el mismo Martner Peyrelongue quien cita a Hoffman del modo siguiente: “El transporte es uno de los cuatros pilares de la

<sup>120</sup> www.sct.gob.mx. *Guía de servicios de transporte marítimo en México, 2007.* p.11. Página consultada el 21 de mayo del 2007.

<sup>121</sup> *Guía de servicios de transporte marítimo en México, 2007. op.cit.* p.7.

<sup>122</sup> Ver. Martner Peyrelongue, Carlos Daniel, *La apertura comercial y los puertos del pacífico en la reestructuración del territorio en México,* Tesis doctoral, *op.cit.* p.26.

globalización. Junto con las comunicaciones, la liberalización del comercio y la tecnología de computadoras, la mayor eficiencia de los servicios portuarios y de transporte marítimo han facilitado la compra y la venta de mercancías, materias primas y componentes en casi todos los lugares del mundo. La tecnología de la información es la base de la economía de servicios posindustrial. La liberalización del comercio permite la asignación eficaz de los recursos a escala global. Finalmente, las telecomunicaciones y el transporte son las herramientas necesarias para transmitir información y trasladar bienes de un punto a otro del globo.”<sup>123</sup>

b) La dinámica del transporte marítimo presenta ciertas tendencias a la consolidación. Es decir la perentoria fusión de navieras y la adquisición de otras, en términos de Martner alianzas globales y fusiones. Al respecto se busca fusionar consorcios del transporte marítimo y multimodal (más de una modalidad de transporte), lo que hoy en día se observa como una actividad regular. Estas alianzas son multicontinentales; sus buques tratan de compartir principales rutas marítimas que implica ampliar geográficamente las rutas y la frecuencia de los servicios; pretenden utilizar las terminales tanto terrestres como marítimas de modo conjunto; buscan generar acuerdos para “operar conjuntamente los tramos terrestres de las redes de distribución, es decir pretenden controlar la red completa a través de la consolidación del intermodalismo; otras áreas de cooperación...para el futuro son las relativas a la utilización de sistemas de comunicación comunes y sistemas de ventas y *marketing* manejados conjuntamente.”<sup>124</sup>

Uno de los principales bemoles radica en aquella latente amenaza de la aparición de los oligopolios y monopolios por parte de grandes alianzas que repercutirían en los exportadores e importadores, hoy en día este fenómeno requiere en los puertos mexicanos estructuras que puedan sopesar esta nueva directriz.

---

<sup>123</sup> Ver Martner Peyrelongue, Carlos y Moreno Martínez, María Aurora, *Tendencias recientes en el transporte marítimo internacional y su impacto en los puertos mexicanos*, *op.cit.* pp.6-7.

<sup>124</sup> *Ibid.* p.13.Según el Instituto Mexicano del Transporte el intermodalismo resulta de la combinación del autotransporte y el ferrocarril en la prestación de servicios de entrega de la mercancía puerta a puerta. Respecto de la fusión de navieras” para muestra un botón” ya que la gran naviera “Hapag-Lloyd...al haber adquirido a CP Ships en 2005, se hizo acreedora también al mercado que esta naviera tenía en México tras la compra en 1999, de TMM, compañía insignia mexicana que llegó a ser una de las cinco más grandes del mundo y la más importante en Latinoamérica, propietaria de las líneas Tecomar, Trasatlántica, y la Gran Colombiana.” Ver Castillo, Ruiz Miguel Ángel “Reporte Marítimo de México”, *T21*, *op.cit.*, p.61.

Otro problema de necesario resalte es que si bien es cierto las alianzas catapultan el transporte marítimo ¿hasta que punto la flota mercante mexicana participa de los frutos de tal fenómeno? Por la literatura específica no es halagador el resultado debido a que la flota mercante mexicana vive una de las principales crisis de su historia incluso para declararla inexistente y por tanto sin posibilidad de participar en estas grandes alianzas marítimas porque apenas 12 barcos con bandera mexicana realizan tráfico de altura lo demás se efectúa a través de grandes buques extranjeros; asimismo no se contemplo en el Plan Nacional de Desarrollo, según vimos, rescatar este sector lo que ocasiona un crecimiento desproporcionado entre los puertos y las embarcaciones que realizan navegación de altura; y hablando de falta de proporción la navegación de cabotaje se realiza por 109 barcos cuando 6 500 barcos de navieras extranjeras llegan a los principales puertos de altura donde hay una API; además nuestra flota mercante ocupa el lugar 50 de entre 159 Estados con una edad promedio de 16 años lo que, según José Eusebio Salgado y Salgado, rebasa los límites estándar y esta fuera de toda normatividad internacional establecida por la citada OMI.

¿Que nos falta entonces? En términos de José Eusebio Salgado los gobiernos deben estar concientes de la necesidad de una flota mercante nacional incluso subsidiarla cuando hasta ahora no lo han hecho por ende requiere de una legislación marítima avanzada que establezca reales beneficios para este sector y desde nuestra perspectiva una legislación marítima clara acorde con los avances que la legislación portuaria ha engendrado, creo también en la necesaria implementación de programas emergentes que resanen, al menos, los defectos que el último Plan Nacional de Desarrollo no pudo resarcir en pro de la flota mercante mexicana.

c) La presencia imperante de la dinámica de los transbordos. Debemos apuntar que un transbordo, según Martner, es una “maniobra de transferencia de la carga y/o de los contenedores desde un buque mayor a otro menor o viceversa, realizada en algún puerto intermedio entre el origen y destino de la mercancía.”<sup>125</sup> Se puede observar hoy en día el crecimiento en la actividad del manejo de la carga que se coloca en el contenedor y que requiere de una formación en estricto particular pues gracias a esta invención de los años

---

<sup>125</sup> Martner Peyrelongue, Carlos y Moreno Martínez, María Aurora, *Tendencias recientes en el transporte marítimo internacional y su impacto en los puertos mexicanos*, op.cit. p.76.



cincuenta (el contenedor) se han generado puertos que se especialicen en su trato (guarda, carga, descarga y traslado; en la que Manzanillo juega un papel primordial en el Sistema Portuario Mexicano). Por tanto los transbordos, según Martner, conforman “el pegamento”, el elemento que unifique las cadenas del transporte vía marítima.

A fin de abundar en nuestra investigación y al cabo de lo anterior según Baird (Jefe del Grupo de Estudios Marítimos de la Universidad Napier de Edimburgo Escocia):

Demuestra el aumento de la carga contenerizada y la importancia que en la actualidad cumple el transbordo, siguiendo también las tendencias señaladas por Hoffmann y Martner. Al respecto, indica Baird: “en el período 1996-2002, el total de tráfico portuario mundial de contenedores aumento de 157.7 millones de teus a 272.7 millones de teus, lo que representa un aumento del 73 % y un incremento medio anual del 12.1 %”. El transbordo, según este especialista, aumentó...al pasar de 11 % en 1980 a 18.1 % en 1990 y a 27.3 % en el 2002.

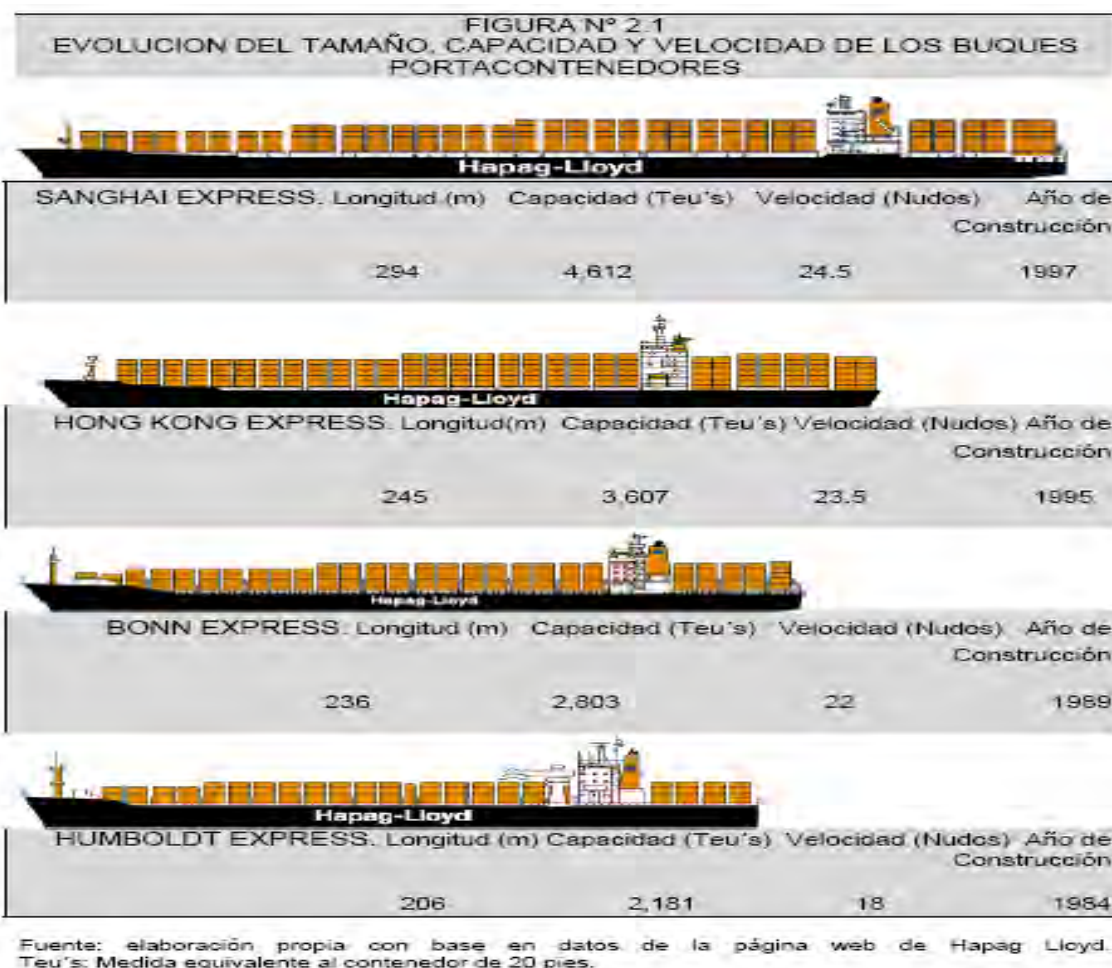
Sobre las perspectivas del transbordo la Ocean Shipping Consultants y Baird en el 2000 manifiesta:

“A medida que el tamaño de los buques siga aumentando y que las fusiones y alianzas entre las líneas de transporte marítimo adquieran preponderancia cada vez mayor en el sector, se harán más pronunciadas las ventajas económicas que supone la reducción del número de escalas en puertos”. “La proporción del transbordo en el total de la demanda ya es alta, y se prevé que siga aumentando a medida que las líneas procuren servir al mercado con el menor número de escalas directas posible, lo que incrementará la distribución radial de los contenedores”.<sup>126</sup>

d) Señalaba Baird del aumento en el tamaño de los buques, esto es la última arista que un puerto mexicano debe afrontar y por ende hacer más expedito el transporte marítimo. Es evidente que con la aparición de los transbordos de carga contenerizada y la consolidación de navieras tuvieron previamente que evolucionar los buques, esta investigación nos llevo a descubrir que existen buques denominados Post Panamax (buque de quinta generación con capacidad para cargar hasta 7000 teus, más o menos 8000 contenedores, estos buques sobrepasan la anchura del Canal de Panamá y se construyeron a principios del siglo XXI,) un gráfico presentado por Carlos Martner nos demostraría las generaciones que le antecedieron:

---

<sup>126</sup> Ojeda Cárdenas, Juan Narciso, *op.cit.* p. 158.



Posteriormente se construyeron buques de 8400 teus de capacidad, hoy en día tenemos portacontenedores Suez max<sup>127</sup> y en futuro los arquitectos navales presumen se pueda construir buques de 18000 teus, llamados Malaca max.

“Se concluye...que el aumento del tamaño de los buques en el futuro complicarán las instalaciones de los puertos latinoamericanos y mexicanos, por lo que los puertos pequeños y medianos de nuestros territorios deben adaptarse a los cambios globales que se viene produciendo en esta nueva revolución del transporte marítimo, que aparenta no tener límites físicos.”<sup>128</sup>

<sup>127</sup> Según un artículo publicado el lunes 19 de noviembre del 2007 el Emma Maesk es el buque portacontenedores más grande del mundo debido a que la eslora del Emma Maesk es de 397 metros, la manga 56, cala 15 metros y medio y puede transportar unos 11.000 contenedores con un peso de 14 toneladas (entre 13.500 y 14.500 TEUs, de acuerdo a cómo se calcula la carga) a una velocidad de más de 25,5 nudos, con sólo 13 hombres de tripulación, merced a un motor de 109.000 HP y a un alto grado de automatización de sus controles. Ver <http://mexicomaritimo.blogspot.com/2007/11/emma-maesk-el-buque-portacontenedores.html>.

<sup>128</sup> Ojeda Cárdenas, Juan Narciso, *op.cit.* p. 158.

### 3.3.5.1. Transporte marítimo respaldado por la Administración Portuaria Integral\*\*\*\*\*

En apartados anteriores hablábamos del fenómeno de unificación y fusión de las líneas navieras con el fin de mejorar la transportación marítima en los puertos mexicanos, ahora bien de estas líneas navieras 83 llegan y salen de puertos nacionales en virtud de las cuales 78 son extranjeras y 5 mexicanas; en este sentido el Sistema Portuario Mexicano movió durante el 2007 cerca de 250 millones de toneladas de mercancía sólo por debajo del transporte carretero, entonces ¿de que forma contribuyo la API para llegar a tales alcances?

Podemos decir que las actividades desempeñadas en este rubro se direccionan indirecta y directamente al mejoramiento del transporte marítimo por ejemplo:

...durante 2004 se destinaron recursos públicos por 1 107 millones de pesos a obras para la modernización y ampliación de la infraestructura portuaria de las Administraciones Portuarias Integrales (API's), así como la construcción, conservación y mantenimiento de instalaciones en puertos no concesionados. Entre las obras ejecutadas por las API's, destacan por su impacto económico la construcción de la posición de atraque número 11 y del patio posterior a la posición de atraque número 15 en Manzanillo; la reconstrucción de malecones interiores, adecuación de vialidades, construcción del muelle número 5 en espigón y reestructuración del muelle fiscal 1 en Veracruz; la reconstrucción del muelle número 5 en Mazatlán; y la construcción de un muelle en Dos Bocas. Asimismo, con objeto de mantenerlas condiciones de seguridad en la navegación interior y maniobras de las embarcaciones, se realizaron importantes obras de dragado en canales, dársenas o paramentos de los puertos de Lázaro Cárdenas, Altamira, Dos Bocas y Ensenada.<sup>129</sup>

Asimismo el año 2005 fue muy retributivo en cuanto a la inversión para el desarrollo del transporte y comercio marítimo dado que con una inyección de 1962 millones de pesos las APIs pudieron realizar obras de construcción de muelles en Dos Bocas, Ensenada, Puerto Vallarta; la construcción del muelle número cinco forma de espigón en Veracruz; “reconstrucción del muelle número 5 en Mazatlán; adelgazamiento del muelle número 6; y construcción de muelle en la posición de atraque número 7 en Progreso. Asimismo, con el propósito de garantizar condiciones de seguridad en la navegación interior y maniobras de las

---

<sup>129</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Memoria de obras 2004*, op.cit. p. 187.

embarcaciones, especialmente las de nueva generación, las API's efectuaron obras de dragado... en los puertos de Ensenada, Lázaro Cárdenas, Altamira, Tampico y Veracruz.”<sup>130</sup>

Para el periodo 2006-2007 hubo una inversión para las APIs de 2115 millones de pesos (hablamos del 2006) y se tenía proyectado para el 2007 una inversión de 1837 millones de pesos aunque menos del año anterior si importante inversión pero no suficiente si queremos avanzar a pasos agigantados, una buena parte de dicha inversión fue destinada al transporte marítimo<sup>131</sup> y a su desarrollo; esa ha sido la directriz de los últimos años según lo vemos a continuación:

INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA PORTUARIA, 2001-2007  
(Millones de pesos)

Concepto	Datos anuales						
	Observado						Meta
	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>v</sup>	2007
<b>Pública</b>	1 004.3	903.1	1 154.6	1 429.5	2 443.0	2 745.9	2 384.5
- SCT <sup>v</sup>	156.2	162.6	140.0	256.1	546.8	630.9	547.1
- APIS	848.1	740.5	1 014.6	1 173.4	1 896.2	2 115.0	1 837.4
<b>Privada</b>	5 334.2	3 247.5	1 620.0	5 961.0	5 209.6	4 270.9	3 792.1
<b>Total</b>	6 338.5	4 150.6	2 774.6	7 390.5	7 652.6	7 016.8	6 176.6

<sup>v</sup> Incluye FIDENA.

<sup>p</sup> Cifras preliminares.

FUENTE: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Ya decíamos que gran parte de dichas inversiones a las APIs se direccionan al transporte marítimo, ahora veremos algunas de las obras que se efectuaron en los puertos de altura y que requirieron del cargo de las APIs.

Según la Memoria de Obras 2006-2007 de la SCT, en los puertos de Guaymas, Mazatlán, Tampico, Tuxpan y Veracruz se realizaron diversas obras de dragado (excavar bajo el agua para limpiar los canales de acceso al puerto) lo que permitió mejoras en las áreas de entrada y salida a los citados puertos. En el mismo tenor se realizaron obras de construcción y mantenimiento de muelles en los puertos de Guaymas, Topolobampo, Puerto Vallarta y Veracruz, asimismo en Manzanillo se termino de regularizar la profundidad del canal de

<sup>130</sup> Secretaria de Comunicaciones y Transportes, *Memoria de obras 2004*, op.cit. p. 185.

<sup>131</sup> Según Alejandro Díaz Bautista, investigador del COLEF( Colegio de la Frontera Norte): “El ritmo de inversiones en puertos de México ha sido insuficiente para satisfacer las necesidades de transporte, así como para alcanzar estándares competitivos a nivel internacional ya que ningún puerto mexicano se encuentra entre los 50 mejores del mundo...Por lo que México y sus puertos se encuentran inmersos en la competencia mundial, el desarrollo de cada una de las terminales portuarias, desde infraestructura y mejora de servicios hasta la diversificación de los mismos, ha sido moderada y necesita aumentar, ya que el sector de puertos se ha convertido en uno de los sectores económicos del país que más ha crecido en la presente década.”Ver [www.infotransportes.com](http://www.infotransportes.com). Página consultada el 31 de enero del 2008.

navegación y en Tampico se amplió la plantilla a 100 metros con el fin de dar entrada a embarcaciones mayores. En orden a lo anterior y a pesar de las críticas hechas por José Eusebio Salgado y Salgado en páginas anteriores, quizás, ellos motivo lo siguiente: “se propiciaron acuerdos entre navieros y autoridades, en beneficio de nuestro comercio interior y exterior, generando de diciembre de 2006 a julio de 2007 se abanderaran como mexicanas 42 embarcaciones, cuya incorporación fortalece a los servicios de apoyo para la explotación y exploración de hidrocarburos en la Sonda de Campeche. De enero a julio de 2007 se han abanderado 36 embarcaciones, que representan el 90 por ciento de la meta anual programada, superando 5.9 por ciento lo realizado en igual periodo de 2006.”<sup>132</sup> Como podemos ver es limitado el abanderamiento en cuanto a unidades como a los servicios que pudiera prestar en cierta región, lo bueno es que es un ligero avance muy a pesar de lo inminente.

### 3.3.5.1.1. Cruceros: transporte marítimo de especial atención para la API

Según el citado Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 el turismo es considerado como prioridad nacional. México, en los últimos años, se ha dado a la tarea de fomentar el turismo de manera primordial lo que lo ha llevado a fluctuar dentro de los primeros 10 países de destino del turismo extranjero según se señala a continuación:

**PRINCIPALES DESTINOS EN EL MUNDO POR SUS LLEGADAS DE TURISTAS INTERNACIONALES, 2001-2006**

2001			2005			2006 <sup>p/</sup>		
Posición	País	Millones de llegadas	Posición	País	Millones de llegadas	Posición	País	Millones de llegadas
1	Francia	75.2	1	Francia	75.9	1	Francia	79.1
2	España	50.1	2	España	55.9	2	España	58.5
3	EUA	44.9	3	EUA	49.2	3	EUA	51.1
4	Italia	39.6	4	China	46.8	4	China	49.6
5	China	33.2	5	Italia	36.5	5	Italia	41.1
6	Reino Unido	22.8	6	Reino Unido	28.0	6	Reino Unido	30.1
7	México	19.8	7	México	21.9	7	Alemania	23.6
8	Canadá	19.7	8	Alemania	21.5	8	México	21.4
9	Austria	18.2	9	Turquía	20.3	9	Austria	20.3
10	Alemania	17.9	10	Austria	20.0	10	Rusia	20.2
11	Hungría	15.3	11	Rusia	19.9	11	Turquía	18.9
12	Polonia	15.0	12	Canadá	18.8	12	Canadá	18.2
13	Grecia	14.1	13	Ucrania	17.6	13	Malasia	17.5
14	Hong Kong	13.7	14	Malasia	16.4	14	Hong Kong	15.8
15	Malasia	12.8	15	Polonia	15.2	15	Polonia	15.7

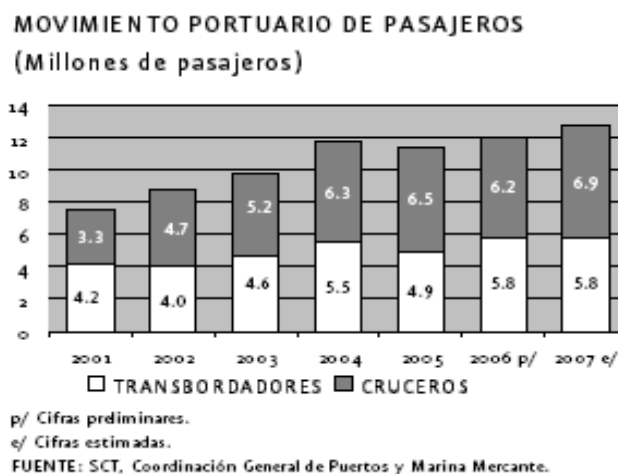
p/ Cifras preliminares.

FUENTE: Para 2001, los datos corresponden a la Organización Mundial de Turismo (OMT). Para 2005 y 2006, OMT, Barómetro del Turismo Mundial, Vol. 5, No. 2, junio de 2007.

<sup>132</sup> Secretaria de Comunicaciones y Transportes, *Informe de labores 2006-2007*. p. 87.

Esta actividad es de las principales fuentes de ingresos para el país solamente por debajo del petróleo y de las remesas y como tal es una industria próxima a desarrollarse con más ahínco, no debemos olvidar que el petróleo como energía no renovable ha de terminarse sin embargo el capital turístico de México es notable pues cuenta con zonas arqueológicas de renombre, zonas boscosas, selvas y ciudades coloniales en suma atractivas; playas reconocidas a nivel mundial en la cual se bañan una gran cantidad de turistas tanto nacionales como extranjeros; esto nos lleva a preguntarnos ¿de que forma están contribuyendo las administraciones portuarias integrales al fomento del transporte marítimo que favorezca el mantenimiento y crecimiento del capital turístico?

En el año 2006 el movimiento de pasajeros dentro del Sistema Portuario Nacional registró un crecimiento de 4.6% con respecto al año 2005; de enero hasta julio del 2007 el movimiento de turistas dentro de dicho sistema fue de 7.8 millones, 4.6 corresponde a cruceros y el resto a transbordadores, lo que significó un aumento de 18.5% superior al año 2006; así como un avance de 61.4% con respecto a la meta anual, al cabo de lo anterior se destaca el siguiente gráfico:



En este sentido hay actividades muy esquemáticas que nos muestran una serie de contribuciones y aciertos de las APIs con el turismo y el transporte de pasajeros, lo que incentiva a las ciudades puertos, por ende a las playas, sin embargo no podemos excluir algunos áreas de oportunidad que bien podrían tomarse en cuenta fin de mejorar las APIs, en consecuencia diagnosticaría en mejor medida el turismo de cruceros.

Al cabo de lo anterior destacaremos que API Quintana Roo distribuyó la llegada de hoteles flotantes para evitar congestión marítimo y garantizar con ello un servicio de calidad y seguridad de los 33 mil turistas, en consecuencia 9 cruceros permanecerían en Cozumel y 2 serían enviados a Playa del Carmen.<sup>133</sup> Un problema que se suscitó en Puerto Progreso fue el reclamo del Capitán del tercer crucero más grande del mundo y que al navegar por las aguas de aquel puerto se encontró que la curva en el canal de navegación del mencionado puerto es muy estrecha lo que dificulta las maniobras del trasatlántico y por ende la seguridad de los pasajeros, según se expresa en nuestra fuente la obra de ampliación del canal iniciaron en el 2006 pero nunca concluyeron, ello afecta la posibilidad de contar con estos cruceros en consecuencia el dejar de percibir una derrama cuantiosa.<sup>134</sup>

En el puerto de Ensenada, de forma inusual, arribaron dos cruceros los cuales uno atracó en el muelle uno de la terminal de cruceros y el otro atracó en el muelle de cabotaje de API Ensenada,<sup>135</sup> nótese de la disposición de la API por darle el mejor abrigo a dichas embarcaciones y por otro lado la falta de infraestructura de arribo.

El alcalde de Tampico pretende que este puerto se consolide como destino turístico de primer nivel para lograrlo se están haciendo importantes obras como la construcción del Centro de Convenciones, a partir del próximo 7 de abril el inicio de los vuelos directos desde Dallas a Tampico y la construcción de un eje vial en la hoy avenida Monterrey tomando parte de los recursos de la API Tampico y de los municipios de Altamira, Ciudad Madero y Tampico.<sup>136</sup> Por igual, en Tampico, el recinto de la aduana es uno de los inmuebles más visitados (170 mil personas al año el cual rebosa de limpieza y presentación según nuestra perspectiva y dada la vista que le hicimos) por ende buscare el gobierno del estado junto con API Tampico instalar el Museo Nacional del Mar con este proyecto se adhieren al proyecto

<sup>133</sup> [www.dqr.com.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=10728&Itemid=18](http://www.dqr.com.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=10728&Itemid=18)diariodelistmo.com.

Página consultada el 15 de febrero del 2008. Hernández, Francisco, *Llegaran 11 cruceros pero sólo nueve se quedaran en el puerto*. Diario de Quintana Roo. Quintana Roo, 12 de febrero del 2008.

<sup>134</sup> [www.yucatan.com.mx/noticia.asp](http://www.yucatan.com.mx/noticia.asp). Página consultada el 15 de febrero del 2008. *El canal de navegación de Progreso estrecho*. Yucatán Centro y Norte. 4 de febrero del 2008.

<sup>135</sup> [www.ensenada.net/noticias/](http://www.ensenada.net/noticias/) Página consultada el 16 de febrero del 2008. *Llegan tres barcos a Ensenada*. Ensenada BCS. Vargas, Elizabeth. 1 de febrero del 2008.

<sup>136</sup> [www.hoytamaulipas.net](http://www.hoytamaulipas.net). Página consultada el 29 de febrero del 2008. *Tampico se consolida como destino turístico: Alcalde*. Tampico. 27 de febrero del 2008.

que busca conformar un corredor turístico desde la Laguna del Carpintero hasta el recinto portuario en donde el metro es un proyecto de los más álgidos aunado a los comentados.<sup>137</sup>

De lo anterior podemos deducir que regularmente API al participar en un proyecto de desarrollo turístico conlleva proyectos accesorios fundamentales para la ciudad puerto (caso Tampico); asimismo se requiere del administrador portuario para que ante los imponderables ocurridos en un crucero actué de modo inmediato y trate de resolver la problemática, es el caso de API Quintana Roo y API Ensenada; una situación que requiere ojo avizor es el cumplimiento de proyectos por parte de las APIs que de lo contrario repercutirían en la derrama económica tanto para la ciudad puerto, la administración portuaria así como el gobierno, aunado a ello la imagen que se proyecte al mundo dejaría en franqueable desventaja al puerto (caso API Progreso).

3.3.5.1.2. No todas las APIs son estatales, municipales, privadas o administradas por la SCT: aun siendo de la SCT son puertos turísticos

En el capítulo segundo de esta tesis listamos las APIs federales controladas por la SCT, la API cien por ciento privada como lo es API Acapulco, debemos agregar que existen 5 puertos, valga la redundancia, controlados y administrados por las entidades federativas en donde se dieron a la tarea también de crear APIs de ese mismo carácter (Tamaulipas, Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Baja California Sur), hay 5 APIs cuyo control depende del gobierno municipal: Nanchital,<sup>138</sup> Cozumel, Coatzacoalcos, Guaymas y Boca del Río; por otro lado hay 2 puertos administrados por una API aunque concesionados por la Secretaría de Turismo mediante el Fondo Nacional de Fomento al Turismo o FONATUR (Cabo San Lucas y Huatulco).

<sup>137</sup> [www.milenio.com/tampico/milenio/nota.asp](http://www.milenio.com/tampico/milenio/nota.asp). Página consultada el 2 de marzo del 2008. *La zona, con sólo dos museos, es destino cultural*. Domínguez, Miguel. Tampico, 2 de marzo del 2008.

<sup>138</sup> [www.diariodelistmo.com/istmo\\_nivel3.php?id\\_noticia=85447](http://www.diariodelistmo.com/istmo_nivel3.php?id_noticia=85447) Página consultada el 15 de enero del 2008. *Arranco formalmente el funcionamiento del puerto*. Razgado, Victoria. Nanchital, Veracruz, 13 de enero del 2008. De esta nota debemos resaltar lo siguiente: “Con la presentación de los proyectos y obligaciones pendientes para este año a las representantes del Consejo Administrativo de la Administración Portuaria Integral de Nanchital, “arranca formalmente el funcionamiento del puerto”, aseguró el Director de la dependencia, José Antonio Chagra Nacif. Durante una reunión que sostuvo con autoridades municipales en las instalaciones de la APINAN presentó los proyectos que se tienen para el desarrollo del puerto, entre los cuales contempló la adecuación y limpieza de las instalaciones, retirando toda la chatarra que se ubica en las bodegas, así como la eliminación de la maleza, entre otras actividades que se harán con inversión del Gobierno del Estado.”



En orden a lo anterior la Ley de Puertos destaca en una de sus clasificaciones la existencia de los puertos turísticos, puertos que en México tienen un gran responsabilidad dado el crecimiento en la afluencia de cruceros y el turismo en términos generales, aunado a lo anterior es menester diagnosticar las intenciones de diversos sectores por invertir en proyectos de desarrollo turístico para lo cual algunas APIs, dada su especialidad, tienen el deber de contribuir con este sector. Al cabo de lo anterior trataremos de esbozar algunos alcances propios de las Administraciones Portuarias Integrales.

Habíamos comentado que en el año 2006 Puerto Vallarta había sido el destino con más número de vuelos regulares lo que determino una gran afluencia de turistas y con la ampliación del aeropuerto se fomentaría con mayor intensidad el turismo de la región, bajo esta tesitura el primero de junio del 2007 el Gobierno Federal inauguro dos posiciones de atraque destinadas a cruceros, otra muestra del proceder en Puerto Vallarta consiste en que solamente “en un día entraron y salieron del puerto alrededor de 10 mil personas, cada una gasto entre 70 y 100 dólares”<sup>139</sup> (este es el parámetro de gasto diario de un turista cuando arriba a un puerto turístico mexicano), si esto no es un ejemplo que incite a la API correspondiente a fomentar el turismo entonces no cumple con la razón de su creación.

Puerto Progreso que hoy en día tiene varios problemas en torno a la designación de su nuevo administrador portuario (hecho que repercute en todas las cadenas de transporte por ende en el desarrollo del puerto -aunque para el 11 de marzo del 2008 ya nombraron al nuevo administrador-) aunque no por ello se detiene en la actividad turística; éste puerto gracias a su posición estratégica es un punto de enlace turístico con el Atlántico, el Mar Caribe y el Golfo de México, para mantener tales enlaces Puerto Progreso cuenta con una terminal especializada en transbordadores y cruceros de última generación con capacidad instalada para recibir un millón de pasajeros en un año, además de la licitación promovida por API Progreso para poner en funcionamiento 6 marinas turísticas (se destaca Celestún, Progreso y Río Lagartos).

Gran atención se finca en Zihuatanejo aunque sin API (y según diagnostico de la SCT) es un puerto con alto potencial turístico con énfasis en el transporte de cruceros para lo cual se proyecta un muelle con un alta capacidad de atraque.

---

<sup>139</sup> Panel de discusión Inbound Logistics México, “Puertos mexicanos”, *Inboundlogistics*, México, numero 27, Volumen 3, abril-mayo de 2007, p.39.

En Manzanillo, la API realiza obras para remodelar su muelle antiguo y la par se construye uno para recibir esos cruceros. “Mientras, en la terminal portuaria de Guaymas, la API y la citada Coordinación realizan negociaciones con líneas navieras a fin de que arriben pronto a esos destinos los llamados “hoteles flotantes.”<sup>140</sup>

De los puertos donde hay API concesionada por el FONATUR Huatulco es un complejo turístico y ecológico de las más importantes a nivel nacional; este enclave turístico cuenta con servicios para practicar deportes acuáticos (marina privada con capacidad para 30 posiciones); visitas a las fincas cafetaleras de la zona, a las 9 bahías y 36 playas; Huatulco tiene 2 muelles para recibir simultáneamente igual número de cruceros y 150 metros adicionales para recibir mini cruceros, administración exitosa y digna de resaltar puesto que la conciencia de progreso repercute en los ciudadanos de aquel puerto, mención especial a su espacio urbano y carretero interior que es de los más limpios según pudimos constatar.

La otra API concesionada por el FONATUR es Cabo San Lucas, este enclave turístico ubicado entre el Pacífico y el Mar de Cortés contrasta paisajes naturales pintorescos pues se observan desiertos con montañas y mar, cuanta con un acuario natural como lo es el Mar de Cortés, la ruta de crucero denominada Riviera Mexicana, cascadas de arena, cuevas y grandes hoteles como servicios de transporte interno eficientes; los servicios que presta la API estriban en 3 marinas privadas con capacidad para 419 posiciones de yates, lanchaje de cruceros y servicios del mismo giro dado que no se cuenta con muelle de cruceros, 150 metros adicionales de banda para recibir mini cruceros.

Otro puerto turístico administrado por la API es Mazatlán considerado al igual que otros como un multipuerto pues desempeña actividad comercial de carga contenerizada, general, perecedera, rodamiento y cruceros, este último según nuestro enfoque es el que nos interesa. Mazatlán recibió en el 2006 444 315 pasajeros producto de 212 arribos de cruceros, en el 2007 “en la atención a transbordadores se registraron 486 movimientos y una atención de 110 mil 652 pasajeros”,<sup>141</sup> nótese de la posibilidad de fomentar infraestructura que a pesar de contar con cierta vocación se pueda prestar servicios de otra índole; el caso que nos ocupa es Mazatlán que aun siendo de vocación comercial invierte el ámbito de los cruceros y transbordadores, otro caso es Acapulco, según veíamos con la visita hecha a la API, dado que

---

<sup>140</sup> Cruceros una industria sobre las olas, “Puertos de México. Modernización y competitividad de clase mundial”, *Industria marítima y portuaria. Eje del desarrollo económico*, edición 2007, SCT, México, p.14.

<sup>141</sup> *Ibid.* p.81.

su vocación es turística, sin duda, pero cuenta con patio para recibir carga rodada y para almacenar carga a granel, pensamos que si un puerto quiere sobresalir y ser por ese hecho considerado ganador no deberá soslayar la tendencia a multipuertos (esto hablaremos en un capítulo posterior) o en todo caso vislumbrar las fuentes de riqueza futura y adecuar las instalaciones para ello casos como los señalados demuestran de tales ajustes, aunque debemos estar concientes de salud de las administraciones para poder desplegar mejor la función de un puerto turístico.

### 3.3.6. Transporte multimodal

Hemos comentado que el transporte multimodal obedece a más de un modalidad de transporte, debemos agregar al cabo que en el transporte multimodal existe un solo operador como responsable de la carga (contenerizada) así sean diversos modos de transporte, a éste se le denomina Operador de Transporte Multimodal, éste (que es una persona moral) firma un contrato denominado de transporte multimodal internacional, asimismo existen empresas denominadas Operadoras de Transporte Multimodal u OTM, propias en el transporte marítimo de altura. Lo anterior tiene sustento y gran parte de la actividad multimodal esta en el Reglamento para el Transporte Multimodal Internacional (actualizado al 29 de junio del 2001 y entro en vigor el 8 de julio de 1989 según Diario Oficial de la Federación).

Desde el reglamento hay consentimiento y libertad para desarrollar el transporte multimodal según vemos aunque ¿cuales son las implicaciones reales en México en torno a esta variable de transporte? A partir del reglamento citado no se requiere autorización previa de la SCT para utilizar puertos marítimos mexicanos lo que permite mayor agilidad en la carga contenerizada y aumento en el comercio interno como externo, sin embargo aparecen algunas aristas reales que deben superarse y con ello detonar el multimodalismo, tales como:

a) El traslado de carga es más caro en relación con Estados Unidos.

“Cifras del Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) señalan que en el autotransporte la tarifa por kilómetro para movilizar una tonelada de mercancía es 20 por ciento más elevada; en ferrocarril, 4 por ciento y en el transporte marítimo, 12.6 por ciento. Estos costos podrían resolverse con una mayor integración del sistema carretero, ferroviario y marítimo, considera Roberto Newell, presidente del Imco. Esta situación ha llevado al país a pésimos niveles de competitividad frente a

las naciones desarrolladas. Un estudio de la consultora ATKearney acerca del nivel competitivo de 10 naciones en términos de infraestructura logística señala que México ocupa el noveno sitio. El análisis también muestra que los transportistas mexicanos cumplen en 88 por ciento de los casos con las entregas a tiempo de mercancías; contra 97 en Estados Unidos y 98 por ciento en los países europeos. El documento de ATKearney considera que si se trata de seguridad en el traslado de las cargas, en México sólo en 89 por ciento de los casos llega completa a su destino, mientras en Estados Unidos y Europa el promedio es 97 por ciento."<sup>142</sup>

b) Desintegración en el modo de transporte.

"...En México, una economía con un flujo comercial (exportaciones e importaciones) anual de 335 mil millones de dólares, cuya ubicación geográfica representa una ventaja competitiva potencial, el sistema de transporte significa un alto costo de operación que limita el creciente intercambio de mercancías. Datos de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM) indican que 58 por ciento del movimiento de carga se concreta mediante el autotransporte, una tercera parte por mar, 10 por ciento por ferrocarril y apenas 0.1 por ciento por avión.

El efecto adverso sobre la competitividad es tal que México ocupa el lugar 54 entre 75 naciones que analizó el World Economic Forum en lo que hace al conjunto de su infraestructura física. De acuerdo con el Imco, si las mercancías se trasladaran mediante los diferentes tipos de transporte y con base en el desarrollo de las economías de escala, el sector podría abarataarse y generar mayor competitividad frente a países como China y Brasil. El transporte tiene que irse mudando equilibradamente del carretero hacia el ferrocarril, ya que las tarifas por kilómetro-tonelada son más bajas. Según el Imco, hay mercancías con valor de 35 mil 600 millones de dólares que pueden ser enviadas por ferrocarril, y hoy son movilizadas por el autotransporte. Ante el desmantelamiento del sistema ferroviario del país desde la década de 1990, "muchas empresas aún tienen desconfianza en su operación", dice Eduardo Aspero, director general de la firma Baser Stack Train. Refiere que con el uso del ferrocarril en distancias cortas se puede ahorrar apenas

---

<sup>142</sup> www.jornada.unam.mx. Página consultada el 1 de marzo del 2008. *Transporte de carga a paso de tortuga*. Campa Zuñiga, Roberto. México, 16 de mayo del 2005.

entre entre 5 y 10 por ciento del costo, pero hay mayor seguridad ante los robos. En tramos largos (más de 500 kilómetros) el ahorro puede llegar hasta 15 por ciento. Pero la complementación entre los modos de transporte (marítimo, ferroviario y carretero) no se ha logrado porque la estrategia comercial se ha enfocado más en la disputa por las tarifas que en las bondades de la integración de un sistema multimodal de transportes, asegura Aspero.”<sup>143</sup>

c) La propuesta de operar corredores multimodales no se ha logrado cabalmente, aunque el país cuenta con 5 corredores multimodales padecen de tal desazón (Manzanillo-México, Manzanillo-Monterrey, Veracruz-México, Altamira-El Bajío-México, Lázaro Cárdenas-El Bajío-México).

“...La ATP se queja de que el Comité Interinstitucional de Facilitación para el Desarrollo de Corredores Multimodales, en vez de analizar la problemática que inhibe la competitividad y plantea soluciones que permitan mejorar los índices de competitividad, “optó por privilegiar algunos participantes que poco o nada entendieron el sentido del transporte multimodal”. Añade que se ha perdido la orientación original del acuerdo “al volverlo un instrumento de solución de conflictos operacionales locales, principalmente del ferrocarril, y se ha preferido orientar sus trabajos hacia el beneficio de aspectos minúsculos y no del establecimiento real de acciones tendientes a la integración de los distintos modos de transporte”. Aunque ya funciona el corredor transpacífico, que capta la carga llegada de los países de oriente por los puertos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas, mucha de la cual se destina a Estados Unidos y al interior del país, no han operado otros corredores, a pesar de que el objetivo era que el gobierno y el sector privado promovieran todos los medios de transporte en forma sincronizada para la salida y entrada de mercancías.” Podemos agregar que una de las opciones para el desarrollo del multimodalismo en México es Punta Colonet, éste es un proyecto que pretende crear un megapuerto en el estado de Baja California Sur, precisamente en el pueblo de Colonet, además se pretende construir vías férreas, carreteras, un aeropuerto, complejos turísticos y pesqueros. Dicho megapuerto se encuentra hoy día en problemas jurídicos de carácter ambiental, acuífero y terrenal. Punta Colonet trataría de ser un punto donde transitó carga contenerizada procedente de Asia al Este de Estados Unidos, pero también un puerto que proponga soluciones a los problemas de congestión y ambientales de los grandes puertos para carga contenerizada de Estados Unidos como son Long Beach y Los Ángeles. El puerto requiere una inversión inicial de 3 mil millones de dólares y su etapa de funcionamiento esta contemplada para el año 2025. Se pretende tomar el modelo de administración de algunos puertos marítimos mexicanos es decir: API.<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> *Idem*

<sup>144</sup> *Idem*. Del mismo modo conviene checar la página citada: <http://e-mar.sct.gob.mx/fileadmin/PNDP2008/doc/pndp/pndp-sac.pdf>. Que establece el Programa Nacional de Desarrollo Portuario 2007-2030.

d) Generación de ahorro. La SCT señala que la deficiencia en el sistema carretero a nivel general causa un sobrecosto de 20 mil millones de pesos en el transporte de carga, los dueños de los camiones llamados hombres-camión (dueños de 5 o menos unidades) que concentran el 55% de la oferta de transporte de carga tienen unidades obsoletas que necesitan de mayor consumo de combustible y como tal el mantenimiento es muy elevado, de evitar esto se ahorraría una cantidad de 100 millones de dólares.

e) La diversa regulación jurídica. Como hemos destacado en capítulos anteriores existen leyes para cada uno de los modos de transporte las cuales no se integran a la normatividad especial es decir al reglamento citado, según Leonardo Gómez (presidente de la Asociación de Transportistas Privados)"en la ley de cada modo existen preceptos que condicionan la competencia del tipo de transporte y no su complementación". De acuerdo con cada ley o reglamento "se exige la emisión de documentos de embarque con características de cumplimiento irrestricto por cada modo de transporte, y segmentan o prohíben la participación de transportistas distintos a la que regula...",<sup>145</sup> entonces se debe partir de leyes que se equilibren con la normatividad que regule el transporte multimodal y evitar caer en los excesos de requisitos y conceptos que cada ley exige sino en completarse e integrarse, más aun cuando estamos hablando de un reglamento que se supondría no es jerarquizado igual que una ley federal.

#### 3.3.6.1. El fomento del transporte multimodal en los puertos marítimos (actividades indirectas de las APIs)

Lo dicho anteriormente ha sido un ejercicio para destacar áreas de oportunidad en el transporte multimodal; el tema *in situ* versa sobre los últimos avances del transporte multimodal y como han contribuido los puertos e indirectamente las APIs al mismo.

---

<sup>145</sup> *Idem*

Ha habido acuerdos (celebrados por el sector público y privado) para desarrollar terminales y corredores multimodales<sup>146</sup> los cuales inciden en el crecimiento de un puerto; las formas de incidencia se pueden ver por ejemplo en la modificación de las reglas aduanales para fomentar los citados corredores y con ello realizar tráfico internacional mediante el ferrocarril entre la aduanas de Manzanillo y Piedras Negras y los puertos de Coatzacoalcos con Salina Cruz; en las pruebas para consolidar el corredor multimodal Lázaro Cárdenas-Nuevo Laredo-EUA; se verifico la competitividad y operatividad del corredor Lázaro Cárdenas-San Antonio Texas a través de una prueba consistente en el traslado de mercancía proveniente de China con destino a San Antonio Texas; se formaliza el Subcomité de Coordinación para Desarrollar el Corredor Multimodal del puerto de Altamira.<sup>147</sup>

En tiempo aun más reciente se busca promocionar los corredores y terminales multimodales pero como un objetivo real y conjunto de los diversos sectores que participan en el desarrollo del país; en orden a lo anterior se logro la publicación de reglas aduanales para realizar el tránsito internacional de tractocamiones entre las aduanas del Puerto de Guaymas (que es una excelente opción multimodal dada su conectividad con el Sur y Costa Este de Estados Unidos) y Nogales; se continua con la constitución del Subcomité para Desarrollar el Corredor Multimodal de los puertos de Guaymas, Pantaco y Topolobampo.<sup>148</sup>

### 3.4. El medio ambiente: un factor fundamental en la tarea de las APIs

Hemos señalado en la Ley Portuaria y el correspondiente titulo concesión que se desprende de ella y los PMDP especifican que en lo relacionado con la expansión del puerto es prioritario apearse a las disposiciones que preservan el medio ambiente, en consecuencia

---

<sup>146</sup> Según la SCT mediante el estudio denominado “Logística en México, infraestructura y corredores multimodales” se destaca lo siguiente: “Dichos corredores tienen el propósito de articular la infraestructura y servicios de transporte para el movimiento de mercancías, para abatir el costo logístico y coadyuvar a incrementar la competitividad de la economía nacional. Estos corredores permitirán dotar al comercio de: a) Coordinación entre autoridades para el despacho de la Carga. b) Vinculación e integración de servicios c) Aprovechamiento eficiente de la infraestructura. d) Seguridad y calidad del servicio transporte. e) Complementación entre los diferentes modos de transporte. f) Acceso ágil, seguro y oportuno a los mercados de consumo.

<sup>147</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Sexto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (año 2006)*. p. 281.

<sup>148</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Informe de labores 2006-2007*. p. 95

presentar las evaluaciones de impacto ambiental que exija SEMARNAT es una tarea inequívoca del administrador portuario; aunado a ello cada puerto y la API correspondiente realizan actividades dirigidas a la protección del medio ambiente, y el desarrollo sustentable del puerto no es la excepción.

Recordemos que las APIs cuentan con oficinas creadas *ex profeso* para trabajar con la problemática que gira en torno al rubro ecológico, inclusive las APIs cuentan con sus certificados de industria limpia, ISPS, ISO 9001:2000, ISO 14001:2004 que con orgullo postran en sus oficinas principales, con ello se trata de predicar con el ejemplo, cada certificado lo pudimos observar en los puertos de Salina Cruz, Tampico, Altamira, Manzanillo, Tuxpan, Veracruz y Acapulco, aunque es extensivo a las demás administraciones. Claro está que la problemática ambiental es un fenómeno que trasciende a las mismas APIs y que su observancia, cumplimiento y ordenación amén de las administraciones portuarias le corresponde al gobierno y a la población de la ciudad puerto.

Una figura desde mi perspectiva de necesaria explicación es la aludida por Colby: la denominada evaluación de impacto ambiental,<sup>149</sup> esta es una herramienta de política y protección ambiental y traída la suma de las veces en el proceder de las APIs al querer modificar parte del recinto portuario. Por que decimos lo anterior, simplemente al querer modificar parte de la infraestructura de un puerto muchas de las veces hay zonas de arrecifes, mangles, bosques, mantos acuíferos donde viven determinadas especies marinas, zonas donde viven determinadas especies terrestres y flora incluso, lo cual requiere de la correspondiente mención para poder determinar el destino de los mismos, parte de los destinos estriban en la evaluación de la situación ambiental para poder generar posibles soluciones: reparación económica (aunque a veces no hay dinero que lo repare fehacientemente), reparación del área

---

<sup>149</sup> Según el Instituto Nacional de Ecología: “La evaluación del impacto ambiental está dirigida a efectuar análisis detallados de diversos proyectos de desarrollo y del sitio donde se pretenden realizar, con el propósito de identificar y cuantificar los impactos ambientales que puede ocasionar su ejecución. De esta manera es posible establecer la factibilidad ambiental del proyecto (análisis *costo beneficio ambiental*) y, en su caso, determinar las condiciones para su ejecución y las medidas de prevención y mitigación de los impactos ambientales que será necesario tomar para evitar o reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente. Entre las principales características de la evaluación del impacto ambiental, están las siguientes: • Es un instrumento que tiene un carácter preventivo. • Se aplica en obras o actividades humanas. • Su objetivo es prevenir los efectos negativos sobre la salud humana y el medio ambiente que pudieran derivarse del desarrollo de una obra o actividad. • Basa su efectividad en un análisis prospectivo-predictivo. • Establece regulaciones a las obras o actividades sujetas a evaluación. • Es un procedimiento integrador de diversas disciplinas científicas. *Cfr.* Instituto Nacional de Ecología, *La evaluación del impacto ambiental*, SEMARNAT-INE, México, 2000, pp. 6-7.



dañada mediante tecnología que permita regenerar dicha área (cuando es reversible) o compensación de zona ecológica, evidentemente en área adjunta o alejada.

Indicábamos que al ser reversible la zona dañada se puede implementar tecnologías para restituir la zona, esta situación se presenta algunas veces en las APIs por ejemplo: una parte del recinto portuario en Altamira se proyecta para construir una terminal de fluidos, dicha área se ubicaba en una zona boscosa, API Altamira se comprometió en plantar 5 árboles por cada que derrumbaran, inclusive se trato de trasladar algunos árboles que por su edad eran de suma importancia al cinturón ecológico, en algunos se logro en otros no fue posible y se aplico el primer ejemplo que señalamos; además, (nos dijo el administrador portuario en entrevista) que se han plantado alrededor de 30 mil plantas de mangle rojos y se cuenta con un sistema complejo de preservación de la fauna dentro del recinto portuario(pudimos ver especies como flamencos rosados, gaviotas, pelícanos, iguana negra y verde).

Entonces, API Altamira cuenta con un cinturón ecológico producto de varios programas ambientales, aunado a ello cuenta esta API con un sistema de monitoreo de calidad del agua, aire, del sedimento marino y de las variables hidrometeorológicas. Antes de lo aquí expresado API Altamira tuvo que presentar la evaluación de impacto ambiental respecto de tales obras hecho que SEMARNAT tomo en cuenta para determinar la viabilidad del proyecto, que hoy en día es una realidad.

#### 3.4.1. Sistema de Gestión de la Calidad y Ambiental

Éste se basa en una serie de políticas derivadas de los POAs y en el PMDP en virtud de los cuales las APIs buscaran prevenir, mitigar y evitar los impactos adversos del medio ambiente así como fomentar la cultura de preservación del ambiente. Cada política se respalda por las leyes mexicanas en las que se incluyen tratados y las normatividad oficial respectiva. Dichas políticas expresan objetivos los cuales los podemos dividir en lo siguiente:

a) Tendientes a la renovación documental. Este objetivo busca obtener y mantener la certificación del Sistema de Gestión Ambiental así como el referente a industria limpia o cumplimiento ambiental de la API.

- b) Tendientes a los bienes ambientales. En virtud de estos se trata de mantener y acrecentar los recursos materiales que permitan desempeñar mejor la actividad ambiental por ejemplo: maquinaria para limpiar el puerto, los buques, los edificios, incluso mejorar los sistemas de telecomunicación, limpieza de bosques, mangles, arrecifes y otras áreas verdes.
- c) Tendientes a los recursos ambientales humanos. Fomentar entre los prestadores de los servicios portuarios, cesionantes, cesionarios, autoridades, población y terceros acciones que permitan mejorar la calidad de los servicios con el debido respeto al medio ambiente.
- d) Tendientes a los procedimientos ambientales. Consiste en especificar los procedimientos relacionados con los controles de calidad y medio ambiente en el puerto (evaluación de impacto ambiental, reacomodo y distribución de fauna y flora incluso eliminación de fauna nociva dentro del recinto portuario, uso equilibrado de la energía eléctrica, agua y gas).

Cada API especifica los Sistemas de Gestión de Calidad según las necesidades ambientales de cada puerto, por tanto en algunos puertos como Acapulco, Dos Bocas y Tuxpan no son tan descriptivos dichos sistemas como lo pueden ser en Lázaro Cárdenas, Veracruz, Altamira, Huatulco y Manzanillo.

Bajo esta última tesisura, (mediando investigación de documentos electrónicos) y a través de la idea de una discreta ecología profunda podemos observar que en API Lázaro Cárdenas, Topolobampo, Mazatlán, Altamira según citábamos, Salina Cruz, Guaymas y Puerto Vallarta el valor entorno cultural y protección ambiental forma parte del andamiaje axiológico, en API Ensenada se entiende como puerto limpio, y en los otros puertos donde hay API no se destacan como valores.<sup>150</sup>

### 3.4.2. Concavidad y convexidad en la API

En este apartado trataremos de presentar más ejemplos esquemáticos (cóncavos) de lo que están haciendo algunos puertos para preservar el medio ambiente, en otros casos de la convexidad o problemática que presentan debido a la obligación y necesidad de preservación

---

<sup>150</sup> Según Colby “la ecología profunda es un sistema ético y de valores...con un enfoque ecologista de ver al mundo.” Citado en Carmona Lara, Maria del Carmen y Hernández Meza, Lourdes. *Temas selectos de derecho ambiental*. IJ-UNAM-PROFEPA, México, 2006, p. 309.

ecológica. Si recordamos ya señalamos lo que ha sucedido en el puerto de Altamira, nos falta presentar el caso de API Manzanillo y APIVER.

APIVER, una de las principales APIs en el Sistema Portuario Mexicano, y como antes lo mencionamos, ha tenido a bien en expandir su terminal portuaria hacia la Bahía de Vergara, esta API no se ha dormido en sus laureles por lo que ha destinado dentro de la Zona de Actividad Logística 52 hectáreas forestales para el refugio de la fauna silvestre local y migratoria, en esta área ecológica se preserva también selva baja y mediana la cual es única en la región, dicha área esta registrada como un Unidad de Manejo Ambiental propia para la conservación de la vida salvaje, esta zona esta protegida por un área o polígono verde que sirve como amortiguamiento y que conservará las condiciones de medio ambiente hacia el exterior, además proveerá al entorno de condiciones de confort ecológico.<sup>151</sup>

El caso de API Manzanillo bajo la premisa de convexidad presenta una serie de aristas en suma reveladoras. Resulta que el 9 de enero del 2008 integrantes del Partido Verde Ecologista de México o PVEM junto con el diputado federal de ese mismo partido Rolando Elías Waymayer demandaron la destitución de algunos delegados de PROFEPA debido al proceder de API Manzanillo en la Laguna de Valle de las Garzas, de esa misma ciudad. Dichos integrantes del PVEM señalaron que PROFEPA no ha sido capaz de detener la devastación de mangle en la laguna ya citada y además en la Laguna de San Pedrito. El punto primordial aquí es que, según el PVEM, API Manzanillo ha violado el acuerdo incluido en el proyecto original en el sentido de realizar acciones paralelas al derribo de la zona de mangle con el fin de reparar, resarcir y mitigar el daño ambiental, se teme, según el PVEM, que al meter más muelles de los proyectados en la Laguna de las Garzas seque el vaso lacustre del Valle de las Garzas provocando con ello un grave impacto ambiental.<sup>152</sup>

Para el 20 de enero del 2008 legisladores del PVEM, que forman parte de la Comisión de Medio Ambiente del Senado, quedaron en entregar el diagnóstico final de los daño ambientales que ocasionaría una planta regasificadora en Manzanillo además acordaron plantear su posición respecto de los muelles proyectados en el Valle de las Garzas y la Laguna de San Pedrito, las cuales iban a visitar.

---

<sup>151</sup> [www.apiver.com](http://www.apiver.com). Página consultada el 1 de marzo del 2008.

<sup>152</sup> [www.ecosdelacosta.com.mx](http://www.ecosdelacosta.com.mx). Página consultada el 2 de marzo del 2008. *Exige el PVEM frenar el ecocidio en Manzanillo*. Aguilar Huerta, Arturo. Manzanillo, 10 de enero del 2008.

Ante tal situación el 18 de febrero del 2008 autoridades como PROFEPA, SEMARNAT, SECTUR, el Ayuntamiento de Manzanillo y API Manzanillo establecieron una alternativa consistente en el saneamiento y mitigación en materia de impacto ambiental que se desarrolle en la Laguna del Valle de las Garzas para compensar la afectación ecológica en la Laguna de San Pedrito, a la vez sugirieron tales autoridades crear área de esparcimiento y recreación es decir un parque ecológico en el Valle de las Garzas que de bienestar a las familias colimenses.<sup>153</sup>

Nótese de la convexidad que se presenta en esta situación; API Manzanillo mediante consentimiento de PROFEPA y SEMARNAT procedió al desarrollo interior del puerto, garantizando sendos empleos y progreso económico para la región, por el otro lado esta la afectación ecológica a las lagunas tanto de San Pedrito como la del Valle de las Garzas, se pudo observar alternativas de solución como la compensación; podemos decir que colisionan varias leyes federales: tanto la de Puertos como la de Vida Silvestre, la de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley Forestal principalmente; si el proceder de una API esta en detrimento ecológico de una población a cambio del avance laboral y al aumento en las inversiones de la región suena un tanto irrisorio preferir una o la otra, simplemente el respeto a la vida es un valor primario o bien jurídico tutelado-en términos del derecho penal-que esta por encima de cualquier proceder tanto particular como público.

### 3.5. El ligo puerto-ciudad: una alternativa tendiente a generar conciencia en la población para forjar vínculos con la API

En tiempos pasados el puerto considerado como “puerto negro” (puerto que sustentaba su crecimiento en el carbón, en el “oro negro” y en la industria dedicada a su procesamiento) jamás consideraba al ciudadano del puerto como un elemento primordial en el desarrollo conjunto de la región, era simplemente un número del seguro social, un sueldo, un trabajador como muchos otros. Al paso del tiempo y con los fenómenos mundiales que aquí hemos destacado cambia la filosofía del ciudadano-puerto y lo coloca en una posición esencial, tal como una medida del desarrollo marítimo portuario, un gran proyecto secundado por el Estado y apadrinado por las administraciones portuarias.

---

<sup>153</sup> [www.ecosdelacosta.com.mx](http://www.ecosdelacosta.com.mx). Página consultada el 7 de marzo del 2008. *Busca SECTOR abrir parque ecológico en Manzanillo*. Bobadilla Rosas, Miguel. A. Manzanillo, 18 de febrero del 2008.

Comentamos al principio de este capítulo respecto del ligo puerto ciudad, éste es parte del “Programa de Vinculación Puerto-Ciudad” que desarrolla la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante junto con las APIs.<sup>154</sup> Dichos programas están contenidos en las prerrogativas de las APIs en cuyo fin es ensimismar al ciudadano del puerto con el enclave portuario mismo, hacerle ver que es suyo dicha vía de comunicación y que el actuar de la población repercutiría en el mejor perfil del puerto o en su caso en detrimento; también estriba en actividades de divulgación del nodo portuario.

Los Programas Puerto-Ciudad se subdividen en tres vertientes o directrices:

a) Visitas guiadas. Cuya finalidad es explicar las actividades que se desempeñan dentro de las diversas áreas del puerto (industrias, transportes -vías y modos-, aduanas, telecomunicaciones, señales marítimas, bodegas, almacenes especializados, carga y descarga, desarrollo ambiental entre otras); asimismo se puede dar a conocer los proyecto que se desarrollan por la API y para el puerto que administra; regularmente la API cuenta con personal capacitado específicamente para realizar estas actividades (como lo pudimos constatar en la APIVER, API Altamira, API Tampico, API Manzanillo, API Acapulco, API Salina Cruz, API Tuxpan), estas visitas pueden ser grupales (universidades, grupos de empresarios, escuelas de educación básica y media) o individuales (investigadores, profesores o representantes de organismos internacionales).

b) Programas. Que contemplan actividades dirigidas a apoyar a la comunidad del puerto así como el cuidado del medio ambiente. Su finalidad es demostrar que los puertos son motores del crecimiento de la región pero además del crecimiento social. Dentro de estos programas de apoyo las APIs contemplan realizar, recíprocamente, comodatos y donaciones de bienes muebles e inmuebles (equipos de computo, automóviles, material para la construcción, edificios); exenciones (no cobrar a embarcaciones por utilizar el área del puerto administrada por la API); apoyos financieros para repavimentación de avenidas; capacitación al personal de

---

<sup>154</sup> [www.pan.senado.gob.mx](http://www.pan.senado.gob.mx). Página consultada el 8 de marzo del 2008. *Boletín 859. Piden senadores panistas reconocer la denominación Puerto-Ciudad a 18 municipios*. Sosa Govea, Marta Leticia, Bueno Torio Juan y Díaz Ochoa, Jaime Rafael, México, D.F., 4 de marzo del 2008. “Con el fin de armonizar y homologar las leyes vigentes y para el efectivo desarrollo de los municipios portuarios los senadores panistas...exhortaron a las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Hacienda y Crédito Público se reconozca la denominación Puerto-Ciudad a diecisiete puertos. El exhorto se da...con el fin de crear un fondo de aportaciones para todos los municipios portuarios, explicó la senadora Sosa Govea.”

la API como a los demás de la comunidad portuaria (de nuestras visitas a las APIs en API Tampico y Altamira había terminado un curso sobre ética y valores impartido al personal que trabaja en dicha institución, esto es muy revelador pues se considera que la actitud respaldada por valores son extensivos a la actividad cotidiana de los trabajadores lo que resulta en un ciudadano íntegro a su comunidad portuaria); proyectos de forestación y reforestación en la región; proyectos dirigidos a la limpieza de los mantos acuíferos así como calles principales incluso entrega de cestos de basura y contenedores para ese mismo fin.

c) Eventos. Relacionado con el inciso anterior se avoca a una serie de actividades destinadas al desarrollo deportivo, recreativo y cultural de la región, por ejemplo en algunas APIs realizan concursos de pintura, cuento, poesía; otras se dedican a organizar actividades deportivas (carreras atléticas, competencias en lanchas, concursos de pesca deportiva); y en otras ocasiones a apoyar con equipo deportivo a atletas de la región (donación de uniformes deportivos y utensilios deportivos).

Existen otras actividades de apoyo alternativo que indirectamente influyen en la vinculación puerto-ciudad por ejemplo el apoyo que pueden proporcionar las APIs con su cuerpo de bomberos ante los imponderables del clima (incendios, inundaciones y tolvaneras),<sup>155</sup> o prestar parte de su territorio para que algunas cabezas de ganado consuman el pasto del recinto (este hecho lo pudimos ver en los terrenos de API Altamira) o que los pobladores de la ciudad-puerto se dediquen a la pesca artesanal (hecho que comprobamos cuando visitamos API Tampico-específicamente sobre el río Panuco-).

En contraste al cumplimiento de las directrices y a los ejemplos ya referidos existen otras situaciones que requieren ser mencionadas con acierto dado que la API debe considerar que bajo estos proyectos quien debe salir beneficiado es el ciudadano o ciudadanos del puerto, a la vez el ciudadano portuario tendrá que encontrar el justo medio a cada hecho.

Un hecho desde mi perspectiva digno de destacar fue el que se presentó a mediados del mes de febrero del 2008, donde el Presidente de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción o CMIC Juan José Záizar Soto denuncia a API Manzanillo debido a que esta

---

<sup>155</sup> [www.enlineadirecta.info](http://www.enlineadirecta.info). Página consultada el 19 de marzo del 2008. *Dantesco incendio*. Gallardo Guerrero, Cynthia. Altamira Tamaulipas, 19 de marzo del 2008.

última ha relegado de la participación de las licitaciones públicas a las constructoras colimenses afiliadas a la Cámara dado que se han asignado las obras a empresas colimenses dedicadas a la construcción pero no afiliadas a la CMIC, muy a pesar de ello el director de API Manzanillo José Luis Iberri dijo que más del 90% de las obras proyectadas en el 2007 fueron asignadas a empresas colimenses, pero Záizar Soto dijo que sólo el 5% se asignó a empresas adscritas a CMIC (repartido en tres empresas de ciento cincuenta para ser exactos) y que incluso de ese 90% les fue asignada sólo a unas cuantas empresas, por lo tanto Záizar Soto exige se le diga en que están fallando las empresas afiliadas a la Cámara que las lleva a no obtener las licitaciones.<sup>156</sup>

Quizá, como en API Dos Bocas<sup>157</sup> o en APIVER, se requiera de la participación de la Auditoría Superior de la Federación para revisar las condiciones de igualdad en las licitaciones así como de la regularidad y licitud de dichos actos.

Notemos como esta situación según sea el caso no deja en ventaja a la ciudadanía del puerto de Manzanillo dado el conflicto que se observa y la presión por algunos miembros de determinadas Cámaras colimenses puede afectar el andamiaje social incluso comercial de la región.

Otro hecho que se puede destacar se suscitó en el Puerto de Tampico, Teodoro Cantú quien es el jefe de Recursos Humanos de API Tampico nos señalaba en entrevista que a veces la población del puerto al ver de los programas y eventos que desarrolla la API (los cuales ya abundamos) pide más de lo que se le puede dar incluso a exigir obras que le corresponden al Municipio más no a la API. Otra situación se presentó en API Acapulco, Roberto Maciel, Gerente de Operación, nos decía en entrevista que algunas personas que reciben al turismo y prestan sus servicios a éstos no denotan simpatía ni empatía por la API, simplemente se ve como una institución obligada a traer el turismo.

---

<sup>156</sup> [www.ecosdelacosta.com.mx](http://www.ecosdelacosta.com.mx). Página consultada el 10 de marzo del 2008. *El 91% de las obras de la API las hacen empresas de Colima: Iberri, Badillo Medina, Edgar.H. Manzanillo*, 19 de febrero del 2008.

<sup>157</sup> [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) Página consultada el 10 de marzo del 2008. En el comunicado ASF/ BP / 08-01. Emitido el 14 de febrero de 2008, la Auditoría Superior de la Federación informó que espera de “la Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V., adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, retire el amparo indirecto interpuesto contra la orden de la auditoría denominada Evaluación del Proceso Utilizado para el Otorgamiento de Contratos de Prestación de Servicios Portuarios.”

Es de suma importancia darle proporción a este proyecto tan novedoso que incluso puede llegar a ser reconocido por el Poder Legislativo, en otro orden de ideas es menester darle el equilibrio que requiere es por ello que los ciudadanos que representan determinadas personas morales soliciten lo conveniente y la autoridad trate de satisfacer dichas inquietudes aunque con ello estribe en revisiones de las actividades de los administradores portuarios, si la comunidad portuaria no se siente a gusto requiere de la participación de las autoridades correspondientes a fin de dar respuesta, no se puede pensar ensimismar al ciudadano con su puerto cuando siente que los que lo administran no hacen el esfuerzo por generar tal conciencia.

Por otro lado reverbera nuestra idea de justo medio pues el ciudadano del puerto debe pedir lo necesario y evidente y no exigir a la administración portuaria de ciertos deberes que no le corresponden mucho menos sojuzgarla por ello, quizá nuestro civismo deba aflorar en situaciones que no el sentido individual sino el simple sentido común resolvería.

### 3.6. API y la relación tarifaria

Habíamos señalado que una alternativa para allegarse recursos a la API lo es el régimen tarifario, este se contempla en el título concesión y el PMDP que a su vez se sustenta en el capítulo séptimo de la Ley de Puertos, por añadidura hay una oficina en las APIs que se encarga de este aspecto tan importante. En orden a lo anterior se le otorga prioridad al administrador portuario para que establezca las bases tarifarias a las que se van atener los operadores de marinas, terminales marítimas, instalaciones portuarias y los prestadores de servicios con lo que se tenga celebrado contrato; asimismo se sujeta al administrador portuario a establecer tarifas máximas y mínimas por el uso conjunto de los bienes o servicios que se presten en el periodo de vigencia específico y bajo condiciones satisfactorias de competitividad, permanencia y calidad, al no cumplir con dichas premisas se podrá solicitar a la ya citada Comisión Federal de Competencia Económica emita un dictamen al respecto.

Bajo aquellas premisas la Dirección de Tarifas de la Dirección General de Puertos de la SCT enaltece la libertad en la fijación de las tarifas que deben generar las APIs, del mismo modo la desregulación de tarifas por actividades turísticas y por la prestación de servicios tales como el remolque, pilotaje y lanchaje.<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup> <http://e-mar.sct.gob.mx/index.php-id=470>. Página consultada el 11 de marzo del 2008.



Las tarifas que implemente la API se ha dicho deben estar adecuadas a determinadas condiciones, bajo esta tesitura puede ser que la productividad de cada administración portuaria y las empresas que se desempeñan dentro del recinto tiendan a disminuir las tarifas por ejemplo en noviembre del 2005 la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante junto con las APIs llevaron a cabo dicha reducción buscando acrecentar la competitividad y autosuficiencia en los puertos de altura mexicanos además de atraer carga e inversiones de los países asiáticos y europeos para constituir un enlace con los puertos de Estados Unidos; este esquema trata de condecorar al puerto que mueva con mas eficiencia su carga para que pague menos tiempo, sustentado en los siguientes factores para fijar la tarifa: las inversiones futuras, los gastos operativos, productividad, eficiencia, rentabilidad y el valor de la infraestructura concesionada a cada API.<sup>159</sup>

Otro fenómeno, un tanto derivado de lo anterior se dio en febrero de este año donde las tarifas para seguridad en los puertos de México y en lo que versa al precio por contenedor se fijo a 81.5 euros según lo dispuso la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, con ello se buscaba la entrada de mas rutas y líneas navieras. Este acto se da en los términos del Código PBIP que ya citamos y que busca proveer de mayor seguridad a los buques e instalaciones portuarias sin embargo nos aunamos a lo que la Asociación Nacional de Transporte Privado arguye y es en el sentido de que esta tarifa no debe seguirse cobrando dado el cumplimiento de las APIs a las exigencias contenidas en el mencionado código,<sup>160</sup> me parece un tanto irrisorio si se pretende crear un sistema tarifario ecuaníme no es posible cobrar lo innecesario mucho menos cuando la seguridad en el territorio nacional debe ser garantizada por el Estado y no pagar ninguna administración portuaria, mucho menos líneas navieras (a pesar de su poderío económico), aquella obligación contenida en tratados de los que México es parte y como tal obliga los Estados en su calidad de sujeto del derecho internacional a dichos deberes: seguridad nacional.

Criticábamos la tarifa para seguridad en los puertos, a la vez debemos recordar que hay otro tipo de tarifas según la vocación, infraestructura, rentabilidad, y tipo de servicios

---

<sup>159</sup> [www.puertosymarinas.com.mx](http://www.puertosymarinas.com.mx). Página consultada el 27 de febrero del 2008. *Comienzan puertos mexicanos a reducir tarifas*. El reforma México, 24 de abril del 2006.

<sup>160</sup> [www.empresaexterior.com](http://www.empresaexterior.com). Página consultada el 12 de marzo del 2008. *Reducen tarifas de seguridad en Puertos Mexicanos*. Redacción. México, 21 de febrero del 2008.

prestados por la API así como las empresas dentro del puerto, imposible pretender, al menos para los objetivos de esta tesis, señalar una por una, mas bien trataremos de realizar un análisis general. Aclaremos que la información se desprende de las páginas electrónicas que cada API Federal o no presenta en la Internet.

En puertos con vocación pesquera API Ensenada, Topolobampo, Mazatlán ofrecen algunas de las siguientes tarifas: a embarcación atunera por utilizar un día la infraestructura del puerto de Ensenada se le cobra \$141.90 a otras embarcaciones \$9.40, con ello vemos que tipo de pesca se realiza en dicha zona; en este mismo tenor de actividad pesquera API Topolobampo ofrece tarifa a`) por descargar una tonelada de atún de un buque pesquero a un carguero en la cantidad de \$321.52 y cambia la tarifa -clasificada con b`)- cuando es refrigerado el atún, o se descarga en un frigorífico ya que será de \$300.27; en Mazatlán API ofrece la tarifa a`) en \$363.13 y la b`) en \$339.15 aproximadamente, nótese como este tipo de tarifas varia de un puerto a otro aunque sean de la misma región-Norpacífico-.

Si bien es cierto que su vocación es pesquera no podemos descartar la posibilidad de que se dediquen a otras actividades como el comercio que bien desarrolla Topolobampo y el turismo en Ensenada y Mazatlán tan es así que se ve reflejado en el cobro por ciertos servicios que de este giro se prestan.

Otros puertos cuya vocación gira en torno a la industria establecen una serie de tarifas muy variadas y así de variada es la actividad dentro de los mismos por ejemplo APILAC o Lázaro Cárdenas establece una clasificación de las tarifas dependiendo la terminal correspondiente las cuales se especifican en tarifas por infraestructura, pilotaje, remolque de buques, lanchaje y maniobras (almacenaje de productos, terminal portuaria de contenedores, embarque y desembarque de todo tipo de carga, manejo de carga fuera del recinto portuario)este mismo método lo usa Altamira sólo que las tarifas varían en relación con los cánones que se toman para generar los cobros por ejemplo APILAC tiene como tarifas por ejemplo el lanchaje( donde dos empresas prestan este servicio- Calopus y Ramón Mendoza- que cobran \$636.10 y \$499.50 respectivamente, pero aumenta si la espera excede a 15 minutos o más: en este caso \$57.15 cobra Calopus y Ramón Mendoza \$183.80 ) si se trata de viajar a los muelles de grano o de PEMEX, al respecto el servicio de lanchaje es mas económico con la empresa Ramón Mendoza sin embargo te cobra mucho más por la espera.

Altamira tiene de tarifas por el remolque al buque de 2501 a 5000 TRB (toneladas de registro bruto= se trata del volumen cerrado total del barco. Esto incluye el volumen de las bodegas, depósitos, sala de máquinas, acomodación, puente, pañoles...en fin, todo lo que vaya cerrado, prácticamente todo el barco menos el tubo de la chimenea) en \$10,602.00 y de 5001 a 7500 TRB cuesta \$14 108.00, Lázaro Cárdenas en cambio especifica que las tarifas por remolque de un buque con TRB de 2500 a 8500 costará \$12,351.00; entonces saldría más costoso remolcar un buque de 5002 TRB en el puerto de Altamira que moverlo por el puerto de Lázaro Cárdenas no obstante si el buque pesa 5000 TRB resulta menos costoso remolcarlo en el puerto de Altamira.

Donde este inmiscuido el turismo la podemos destacar en API Manzanillo que cobra por usar su infraestructura a las embarcaciones turísticas una tarifa de \$16.14 por pasajero, en cambio en Mazatlán la API establece como tarifa para cruceros turísticos en tráfico de altura en instalaciones exclusivas la cantidad de \$25.00 por pasajero y en instalaciones no exclusivas la cantidad de \$21.73. Es necesario decir que estos sistemas no son los únicos pues en otros puertos se utiliza el del tamaño, peso y estancia del crucero.

Así como se establecen diversos mecanismos y cánones para formular tarifas, sabemos que estas son tan variadas como las actividades dentro del puerto, que algunas no son tan ecuánimes como se piensa. En nuestro estudio fue primordial revisarlas puesto que además de lo anterior las tarifas nos permiten identificar las diversas vocaciones del puerto, identificar a empresas que participan en el puerto por ende elegir la que satisfaga necesidades del usuario, nos permiten conocer la productividad del puerto y en consecuencia sus áreas de oportunidad, llegamos a ubicar las decisiones de las APIs para aumentar o disminuir sus tarifas y en otros casos la premisa de no implementarlas hasta nuevo aviso.<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> [www.oem.com.mx](http://www.oem.com.mx) Página consultada el 21 de marzo del 2008. *Suspenden entrada en vigor de nuevas tarifas a buques.* Peralta, Iván. Veracruz, 26 de febrero del 2008.

## **CAPITULO IV**

### **ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL Y SU GRAVITACIÓN CON LOS PARES ANTITÉTICOS PUERTOS MARÍTIMOS GANADORES Y PUERTOS MARÍTIMOS PERDEDORES**

## CAPÍTULO IV

### ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL Y SU GRAVITACIÓN CON LOS PARES ANTITÉTICOS PUERTOS MARÍTIMOS GANADORES Y PUERTOS MARÍTIMOS PERDEDORES

**Sumario:** 4.1. *Preámbulo* 4.2. *Asunción de los términos: pares antitéticos y precisión de tipologías* 4.3. *Los pares antitéticos: puertos marítimos ganadores y puertos marítimos perdedores* 4.4. *Administración Portuaria Integral y su gravitación con los pares antitéticos puertos marítimos ganadores y puertos marítimos perdedores.*

#### 4.1. Preámbulo

En el presente capítulo expondremos ciertos elementos metodológicos y teóricos que nos lleven a explicar los pares antitéticos representados por los puertos ganadores y puertos perdedores sin menoscabar su necesaria matización, previamente tendremos que utilizar los métodos lógicos generales con el fin de poder advertir la asunción de los términos: pares antitéticos; asimismo trataremos de analizar con la visión de un estudioso del derecho una serie de conceptos atinentes a esta ponencia. En otro orden de ideas una de las principales razones de este entramado ha de ser como excusa la situación que guarda el puerto a partir de la disertación en torno a la API, acto en virtud de los cuales se han mencionado y se mencionaran en esta tesis; al final expresaremos las resultantes una vez hecha la contrastación de nuestra hipótesis.

#### 4.2. Asunción de los términos: pares antitéticos y precisión de tipologías

A partir del Consenso de Washington (1990) se enlistaban una serie de políticas económicas para América Latina por parte de las principales instituciones financieras internacionales y centros económicos enclavados en dicha capital. Estas políticas buscaban respaldar un esquema masivo de criterios que la mayoría de países latinoamericanos habían promovido tales como: apertura comercial, privatización de empresas estatales y estabilización económica.

Según Enrique Dussel el catálogo de opciones que presentaba el Consenso de Washington radicaba en un mercado mundial y la globalidad como únicos marcos de

referencia, el control de la inflación como condición necesaria para el desarrollo económico, el sector privado como parámetro del desarrollo económico, la orientación hacia las exportaciones por parte del aparato de producción, la privatización como factor de origen de los recursos y la reestructuración económica, finalmente el libre comercio como única alternativa para alcanzar el máximo bienestar.<sup>162</sup> Lo que no se alcanzó a diagnosticar en este Consenso fue de los cambios tan acelerados y próximos que se iban a presentar en América Latina y en específico de los cambios tan ambivalentes hacia el interior de cada uno de los Estados lo que iba traer en consecuencia una polaridad de regiones en consecuencia aparece en la escena mundial los denominados pares antitéticos en cuya estructura dialéctica se le atribuye a Pablo Ciccolella, o regiones excluidas u atrasadas y otras en franco desarrollo o ya desarrolladas, en la doctrina actual los autores han decidido llamarlas regiones que ganan y regiones que pierden o regiones ganadoras y regiones perdedoras.

#### 4.2.1. De las regiones ganadoras y regiones perdedoras

El meollo del problema entonces fue que por virtud del Consenso de Washington se generaron una serie de conceptos dialécticos, más sin embargo desde mi perspectiva evidentes en torno a una nueva geopolítica, la geopolítica de los pares antitéticos.

Esta postura, fundamentalmente, derivó una serie de conceptos dialécticos y su vez en tipologías los cuales tomaban sus caracteres especiales según las perspectivas y escuelas de las que se era parte, así pues algunos autores durante esta época y un poco antes ya hablaban de los equilibrios y desequilibrios regionales, de lo que Oscar Ugarteche denomina el desarrollo de los “nortes” y el atraso de los “sures”;<sup>163</sup> países centrales o periféricos según la perspectiva de Braudel y Wallerstein, de modo más específicos y para efectos de nuestra investigación

---

<sup>162</sup> Ojeda Cárdenas, Juan Narciso, *Los puertos mexicanos en el proceso de apertura comercial: una propuesta metodológica para estudiar a los puertos ganadores y a los puertos perdedores: el caso de los puertos del Istmo de Tehuantepec*. Ponencia presentada en el VII encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México realizada en Acapulco Guerrero del 24 al 26 de octubre del 2001, IMT, Querétaro México, agosto del 2001, p.4.

<sup>163</sup> Dice Óscar Ugarteche que lo “evidente es que el planteamiento sobre la globalización expulsa a la gran parte del mundo y deja solamente a aquellos países con gran capacidad de compra y con alta productividad como parte del nuevo sistema global.” Define que: “La globalización es un fenómeno entre países ricos y para ser más exactos, para los sectores ricos dentro de los países ricos. Es decir: abre un Norte en el mismo Norte y un Sur en el mismo Norte; así como un Norte en el Sur y un Sur en el Sur.” Citado por Ojeda Cárdenas, Juan Narciso, “La situación portuaria en México: los puertos ganadores y a los puertos perdedores (1988-1998).” *Quivera*, año 2 No 4, noviembre del 2000, México, p. 22.

según los regulacionistas George Benko y Alain Lipietz en regiones ganadoras y regiones perdedoras.

A decir de esto ¿Qué parámetros deben tomarse para considerar una región ganadora e identificar una región perdedora? De antemano Krugman decía que las regiones arropadas dentro de un país tienden a ser más especializadas y a comercializar más que los mismos países, inclusive cuando dichas regiones poseen un tamaño tan grande como los países, aun más, cuando las regiones son más grandes que los países.

George Benko el hablar del “entorno innovador” alude a que esta perspectiva regional las considera como tendencias especializadas que deben tener sustento en la innovación, caso que en otras regiones o países ha cesado tal influencia, es decir han dejado de innovar; Benko dice que de algún modo las nuevas tecnologías son preferible emplazarlas en determinados lugares, esta noción es importante dado que las nuevas tecnologías tienden a concentrarse principalmente en territorios “de carácter urbano-metropolitano (aglomeraciones). Es en estos espacios, donde se dan las precondiciones que propician el surgimiento de innovaciones: la acumulación del *know-how* técnico (recursos humanos calificados, infraestructuras tecnológicas, universidades, centros de apoyo, capital de riesgo, etcétera), además de las ventajas que proporciona la propia proximidad espacial de las firmas innovadoras.”<sup>164</sup> A decir verdad estas formas de estructurar el capital se han convertido en las principales áreas urbanas, en las formas de controlar el espacio y dominarlo, es decir en regiones ganadoras.

Es evidente que lo expresado con anterioridad es revelador y a la vez polarizante dado que estos territorios tienden a concentrar más riqueza y dejar en mayor pobreza a los que ya de por sí la padecían.

Según datos para nuestra investigación la ONU (en el 2004) ha informado que el 80% del producto interno bruto mundial se concentra en mil millones de personas que viven en regiones de este tipo y el 20% que resta se reparte entre los individuos que viven en países con regiones perdedoras, en esta misma tónica se encuentran la situación del ingreso *per capita* es decir concentrado en regiones ganadoras y por tanto las de mayor desarrollo económico.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> Merchand Rojas, Marco Antonio, “Convergencia entre teorías que explican por qué hay territorios ganadores y otros perdedores”, *Análisis Económico*, UAM México, año 2 No 49, vol XXII, primer cuatrimestre de 2007, p.203.

<sup>165</sup> *Ibid.* p. 218.

A decir de George Benko y Alain Lipietz corroboran los datos y argumentos expuestos con anterioridad en la siguiente idea en suma nuclear para nuestra pretensión:

Las regiones que ganan son regiones urbanas; las fábricas y las oficinas refluyen hacia las grandes ciudades, hacia las megalópolis [...] Las regiones que ganan son ante todo regiones productoras de bienes exportables, es decir, de bienes manufacturados o de servicios facturables [...] Por otra parte, ¿qué es una 'región ganadora'? ¿Una región que sale adelante (desde el punto de vista de los empleos, de la riqueza, del arte de vivir) por su propia actividad, o una región que vive a expensas de las que han perdido, incluso una parte de sus propios habitantes? [...] Por tanto, no es posible tener un determinado tipo de 'regiones que ganan' (o más bien una determinada manera de ganar, para una región) más que en el marco de un determinado tipo de Estado nacional y estos Estados no 'ganarán' en la competencia económica internacional más que si saben crear este tipo de regiones que ganan.<sup>166</sup>

Es muy cierto que las regiones ganadoras son por esencia territorios urbanos; insertos dentro del comercio mundial de servicios o productos con alto valor agregado; que mantienen una relación simbiótica con su Estado en razón de coadyuvancias regidas por intereses; que se nutren de regiones, países o zonas a su alrededor cuyas economías son controlables; y digno de resaltar será que no es factible determinar solamente una forma de ganar sino que varía en relación de las directrices con las que cuenta para lograrlo.

Amen de esto debemos denotar que los autores citados establecen matices para lograr conjeturar que una región sea ganadora incluso los análisis para determinar que las regiones sean perdedoras, puesto que hay un contexto económico mercantil que nos lleve a concluir en tal sentido pero a veces no es suficiente para decir que la región totalmente así sea. En este sentido autores como Anne Szary expresan que:

"hay que tener cuidado sin embargo de considerar demasiado rápido las regiones mejor integradas a los circuitos de exportación como "ganadoras" desde todos los puntos de vista". "Las especializaciones económicas deben ser puestas bajo la mirada de los indicadores sociales para matizar a veces muy fuertemente la apreciación de ciertas situaciones" "Parece en efecto, que incluso las regiones "ganadoras" en los mercados internacionales no se benefician siempre de un nivel de desarrollo al cual ellas podrían pretender." <sup>167</sup>

En esta línea va nuestro argumento pues pretender establecer que una región es ganadora sólo mediante una categoría de análisis es arriesgado y poco satisfactorio ya que

---

<sup>166</sup> Benko George y Alain Lipietz (1994). "El nuevo debate regional", en Benko George y Alain Lipietz (coords.): *Las regiones que ganan: distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Edicions Alfons el Magnànim, Generalitat Valenciana. Diputació Provincial de Valencia, España, 1994. p. 371

<sup>167</sup> Ojeda Cárdenas, Juan Narciso, *Cuatro puertos de México en un mundo globalizado: ¿entre el crecimiento y la exclusión (1982-2004)? op.cit.* p. 83.



puede ser que en otro plano dicha región sea perdedora, medianamente ganadora o medianamente perdedora, más aun si se desea establecer categorías de análisis con mayor objetividad respecto de los puertos.

Bajo esta tesitura Sergio Bosier confirma lo que hemos aludido en el sentido siguiente:

"Se ha puesto de moda hacer referencias a regiones "ganadoras" y "perdedoras", hay que tener cuidado con las sobresimplificaciones y con el reduccionismo, porque, a menos, que se desee volver al equilibrio "casseliano", siempre y en cualquier período, hay regiones "ganadoras" y regiones "perdedoras, "lo importante es descubrir por qué razón algunas ganan y otras pierden".<sup>168</sup>

La importancia que denota Boisier es un elemento fundamental en esta tesis en lo referente a encontrar las razones (incluso más allá de las que se han proferido aquí) de por que algunas regiones ganan y otras pierden o que criterios de argumentación se deben manifestar para diagnosticar que una región gana en cierto ámbito pero en otros no y aquellas regiones que según el análisis resultan perdedoras pero en otros ámbitos no, ahora bien nos preguntamos si lo mismo aplicará en los puertos, ello trataremos de agotar en el siguiente apartado.

#### 4.3. Los pares antitéticos: puertos marítimos ganadores y puertos marítimos perdedores

Bien se ha dicho que una región gana en medida de que pueda concentrar mayor innovación en su espacio, en el espacio urbano; del mismo modo en medida que se encuentran insertos dentro del comercio mundial; que mantengan una relación simbiótica con la entidad estatal en un plano de coadyuvancia sustentada en intereses; que sean regiones centrales inyectadas por países del rededor. Sin embargo este argumento de análisis se circunscribe en perspectivas de carácter económico que claro son importantes más no suficientes puesto que caeríamos en la reduccionismo o la sobresimplificación, para ello autores tales como Anne Szary, Iván Silva o el mismo Sergio Bosier proponen que el estudio de una región ganadora y de una región perdedora se haga con categorías de análisis de tipo social y desde mi

---

<sup>168</sup> *Ídem.*

perspectiva pueden ser de otra índole, en este mismo tenor hemos de aplicarlo a los puertos marítimos.

Un puerto marítimo como hemos planteado es un receptáculo de actividades en donde un sinnúmero de actores participan y confluyen entre sí y en cuyo fin se encomienda a la movilidad de mercancías, al desarrollo de negocios, a la manutención y conserva del entorno ambiental que le rodea, a proveer seguridad tanto a las cosas como a las personas, a mantener enlaces con diversas regiones portuarias y en específico con otros puertos marítimos, a especificar tarifas y cuotas, bajo este tenor me pregunto ¿estas serán razones suficientes para considerarlo como puerto ganador?

Según la literatura existen una gran cantidad de argumentos para llegar a determinar a un puerto y declararlo ganador, no obstante desde mi perspectiva hay variedad de aristas que confluyen dentro de esa ganancia y lo hacen perdedor respecto de ese específico ámbito, es decir para que un puerto sea ganador en su totalidad deben equilibrarse un sinnúmero de situaciones lo que desde mi perspectiva es en suma difícil. Al cabo de lo anterior podemos utilizar una serie de casos para argüir en este sentido y que ante todo se acentúan no de modo limitativo sino más bien declarativo.

Partiendo de que en una ciudad puerto donde se emplean nuevas formas de administrar el puerto genera en consecuencia una serie de efectos unos positivos y otro tanto negativos y que van desde la situación laboral de los trabajadores del puerto, la normatividad del puerto, el aspecto tiempo-estancia de los contenedores en el puerto, frecuencia en los arribos y salidas de los buques, la situación económicas de las personas de la ciudad puerto, la forma de administrarlo, y la participación del gobierno son situaciones que determinan considerarle ganador pero también sus ámbitos de perdedor o le llamaremos también su ámbito antitético, en este sentido presento un par de ejemplos con el fin de hacer esquemática mi resección:

“En la experiencia peruana de privatización en el puerto de Matarani, en el sur del Perú en Arequipa Lorena Alcázar comprueba que: “los principales resultados encontrados revelan que la concesión tuvo un efecto positivo neto sobre el bienestar estimado en 14 millones de dólares. ¿Quiénes ganaron y quiénes perdieron debido a la concesión? El principal beneficiado sería el Gobierno, el cual a pesar de perder los flujos resultantes de la operación de la infraestructura, se ve más que compensado por otros efectos (el pago inicial, la retribución, tasa regulatoria y el incremento en recaudación). En segundo lugar, los consumidores los cuales reciben una tercera parte de este cambio en el bienestar, debido al incremento en el excedente del consumidor generado en la operación privada. Finalmente, el concesionario que debe realizar un pago inicial y una contraprestación periódica por la operación del puerto, pero recibe las utilidades procedentes de éste. Los

perjudicados serían los trabajadores (principalmente por la reducción de salarios y las condiciones de trabajo) y el grupo de usuarios intermedios".<sup>169</sup>

A todas luces las situaciones que hacen al puerto de Matarani en ganador radican en el efecto positivo de carácter económico que beneficia en suma al gobierno, a los consumidores y a los concesionarios, sin embargo el aspecto antitético se observa en los trabajadores en cuanto a la reducción de sus salarios y sus condiciones laborales que trae otros problemas como las posibilidades de una demanda y el correspondiente empleo de tiempo, la exigencia del sindicato por mejorar las condiciones laborales de sus agremiados en dado caso de la existencia del sindicato, otro aspecto antitético bien se observa en el grupo de usuarios intermedios cuya repartición de los beneficios se ve mellada debido a su poca injerencia en los ganancias directas que el puerto ha generado.

Debemos agregar otro ejemplo en virtud del cual se pueda desprender a partir de nuestra información previa o mediante datos empíricos:

"Para facilitar el paso de mercancías por la aduana, muchos puertos han comenzado a ofrecer servicios de intercambio electrónico de datos. Por ejemplo, en enero de 1990 los agentes de aduana de México empezaron a desarrollar sus actividades mediante un sistema de intercambio de electrónico de datos directo de computadora a computadora, entre sus oficinas y las oficinas centrales de la administración nacional de aduanas."<sup>170</sup>

La situación que haría a un puerto marítimo nacional en ganador se desprende de la intención para ofrecer servicios digitalizados directos por parte de la aduana, lo que redundaría en una mayor protección de las mercancías desde el punto de vista de su documentación, inclusive hoy en día existe la posibilidad para revisar los documentos antes de llegar a la aduana, el aspecto antitético se observa en la problemática, que a pesar de lo anterior, se hace ostensible en la entrada ilegal de mercancías por las aduanas marítimas, asunto que presentamos en el capítulo segundo de esta tesis.

Como podemos ver dentro de las virtudes que se puedan destacar de un puerto y por ende el juicio para considerarle ganador se conforman aspectos antitéticos que al fin al cabo son áreas de oportunidad de necesaria observancia por parte de las instituciones u agentes que participan en el puerto, de sobra dicho los entes gubernamentales públicos como los entes administrativos portuarios y ello en gran parte es la razón de esta tesis, es decir ¿como se

---

<sup>169</sup> *Ibid.* p. 91.

<sup>170</sup> Burkhalter, Larry, *Privatización portuaria. Bases, alternativas y consecuencias*, op.cit.p.79.

puede destacar ámbitos ganadores de un puerto marítimo mexicano, así como su antítesis y las alternativas para poder estudiarlo con la especial visión que tiene un estudioso del derecho?

Debo destacar que nuestra herramienta primaria es la API que nos sirve como eje fundamental para diagnosticar ámbitos ganadores portuarios y antítesis de los mismos, sin dejar aun lado también que las categorías de análisis no pretenden ser planas ni mucho menos, en este ánimo de poder aportar un mínimo rasgo de novedosidad.

#### 4.4. Administración Portuaria Integral y su gravitación con los pares antitéticos puertos marítimos ganadores y puertos marítimos perdedores

##### 4.4.1. Hacia donde va el problema

Una API necesariamente gravita en los puertos marítimos mexicanos y le da un especial escenario, muchas de las veces ganador y otras tantas antitéticas, eso lo trataremos de presentar aquí. Con relación a lo anterior la problemática se dirige en considerar esencialmente categorías de análisis más allá del aspecto comercial y del transporte pues para nosotros el aspecto axiológico, administrativo, social, ambiental y ante todo jurídico nos permiten generar criterios más amplios al estudio de los puertos marítimos mexicanos, de sus virtudes, defectos y posibles soluciones, esta la tarea también a resolver en los siguientes párrafos.

Finalmente es necesario aclarar que hablar de gravitación necesariamente requiere de dejar de considerar que un puerto marítimo mexicano es ganador totalmente pues hay aspectos antitéticos que subyacen en torno a él, que lo hacen perdedor, en orden a esto tomare como modelo cinco puertos que la literatura especializada los considera ganadores, expondré su ámbitos de ganador, sus ámbitos antitéticos tomando las categorías de análisis referidas para obtener un resultado y sugerirlo a fin de proveer alternativas loables y dignas de considerar por los interesados.

#### 4.4.2. La gravitación de las APIs en los modelos de puertos marítimos ganadores y sus pares antitéticos

Ojeda Cárdenas señala que el estudio de los puertos marítimos ganadores y perdedores “como fenómeno general devela una inquietud no sólo por los movimientos comerciales que tienen los puertos de México sino por una preocupación que está subyacente. Saber de que forma el impacto de un mayor crecimiento de las empresas portuarias, conocidas como APIs pueden repercutir en mayor o en menor medida en el ingreso y bienestar de los habitantes de las ciudades y puertos en análisis.”<sup>171</sup> Al cabo de lo anterior es primario reiterar que en el comportamiento de un puerto mexicano en la gran mayoría de las veces incide la API, hemos de insistir: a veces directa o a veces indirectamente.

##### 4.4.2.1. La gravitación de las APIs en los modelos de puertos marítimos ganadores y sus pares antitéticos dentro de las categorías de análisis carga comercial, contenerizada, arribo y movimiento de pasajeros

Es menester precisar que las categorías de análisis y por ende su examen no consideran aquellos puertos con vocación petrolera sino comercial y turística en donde la carga y el arribo sean un factor fundamental; además los puertos deben de contar con una API sea estatal o federal pues ello nos permite delimitar nuestro campo de estudio, en algunas ocasiones nos apoyaremos en datos estadísticos donde nuestro corte de la realidad se centre en este nuevo siglo, dichos datos provienen de las dependencias públicas federales principalmente.

Ahora bien la literatura especializada ha llamado ganadores o principales puertos a Veracruz, Tampico, Altamira, Manzanillo y Lázaro Cárdenas, pensamos que si el puerto es ganador subsidiariamente lo será su API; trataremos de ver por que y plantearemos sus pares antitéticos.

Con el objeto de explicar lo anterior diremos que una de las categorías de análisis se desprende de la concentración de carga general en los puertos principales, que también puede

---

<sup>171</sup> Ojeda Cárdenas, Juan Narciso, *Los puertos mexicanos en el proceso de apertura comercial: una propuesta metodológica para estudiar a los puertos ganadores y a los puertos perdedores: el caso de los puertos del Istmo de Tehuantepec*, op.cit.pp.6 y 7.

aplicar a los demás puertos administrados por una API, al respecto se denota el siguiente proceder estadístico:

**Concentración de carga general en total de toneladas  
Puertos principales con API y puertos con o administrados por API**

<b>Puertos principales</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Total</b>
Manzanillo	11,978,000	11,968,408	13,304,127	13,820,706	15,097,746	16,604,964	20,040,115	102.8
Lázaro Cardenas	18,084,000	14,706,378	14,454,325	15,938,214	14,237,887	17,417,169	18,680,939	113.5
Altamira	5,752,000	6,595,718	7,391,983	7,586,049	8,536,923	9,354,847	10,724,293	55.9
Támpico	7,834,000	7,431,596	9,370,501	9,900,632	8,485,165	11,525,621	11,611,242	66.1
Veracruz	14,051,000	14,104,261	14,731,281	15,480,487	15,402,920	16,528,107	17,770,618	108.0
<b>Puertos con API</b>								
Coatzacoalcos	2,669,000	2,663,679	2,908,884	3,022,437	3,309,842	3,132,901	3,360,213	21.0
Guaymas	3,954,000	3,801,361	3,222,299	3,305,681	621,254	3,036,196	3,327,754	21.2
Mazatlan	2,276,000	2,158,002	2,366,842	2,760,199	1,301,826	2,979,666	2,834,706	16.6
Chiapas	35,000	Sd	20,573	14,921	13,591	9,013	13,198	106,296
Topolobampo	4,048,000	4,180,742	4,045,231	3,352,785	1,736,386	4,555,106	4,899,807	26.8
Ensenada	1,570,000	1,615,088	1,963,900	2,433,059	2,734,986	2,962,437	3,385,066	16.6
Acapulco	542,000	491,910	463,414	437,709	29,378	460,993	467,934	2.8
Progreso	3,193,000	3,198,677	3,125,186	3,566,430	2,048,992	3,990,758	4,030,096	23.1
Campeche*	1,416,000	1,294,284	917,929	827,250	345,921	1,265,949	848,601	6.9
Quintana Roo**	2,097,000	1,970,349	1,911,159	1,312,096	794,892	1,622,744	2,218,523	11.9
Baja California Sur***	3,717,000	3,448,889	2,675,961	2,665,740	2,239,791	3,424,689	4,028,75	18.5

\*Administra los puertos de Cayo Arcas (que no se cuenta debido a su vocación), Isla del Carmen, Seybaplaya y Lerma.

\*\* Administra los puertos de Chetumal, Cozumel, Playa del Carmen, Morelos, Juárez, Isla Mujeres y Punta Sam.

\*\*\*Administra los puertos de San Carlos, San Juan de la Costa, Pichilingue y La Paz.

sd= sin datos. Fuente: elaboración propia tomando datos de la página <http://e-mar.sct.gob.mx>.

En razón de tal categoría de análisis podemos descubrir que algunos puertos tienden a concentrar mayor carga que otros aun cuando algunas APIs como lo es Baja California, Campeche o Quintana Roo administran varios puertos no es suficiente para concentrar mayor carga aunque API Baja California Sur que es una Administración Portuaria Integral Estatal ha hecho un trabajo excepcional y ello enaltece a la entidad, en este orden de ideas API Topolobampo también presenta un buen resultado dado que en la suma de los siete años ha

obtenido la mayor cantidad de carga en general a pesar de estar aun lejos del mítico puerto de Tampico.

Además la vocación de cada puerto debe considerarse pues ello determina los servicios que pueda prestar, sin embargo existen puertos con determinada vocación y sin embargo la API se ha dedicado a captar un mayor numero de usuarios con otras necesidades y con ello poder prestar servicios para otro tipo de giros, tan es así que Baja California, Mazatlán, Ensenada con preponderancia en el turismo tienen una importante concentración de carga total lo cual precisa que con las condiciones necesarias un puerto podrá dedicarse a prestar servicios de índole distinta a la vocación original.

En la estudiada categoría de análisis podemos descubrir que los puertos llamados ganadores totalizan en los siete años estudiados 446.3 millones de toneladas con respecto a los demás puertos (aun cuando son más) pues en su totalidad suman 165 millones de toneladas, es decir menos del 25% de lo que suman los puertos ganadores.

Si tratásemos de responder por que algunos puertos suman más carga general que otros habremos de decir que los nuevos modelos para reactivar la economía portuaria se apoyan en el aumento constante de las importaciones; de las exportaciones; nuevas y más eficientes rutas de navegación; las necesidades de los mercados internos; las necesidades de las grandes economías representadas por la triada económica Japón, Estados Unidos, Europa; además los puertos ganadores se ubican cerca de grandes centros industriales, de consumo, en rutas de navegación, terrestres o férreas de las más pudientes, decíamos incluso cuando analizamos el PMDP de APIVER; esto permite ampliar el foreland y hinterland del puerto, aunado a lo anterior, un poco tomando a Daniel Hiernaux, se observa que cada puerto se hace de una ciudad o metrópoli y de sus principales conexiones por tanto Altamira y Tampico aprehenden a Monterrey y los entidades fronterizas de Estados Unidos, Manzanillo a Guadalajara, Veracruz y Lázaro Cárdenas del lado del Golfo y el Océano Pacífico respectivamente a la ciudad de México y su área metropolitana, lo que los demás puertos con API lo promueven no con el impacto de aquellos puertos muchas de la veces debido a sus condiciones.

Otra categoría de análisis se observa en el total de la carga contenerizada, la cual refleja cierta evolución de algunos puertos cuyo objeto radique en el manejo de este tipo de cajones metálicos, inclusive el de convertirse en un puerto especializado en carga

contenerizada lo que trae en consecuencia un modo de actitud por parte del administrador portuario; bajo esta tesitura se plantea el siguiente proceder estadístico:

**Movimiento de carga contenerizada en total de Teu's  
Puertos principales con API y puertos con o administrados por API**

<b>Puertos principales</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>total</b>
Manzanillo	426,717	458,472	638,597	709,209	830,777	872,569	1,249,630	5,185,971
Lázaro Cardenas	752	Sd	134	1,646	43,445	132,479	160,696	339,152
Altamira	182,545	206,864	225,937	254,417	297,017	324,601	324,696	1,816,077
Tampico	49,472	29,531	18,848	14,347	9,862	9,001	10,243	141,304
Veracruz	540,014	543,327	548,422	571,867	591,736	620,858	674,872	4,091,096
<b>Puertos con API</b>								
Coatzacoalcos	scc	Sc	scc	scc	scc	scc	scc	
Guaymas	498	Sc	33	36	16	scc	45	628
Mazatlan	16,813	18,315	12,900	16,394	15,954	17,559	30,111	128,046
Chiapas	scc	Sc	scc	scc	scc	scc	scc	
Topolobampo	scc	Sc	scc	scc	scc	scc	scc	
Ensenada	26,822	26,016	53,142	46,332	39,202	75,101	123,711	390,326
Acapulco	scc	Sc	scc	scc	scc	scc	scc	
Progreso	61,192	65,353	59,140	60,363	68,159	71,837	75,692	461,736
Campeche*	scc	Sc	scc	1	1	16	155	173
Quintana Roo**	7,125	7,250	6,958	7,515	7,508	8,245	8,887	53,488
Baja California Sur***	362	Sc	scc	scc	scc	scc	scc	362

\*Administra los puertos de Cayo Arcas (que no se cuenta debido a su vocación), Isla del Carmen, Seybaplaya y Lerma.

\*\* Administra los puertos de Chetumal, Cozumel, Playa del Carmen, Morelos, Juárez, Isla Mujeres y Punta Sam.

\*\*\*Administra los puertos de San Carlos, San Juan de la Costa, Pichilingue y La Paz.

scc= sin carga contenerizada. Fuente: elaboración propia tomando datos de la página <http://e-mar.sct.gob.mx>.

Teu's= dijimos que es una unidad equivalente a un contenedor de 20 pies de largo con volumen de 8x8x20.

Al revisar nuestra estadística podemos descubrir que algunos puertos se dedican al manejo de contenedores por lo tanto nos atrevemos a decir que hay puertos especializados en esta carga y como se observa los puertos denominados ganadores se han preocupado por respaldar dicha especialización aunque con sus excepciones, como se expone así: Ensenada y Puerto Progreso están por encima de Tampico y Lázaro Cárdenas, además los puertos que en este párrafo se mencionaron alcanzan a totalizar 1,332,518 teus un tanto irrisorio si vemos los totales de Veracruz, ya no se diga del principal puerto en este sector que es Manzanillo,



aunque a 483,559 teus los puertos de Progreso, Tampico, Ensenada y Lázaro Cárdenas están de Altamira todavía es una cantidad importante y debido al empuje del puerto de Altamira difícil de alcanzar. En orden a lo anterior apuntemos que del año 2000 al año 2006 los 3 puertos llamados ganadores para estos efectos es decir Manzanillo, Altamira y Veracruz movilizaron un total de 11, 093,144 teus en contraste con los 1, 515,215 teus de los demás puertos, lo que nos dice en donde se concentra la carga contenerizada.

Bajo esta tesis podemos ver que hay un puerto principal o en extremo ganador por el lado del Pacífico y otro por el lado del Golfo de México, podemos diagnosticar entonces que las APIs de estos puertos han contribuido con dinámicas para conformar una tendencia especializada en el manejo de contenedores inclusive ante las expectativas de Ojeda Cárdenas quien señalaba que Veracruz en el año 2004 alcanzaba una cierta saturación mas sin embargo debido a los proyectos logrados tendiente a la ampliación del puerto vemos como se emancipa dicha postura y lo hace un puerto con todos los blasones tales como su homologado del Pacífico.

Gran parte de las razones, de alguna forma señaladas, de que las APIs dinamizan el manejo de contenedores se exhibe en la maquinaria específica para el manejo de estos *verbigracia* grúas, terminales, patios para almacenar y darle mantenimiento a los contenedores, asimismo estacionamientos para los tractocamiones y estaciones para el ferrocarril que transportan dichas cajas; además los puertos ganadores cuentan con los accesos indicados para recibir buques portacontenedor, así como una ideología tendiente al manejo de carga contenerizada, es por tanto un avance empresarial conseguido por las APIs el hecho de lograr captar carga contenerizada o poderla trasladar con la mayor eficiencia posible.

La siguiente categoría de análisis se fundamenta en los arribos de buques crucero a puertos con API sean principales o no, en este intento de proponer categorías diferentes a las manejadas por la literatura especializada; bajo el particular se observa el siguiente proceder estadístico:

**Arribo de buques crucero  
Puertos principales con API y puertos con o administrados por API**

<b>Puertos principales</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>total</b>
Manzanillo	10	5	5	13	34	50	37	154
Lázaro Cardenas	sa	Sa	sa	sa	sa	sa	sa	
Altamira	3	13	sa	sa	sa	sa	sa	16
Tampico	sa	Sa	sa	sa	sa	sa	sa	
Veracruz	14	4	2	1	8	9	1	39
<b>Puertos con API</b>								
Coatzacoalcos	sa	Sa	sa	sa	sa	sa	sa	
Guaymas	sa	5	sa	3	8	8	9	33
Mazatlan	108	105	163	149	176	223	201	1125
Chiapas	sa	Sa	sa	sa	sa	sa	1	1
Topolobampo	sa	Sa	sa	sa	2	12	2	16
Ensenada	219	240	156	193	259	251	258	1576
Acapulco	90	70	94	95	109	146	123	727
Progreso	46	14	86	81	118	90	80	515
Campeche*	sa	Sa	sa	1	1	sa	sa	2
Quintana Roo**	1565	1311	1397	1469	1414	1209	1102	9467
Baja California Sur***	sa	4	11	21	14	86	61	197

\*Administra los puertos de Cayo Arcas (que no se cuenta debido a su vocación), Isla del Carmen, Seybaplaya y Lerma.

\*\* Administra los puertos de Chetumal, Cozumel, Playa del Carmen, Morelos, Juárez, Isla Mujeres y Punta Sam.

\*\*\*Administra los puertos de San Carlos, San Juan de la Costa, Pichilingue y La Paz.

Sa= sin arribos. Fuente: Fuente: elaboración propia tomando datos de la página <http://e-mar.sct.gob.mx>

Podemos ver como los puertos considerados ganadores anteriormente no lo son en esta categoría puesto que de los años sujetos a estudio sólo tuvieron 209 arribos en cambio Acapulco los supera por 306 arribos, Progreso por 421 arribos, Mazatlán por 916 arribos, Ensenada por 1,367 arribos y Quintana Roo por 9,258 arribos; ahora bien estos puertos totalizaron 13,410 arribos durante los siete años estudiados contra los escasos 209 arribos de los puertos llamados ganadores y se exagera cuando en la suma de los puertos da un total de 13,659 arribos, ello demuestra el comportamiento de las APIs tendientes al fomento del arribo de cruceros en puertos como Quintana Roo, Ensenada, Mazatlán, Progreso y Acapulco no se

diga de aquellas APIs administradas por FONATUR, es menester decir que la vocación de estos puertos es un factor primordial para colocarlos en tal extremo.

En resumidas cuentas los puertos ganadores en este rubro no son ni Veracruz, Tampico, Altamira, Manzanillo y Lázaro Cárdenas, estos son la antitesis (donde juega un papel primario la vocación) de los que son ganadores es decir Quintana Roo, Ensenada, Mazatlán, Progreso y Acapulco, aun mas hay tres puertos en extremo ganadores debido al aprovechamiento de dichas porciones de agua, sus rutas, clima e instalaciones, por ejemplo Quinta Roo en el Caribe, Ensenada en el extremo de nuestro Océano Pacífico y Mazatlán al inicio del Mar de Cortes; estos claro esta son factor fundamental para que la API sea considerada como tal y se haga el esfuerzo por mantener dicha virtud. Es necesario aclarar que un rasgo antitético de los puertos aquí señalados como ganadores estriba en la infraestructura a veces superada por la frecuencia y tamaño de los buques crucero situación que se presento en Puerto Progreso y señalamos en el capítulo tercero.

La última categoría de análisis se sustenta en el movimiento de pasajeros en buques crucero y transbordadores en puertos con API sean principales o no, esto para continuar con categorías diferentes a las manejadas por la literatura especializada; en honor a ello se presenta el siguiente proceder estadístico:

**Movimiento de pasajeros en buques crucero y transbordadores  
Puertos principales con API y puertos con o administrados por API**

<b>Puertos principales</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Total</b>
Manzanillo	10,351	7,998	8,317	18,870	51,811	99,514	78,559	275,420
Lázaro Cardenas	sap	Sap	sap	sap	sap	sap	sap	Sap
Altamira	61	139	sap	sap	sap	sap	sap	200
Támpico	sap	Sap	sap	sap	sap	sap	sap	Sap
Veracruz	12,939	4,497	3,109	1,909	9,971	16,583	sde	49,008
<b>Puertos con API</b>								
Coatzacoalcos	sap	Sap	sap	sap	sap	sap	sap	Sap
Guaymas	14,377	13,534	6,328	3863	6,753	7,055	9,345	61,255
Mazatlan	313,804	305,760	408,546	372,143	432,941	512,984	491,821	2,837,999
Chiapas	sap	Sap	sap	sap	sap	sap	137	137

Topolobampo	69,077	49,370	47,069	63,565	90,391	129,578	129,787	578,837
Ensenada	336,593	421,909	319,019	442,787	568,725	592,981	596,458	3,278,472
Acapulco	154,860	97,181	144,105	136,838	187,477	266,320	224,261	1,211,042
Progreso	22,676	12,941	128,432	159,983	256,783	191,745	160,842	933,402
Campeche*	sap	Sap	81	73	sap	sap	sap	154
Quintana Roo**	5,771,521	5,782,916	6,357,183	7,276,095	8,273,711	7,315,886	8,044,029	48.8
Baja California Sur***	170,225	152,358	126,420	138,933	149,732	169,412	146,952	1,054,032

\*Administra los puertos de Cayo Arcas (que no se cuenta debido a su vocación), Isla del Carmen, Seybaplaya y Lerma.

\*\* Administra los puertos de Chetumal, Cozumel, Playa del Carmen, Morelos, Juárez, Isla Mujeres y Punta Sam.

\*\*\*Administra los puertos de San Carlos, San Juan de la Costa, Pichilingue y La Paz.

sap= sin anuencia de pasajeros. Fuente: Fuente: elaboración propia tomando datos de la página <http://e-mar.sct.gob.mx>

Nótese del criterio que hemos manejado al menos en esta categoría de análisis en el sentido de que los puertos llamados ganadores no lo son si se contrasta con otras alternativas de estudio, por lo tanto la gráfica de referencia arroja que Altamira, Manzanillo y Veracruz movieron 324,708 turistas de los cuales más de la mitad le correspondió a Manzanillo, a pesar de la vocación industrial de Altamira éste aporta 200 pasajeros y los más de 49, 000 pasajeros que se cuentan por el puerto de Veracruz, es encomiable después de todo; sin embargo del otro extremo de la gráfica se observan los puertos que han generado infraestructura, directrices y aprovechado la posición geográfica y el entorno así como el perfeccionamiento de flujo o rutas para diagnosticarles como ganadores.

Para mayor abundamiento hemos de señalar que hay cuatro puertos que movieron por encima del millón de pasajeros y estos son baja California Sur, Acapulco, Ensenada y Mazatlán los cuales totalizaron en los siete años de estudio 8, 381,545 pasajeros de los cuales sólo Ensenada y Mazatlán movieron 6, 116,471 que es casi una tercera parte, estos puertos han movido más pasajeros incluso por encima del puerto de Acapulco y de los puertos del Golfo de México; además, ya lo decíamos, si contamos que cada pasajero deja un promedio diario de 80 dólares que se distribuye entre los prestadores de servicios del comercio formal como informal veremos que hay una importante derrama económica tanto para la comunidad portuario como para el gobierno. Finalizo con la idea de que el aprovechamiento del turismo extranjero procedente de Estados Unidos y Canadá ha conformado un gran perfil ante todo dada la cercanía con los puertos de Ensenada y Mazatlán, asimismo la visión que han tenido los administradores de estos puertos ha contribuido a que se logre estas metas que alguna vez

no se pudieron pensar por ende considero tanto a Ensenada como a Mazatlán en extremo ganadores.

4.4.2.2. La gravitación de las APIs en los modelos de puertos marítimos ganadores y sus pares antitéticos dentro de las categorías de análisis medio ambiente, vínculo puerto-ciudad, tarifas, ámbito axiológico y jurídico

Explicábamos que un puerto es ganador por ende la API debido a la cantidad total de carga que maneja, a la cantidad total de carga contenerizada, al número de arribos en los que se ve envuelto y al número de pasajeros que mueve dependiendo del modo de transporte, pero, algunas veces, no obstante, lo que resulto de una categoría de análisis no es uniforme en la otra, por lo que la presencia de los pares antitéticos constantemente asciende muy a pesar de lo que se considerase por la literatura actual como puerto ganador en México, sabemos entonces que no lo es en cierto sentido y ello bien lo apuntábamos.

En estos párrafos nos daremos a la tarea de señalar algunos otros aspectos que dentro de la idea de ganador no lo hacen del todo y dentro de la idea de perdedor no se considera como tal es decir la incidencia de los pares antitéticos que confluyen de modo contundente en otras categorías de análisis, por tal motivo y citando a Inmaculada Caravaca siento que “en todo caso se comparte la tesis de que todo proceso de desarrollo requiere la utilización imaginativa, racional, equilibrada y dinámica de todos los bienes patrimoniales, ya sean estos monetarios, humanos, físicos, ambientales, culturales o territoriales”<sup>172</sup> y que en varios casos se presenta de un modo poco atinado.

La primera categoría de análisis se refiere al medio ambiente donde podemos señalar que las mismas APIs cuentan con certificados de industria limpia ello es un factor que hace al puerto ganador por ende a la API, aun cuando la antitesis denote aquellas APIs con puerto perdedores desde otra categorías de análisis, además quien puede negar el hecho de trabajar con una empresa preocupada por el medio ambiente y sentirse respaldada por un control en el manejo de recursos reciclables.

En este sentido me parece a todas luces rasgos de un puerto ganador en favor de la API al tomar de los POAs derivados del PMDP los sistemas de gestión de calidad y ambiental cuyo

---

<sup>172</sup> *Ibid.* p. 20.

objetivos tienden a la renovación documental, a los bienes ambientales, a los recursos ambientales humanos y a los procedimientos ambientales los cuales obedecen a las necesidades de cada puerto, sin embargo el rasgo antitético denota que en algunos puertos que resultaron ganadores en otros ámbitos dichos sistemas no son tan descriptivos mucho menos específicos y que desde nuestra perspectiva son de necesaria observancia por parte de la comunidad portuaria y que se quedan sin respuestas debido a lo escueto de los programas, en ese sentido esta nuestro clamor.

Asimismo pienso que la declaración de impacto ambiental en la cual participan las APIs es otro elemento que las hacen ganadoras pues ello demuestra la posibilidad de una ordenación ecológica e urbanística sustentable y ordenada, además atractiva en la generación de empleos según lo presentábamos con anterioridad en algunos casos y le llamábamos concavidad ambiental portuaria, la antítesis fluctúa un tanto cuanto en la convexidad ambiental portuaria es decir la garantía de las APIs en desarrollar de forma sustentable áreas del puerto aunque dando más interés al otorgamiento de licitaciones a grupos de empresarios no de la ciudad puerto o al menos de la entidad y ante todo el actuar de dichas empresas sin la corresponsabilidad del desarrollo sustentable, lo cual genera una serie de conflictos en detrimento de la ciudad portuaria y de la visión que pudiera tener el mundo respecto a esta actitud tan poco valorada en otros contextos empero actual e inminente.

La segunda categoría de análisis radica en el vínculo puerto-ciudad aquí se hace al puerto ganador cuando se desprende de viejas actitudes en las que el trabajador del puerto sólo era un número más de seguridad social y el puerto era sólo una terminal de carga y descarga, es razón de lo dicho la API junto con la autoridad federal cuentan con un “Programa de Vinculación Puerto-Ciudad”, citábamos en el anterior capítulo que en mi modo de ver este ha sido uno de los grandes aciertos que contribuyen al enaltecimiento del puerto es decir el hecho de que se de a la tarea API de fomentar con programas, visitas, eventos y actividades de apoyo alternativo para conocer el puerto y por ende a la API ha sido un atino significativo, hoy en día no es posible pensar que la comunidad del puerto actué sin saber de que manera el puerto y API contribuyen en su desarrollo y auxilio.

Parte de la antítesis anterior, un poco destacado en otros capítulos, aparece cuando la API relega de licitaciones públicas a las empresas de la ciudad puerto lo que trae en consecuencia una disminución en el ingreso de los ciudadanos del puerto y un profundo

desaire en torno al compromiso adquirido por la API; otro aspecto antitético se presenta cuando el ciudadano del puerto inclusive el gobierno municipal piden más de lo que API les puede otorgar peor aun cuando el deber se deposita en el Municipio mas no en la API; un último aspecto antitético asciende cuando los ciudadanos del puerto ni al menos denotan empatía o familiaridad con la API y la ven como un ente encargado de traerles trabajo o simplemente no la conocen (esto nos paso en Acapulco, Altamira y Coatzacoalcos donde las personas no sabían de su API sólo indicaban ¡ha el puerto! o ¡ha la Capitanía del puerto!).

La tercera categoría de análisis estriba en la apertura para que la administración del puerto pueda establecer sus propias tarifas con base en condiciones de competitividad, eficiencia y vocación (esto último nos permite identificar la especialidad del puerto y la multiplicidad de servicios que presta), además de compartir dicha tendencia la autoridad federal incluye programas para eliminar o reducir tarifas y captar mayor numero de usuarios, o ante una importante cantidad de usuarios establecer programas para suavizar tarifas, desde este punto de vista el hecho de poder administrar libremente los ingresos procedentes del pago tarifario hacen inequívocamente a los puertos ganadores.

La antitesis de esto se vislumbra en el cobro de tarifas poco justificadas dado que la libertad tarifaría busca allegar recursos financieros a las APIs mas no la tarifa convertirla en una excusa donde fomente el deber del Estado de prestar seguridad a las instalaciones portuarias y a los buques y luego cobrar por este hecho, se antoja exorbitante dicha tarifa, según lo destacábamos.

La cuarta categoría de análisis se direcciona al ámbito axiológico en virtud del cual enaltece a un puerto y lo hace ganador, en este sentido podemos destacar la idea de Colby cuando destaca la ecología profunda en virtud de la cual la protección al ambiente y el entorno cultural forman parte de un andamiaje axiológico y ético prioritario, algunos puertos trabajan con esta postura y le infunden a los trabajadores del puerto, además el principio de “puerto limpio” es un factor fundamental por la que los sectores dentro del puerto deben apuntalar; asimismo algunas APIs son ganadoras cuando se avocan a impartir cursos a sus trabajadores sobre ética y valores con el fin de conformar a un ciudadano un tanto más conciente e integro a su comunidad portuaria y a su actividad dentro del puerto.

La antitesis de lo escrito en el párrafo precedente radica en la falta de uniformidad por parte de las APIs para destacar y arraigar la idea de ecología profunda, tan es así que alguna

APIs no lo cuentan como prioritario, en el mismo sentido esta la impartición de cursos a los trabajadores de las APIs dado que en algunas administraciones portuarias se practican con frecuencia y en otras esporádicamente, quizá la sugerencia gire en torno a la promoción de cursos con mayor regularidad dentro de las APIs.

La quinta categoría de análisis se destina al ámbito jurídico; al respecto un poco tomando a Norberto Bobbio cuando señala que el sistema jurídico de un país es un todo integrado, sin embargo desde mi perspectiva esta latente la posibilidad de que en la pugna por la integración se encuentren antitesis que pueda servirnos para hacer algunos enunciados sugerentes, un tanto generales, claro esta que el argumento nuestro es declarativo pues así nos lo arroja esta investigación, claro esta que no limitativo ni mucho menos.

En términos generales un puerto marítimo mexicano, desde esta perspectiva, es ganador desde el momento en que cambio su forma de administrarle y se apertura la facultad para celebrar contratos de prestación de servicios portuarios y de cesión de derechos y con ello se adapta a las recientes tendencias de la globalidad, del mercado y el comercio, del Consenso de Washington; es ganador por igual cuando se propone en la ley una planeación integral y respaldada en compromisos a corto y mediano plazo; lo es, un poco en cuanto al principio de este párrafo, en virtud de la cual la ley considera a la API como una empresa paraestatal constituida en sociedad mercantil con la facultad de permitir participación de la inversión extranjera y nacional; también lo es desde que la ley faculta a la API a conformarse en recinto fiscalizado estratégico; lo es desde el momento en que el puerto y la API reconocen las disposiciones provenientes de las organizaciones internacionales especializadas en la materia marítima y portuaria y en esa tónica los acuerdos internacionales respectivos tendientes a regular los puertos y su actividad hacia en interior del mismo pero también hacia el exterior.

En este orden de ideas los puertos marítimos mexicanos son ganadores desde el momento que se adecuan a las disposiciones legales referentes a los diversos modos de transporte y junto con las APIs trabajan en el desarrollo conjunto de dichos modos tanto dentro del puerto como fuera de él, asimismo lo es desde que las APIs son autosuficientes y pueden invertir miles de millones de pesos en el puerto inclusive fuera de él.

Ahora bien, dicha argumentación general presenta rasgos antitéticos que inexorablemente repercuten al andamiaje jurídico citado, el cual ponderamos en el siguiente sentido:



- a) La necesidad de que la Ley de Navegación y Comercio Marítimos del 2006 cuente con un reglamento creado *ex profeso* y no seguir sujetándose al reglamento de la desaparecida Ley de Navegación de 1994; a dos años de su publicación aquella ley no sólo lo requiere sino cae en una necesidad.
- b) Respecto a la imposición de multas que pudieran fincarse a la API se resalta la doble imposición de multas contenidas en los artículos 327 fracción VI y 328 fracción VII, esta última cita al artículo 63, todos estos de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.
- c) Los compromisos contenidos en la Ley Aduanera se tienen que cumplir cabalmente y con ello evitar la entrada de mercancía ilícita que pone en entredicho la eficiencia de la aduana marítima, e indirectamente al puerto y a la API.
- d) Bajo la Ley de Puertos y su reglamento es necesario que la figura jurídica de la Comisión Consultiva del Puerto sea extensiva a todos los puertos con API, que las recomendaciones que emita ésta tiendan a ser menos centralizadas y tiendan a ser obligatorias para ello debe infundirse cierto grado de coerción. Además el Comité de Operaciones se hace necesaria no restringirlo a algunas APIs asimismo dicho comité debe integrar representante de la población que viven en la ciudad del puerto.
- e) La precaridad con que algunos tratados de la OMC tratan de regular el comercio de servicios lo que ocasiona tan sólo es un caudal de buenos deseos y dudas respecto a las facultades conciliatorias de tal organización ello en detrimento de una mayor operatividad en la prestación de servicios portuarios.
- f) Generar mediante disposiciones legales, en específico la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, alternativas para contar con una nueva flota mercante nacional sino de envergadura al menos funcional.
- g) Del Reglamento para el Transporte Multimodal Internacional no se apega en lo absoluto a lo que dijera Norberto Bobbio, es decir un sistema jurídico como un todo integrado, pues hay diversas leyes que regulan los diversos modos de transporte y no se coordinan con el citado reglamento, entonces, señalábamos, se debe partir de leyes que se equilibren con la normatividad que regule el transporte multimodal y evitar caer en los excesos de requisitos y conceptos que cada ley exige sino en completarse e integrarse, más aun cuando estamos hablando de un reglamento que se supondría no es jerarquizado para nada igual que una ley federal.

h) En términos del artículo 79 constitucional la tendencia consistente en la negativa por parte de las APIs para permitir de la Auditoría Superior de la Federación evaluaciones de los procesos cuando en estos se contempla utilizar recursos federales o se han utilizado, por ende no debe haber duda de ninguna API ante dicho acto si el proceder de tal administración es transparente.

En razón de los datos que ha arrojado nuestra investigación y como estudio final de la misma podemos deducir que la hipótesis planteada al principio de nuestra investigación presenta rasgos sumamente característicos, por tanto en medida de la utilización de categorías de análisis empleadas regularmente y donde su base sea la carga comercial y contenerizada se confirman a los puertos y por ende las APIs en ganadores, mismos que la literatura así ha clasificado, pero no presentan igual comportamiento los puertos y APIs si se contrastan con nuevas categorías de análisis las cuales se sustentan en los arribos y el movimiento de pasajeros, por lo que se ve una conversión tajante, en consecuencia aquel puerto y por ende la API diagnosticados ganadores no denotan la misma premisa más bien lo convierten antitético, por ello podemos decir que las actividades y vocaciones de un puerto son prioritarios para determinar en que rubros obtiene mayores ventajas y beneficios y como tal lo hagan ganador o perdedor, comportamiento direccionado también a la API.

Asimismo es necesario presentar una serie de argumentos que hagan válido nuestro contraste por ello debemos decir ¡con determinación! que aun lo dicho con anterioridad no hacen a ningún puerto ni API en todo los rubros de la actividad portuaria en ganadores o perdedores más bien hay aspectos, procedimientos, actividades o funciones, e instalaciones las cuales los hacen ganadores y dentro de esta virtud esta su antítesis, en el mismo sentido puede dirigirse el discurso puesto que habrá puertos y APIs catalogadas como perdedoras pero en otros ámbitos no lo será (aduanal, medio ambiente, ligo puerto-ciudad, tarifario, axiológico, jurídico), por lo tanto las categorías de análisis no son homogéneas tanto como para determinar que un puerto es en totalidad ganador o perdedor, mejor dicho no pueden ser homogéneas u totalmente ganadores dado que los mismos puertos y las APIs pugnan por alcanzar mayor cobertura y homogeneidad y en esa lucha gravita la antítesis.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. La Administración Portuaria Integral (API) es una institución creada mediante concesión por el gobierno y donde este mismo, en sus diversos niveles, junto con los particulares, participan en la administración de un puerto, dicha API como tal es una empresa de participación estatal y se constituye legalmente como una sociedad mercantil que asume gran cantidad de funciones administrativas dentro de un puerto, incluyendo la planeación, promoción, venta de propiedades, cesión de derechos y obligaciones, construcción de infraestructura; asimismo trata de mantener principalmente enlaces y controles de carácter logístico, social, ambiental, tarifario y aduanal dentro del puerto y en lo que corresponde hacia el exterior del mismo.

SEGUNDA. Algunas legislaciones marítimas pasadas como la Ley de 1963, y de 1970, permitían la participación de particulares en la prestación de determinados servicios portuarios, situación que tuvo un incremento en la participación de las actividades prestadas por particulares a partir de la Ley de Navegación de 1994 y un año antes en la Ley de Puertos, esta última crea la figura jurídica de la Administración Portuaria Integral.

TERCERA. Un Estado tiene que poner mayor atención en áreas consideradas estratégicas como los puertos mismos, por ello el Estado no se desentiende de la actividad portuaria más bien le corresponde habilitar un puerto y además estimular, fomentar, promover y fortalecer la iniciativa privada en pro del bienestar social y donde los puertos sean el continente de tales compromisos; por ende al Estado federal le corresponde la rectoría portuaria no para administrar más puertos ni habilitarlos sólo por satisfacer una necesidad cuantitativa mas bien se requiere de éste que continúe gobernando mejor y un diagnostico de buen gobierno se encuentra en la eficiente administración de un puerto.

CUARTA. A decir de Norberto Bobbio que una norma jurídica nunca esta sola más bien esta ligada a otras normas que en suma conforman el sistema normativo y como tal el derecho no es norma sino un conjunto coordinado de normas lo cual perfila la teoría del ordenamiento jurídico coordinado, entonces, bajo esta teoría, podemos hablar del derecho que le asiste a la

Administración Portuaria Integral y a los puertos marítimos mexicanos como una compleja y entramada red de normas estrechamente ligadas entre sí. Por tanto las APIs y los puertos se regulan por artículos Constitucionales, leyes federales específicas y generales, tratados generados por los Estados y por organismos internacionales, decretos y normas oficiales en suma coordinadas y otras tantas veces fuera de las tendencias sugeridas por Bobbio.

QUINTA. Los puertos así como su administración requieren de una planeación integral que desde la temática jurídica principia por la directriz general proveída por la Ley de Planeación que conforma la posición del Ejecutivo Federal y la aterriza en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual ordena a los diversos sectores de la Administración Pública Federal establecer sus líneas de acción y estrategias que se observan en los Programas Sectoriales, estos a su vez exigen de las APIs implementen sus misiones, visiones, estrategias, planes de desarrollo, indicadores y resultados previos y posibles en un programa denominado Programa Maestro de Desarrollo Portuario en cuyos términos se miden por cantidad de años, sin embargo se hacen aun más esquemáticos, precisos y de resultado en el corto plazo con el Programa Operativo Anual exigido por el mismo Programa Maestro de Desarrollo Portuario.

SEXTA. Las APIs cuentan con órganos de consulta y operaciones que se integran por los diversos sectores de la comunidad portuaria, los cuales proveen de sugerencias con el fin de hacer más funcional el puerto y la API aunque no es del todo completo dichos órganos debido a la falta de representatividad.

SEPTIMA. Las APIs deben presentar informes relativos al cumplimiento de sus obligaciones contenidas en el título concesión, en todo caso la Secretaria de Comunicaciones y Transportes (SCT) tiene en todo tiempo el derecho de verificar el cumplimiento del citado título de lo contrario le asiste el deber de imponer sanciones mismas que pueden ser fundadas en la Ley de Puertos o en la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, el problema es que se establecen sanciones en estas leyes y dentro de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos por los mismos supuestos, entonces, quebranta la teoría del ordenamiento jurídico coordinado.

OCTAVA. La API será eficiente en medida de que tienda a mejorar dentro como fuera del puerto los modos y vías de comunicación, las interconexiones mejor estructuradas de dichas vías, a fomentar con atino el intermodalismo y el transporte multimodal, situación que ha generado ciertas virtud desde la perspectiva del turismo, de la obra, o desde un punto de vista histórico aunque hay aristas en suma diametrales como es la ineficiencia de empresas dedicadas al transporte, el atraso que genera no reconocer las nuevas estrategias del transporte o la imposibilidad por la situación geográfica o diversas del puerto que produce una cierta desazón por parte de los usuarios del puerto, los costos por la transportación, la negligencia al trabajo conjunto por parte de los empresarios dedicados a dicho ramo o la falta de coordinación jerárquica entre las diversas leyes que regulan esta actividad.

NOVENA. El acierto de las APIs en presentar programas de vinculación puerto-ciudad lo cual crea una nueva forma de identificarse con el puerto, para ello median programas de apoyo, visitas y eventos, sin embargo un problema se presenta cuando el ciudadano del puerto pide más de lo que la API le pudiera otorgar y genera en él falta de sosiego y una tendencia incongruente con las pretensiones de la API.

DÉCIMA. Las tarifas cuya libertad para proponerlas incluso modificarlas o suspenderlas parcial o totalmente le asisten a la API, oyendo a la SCT, dichas tarifas demuestran el tipo de servicios portuarios que presta dicha administración, así como la competitividad y vocación del puerto, la riqueza del puerto y las necesidades del mismo, del lado opuesto esta la premisa de contar con tarifas ecuánimes y realmente justificables. Ello se relaciona con el aspecto aduanal de las APIs que además de asistirles el derecho de configurarse en recintos fiscalizados cuentan con alternativas de vigilancia y cobro muy tecnificados aunque la problemática del tráfico ilícito genera un tanto de incertidumbre en la función de las aduanas e indirectamente en las APIs aun cuando se han detectado sendos cargamentos de sustancias y objetos ilícitos.

DECIMAPRIMERA. La tendencia a clasificar los puertos en ganadores y perdedores se derivan de las ideas de Juan Narciso Ojeda Cárdenas quién parte de las directrices regulacionistas de Alain Lipietz y George Benko, quienes hablaban de regiones ganadoras y

perdedoras. Estos argumentos se estatuyen a partir del Consenso de Washington que promovió una serie de políticas dirigidas a un crecimiento económico infortunado por ser diametralmente opuestos o polarizante, lo que resulto fue clasificar a las regiones en extremos o tipologías según autores como Oscar Ugarteche, Braudel y Wallerstein, o Pablo Ciccolella, es este último autor quien propone la tendencia de los pares antitéticos- término vector en parte de esta investigación-.

DECIMASEGUNDA. Tratadistas como Anne Szary, Iván Silva y Sergio Bosier sugieren que es necesario establecer matices para lograr consumir que una región sea ganadora incluso los análisis para determinar que las regiones sean perdedoras, puesto que hay un contexto económico mercantil que nos lleve a concluir en tal sentido pero a veces no es suficiente para decir que la región totalmente sea así, aquí es donde asciende el termino pares antitéticos, puesto que en el sentido de los autores citados no es posible dar por sentado que una región es ganadora totalmente o perdedora totalmente, requiere, según lo expuesto, matices u otras categorías de análisis a todas luces proveído por los pares antitéticos.

DECIMATERCERA. La literatura especializada ha designado como puertos marítimos ganadores, en consecuencia a su API, a los puertos de Manzanillo, Veracruz, Lázaro Cárdenas, Altamira y Tampico, dicha determinación se confirma cuando se utiliza como categoría de análisis la concentración de carga comercial general y de modo parcial si se toma como categoría de análisis el movimiento de carga contenerizada dado que Ensenada y Puerto Progreso están por encima de Tampico y Lázaro Cárdenas pero no de Altamira, y mucho menos de Veracruz o Manzanillo, lo que demuestra la tendencia a matizar los argumentos.

DECIMACUARTA. Al tomar categorías de análisis tales como arribo de buques crucero o movimiento de pasajeros en buques crucero y transbordadores el resultado es muy diferente en comparación con categorías de análisis enfocadas al movimiento de carga, en esta diferencia las APIs han jugado un papel primordial dado que establecen alternativas para lograr captar un mayor número de arribos y pasajeros en los puertos que administran, para muestra podemos presentar que los puertos considerados ganadores anteriormente no lo son en los arribos puesto que de los años 2000 a 2006 los sujetos a estudio sólo tuvieron 209 arribos en cambio

Acapulco los supera por 306 arribos, Progreso por 421 arribos, Mazatlán por 916 arribos, Ensenada por 1,367 arribos y Quintana Roo por 9,258 arribos; ahora bien estos puertos totalizaron 13,410 arribos durante los siete años; en este sentido es menester señalar que hay cuatro puertos que movieron por encima del millón de pasajeros y estos son Baja California Sur, Acapulco, Ensenada y Mazatlán los cuales totalizaron en los siete años de estudio 8,381,545 pasajeros de los cuales sólo Ensenada y Mazatlán movieron 6,116,471 pasajeros, muy por encima de los puertos considerados en otro aspecto ganadores, mejor dicho estos puertos y sus APIs son ganadores en estos ámbitos pero no ante otro tipo de categorías.

DECIMAQUINTA. Bajo la tónica de los pareas antitéticos y en lo referente al medio ambiente podemos decir que un puerto es ganador cuando su API cuenta con certificados de industria limpia, además cuando proyecta y concretiza sistemas de gestión de calidad y ambiental, aunque no lo es cuando dichos sistemas no son tan descriptivos mucho menos específicos mas bien escuetos; asimismo la API es ganadora cuando cumple con sus declaraciones de impacto ambiental aunque la antitesis fluctúa en la convexidad ambiental portuaria es decir la garantía de las APIs para desarrollar de forma sustentable áreas del puerto pero dando más interés al otorgamiento de licitaciones a grupos de empresarios no de la ciudad puerto o al menos de la entidad y ante todo el actuar de dichas empresas sin la corresponsabilidad del desarrollo sustentable, lo cual genera una serie de conflictos en detrimento de la ciudad portuaria y de la visión que pudiera tener el mundo respecto a esta actitud.

DECIMASEXTA. Las APIs establecen programas de capacitación para su personal en donde gran parte de la misma consiste en tomar conciencia de lo que Colby llama ecología profunda, aunado a ello otra parte de la capacitación radica en fomentar valores y cuyo proyecto se dirige además de los empleados de la API a los trabajadores del recinto portuario, API considera que si el personal de estos bienes portuarios hace significativo dichas capacitaciones la exteriorizará en la comunidad portuaria con el objeto de que se tome conciencia del sentido de pertenencia con el puerto.

DECIMASEPTIMA. La pugna por la integración y coordinación del sistema jurídico (Bobbio) produce desencuentros o antitesis que sirven para hacer algunos enunciados específicos muy sugerentes y a veces un tanto expuestos en páginas anteriores, lo que se concluye en lo siguiente es una exposición sustentando en el método exegético, por ende basada en argumentos jurídicos declarativos mas no limitativos propios de los datos que arroja esta investigación y proyectados desde la visión de un estudioso del derecho, con lo que se expresan del modo siguiente:

- a) La necesidad de que la Ley de Navegación y Comercio Marítimos del 2006 cuente con un reglamento creado *ex profeso* y no seguir sujetándose al reglamento de la desaparecida Ley de Navegación de 1994; a dos años de su publicación aquella ley no sólo lo requiere sino cae en una necesidad.
- b) Respecto a la imposición de multas que pudieran fincarse a la API se resalta la doble imposición de multas contenidas en los artículos 327 fracción VI y 328 fracción VII, esta última cita al artículo 63, todos estos de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.
- c) Los compromisos contenidos en la Ley Aduanera se tienen que cumplir cabalmente y con ello evitar la entrada de mercancía ilícita que pone en entredicho la eficiencia de la aduana marítima, e indirectamente al puerto y a la API.
- d) Bajo la Ley de Puertos y su reglamento es necesario que la figura jurídica de la Comisión Consultiva del Puerto sea extensiva a todos los puertos con API, que las recomendaciones que emita ésta tiendan a ser menos centralizadas y tiendan a ser obligatorias, para ello debe infundirse cierto grado de coerción. Además el Comité de Operaciones se hace necesaria no restringirlo a algunas APIs, asimismo dicho comité debe integrar representantes de la población que viven en la ciudad del puerto.
- e) La precaridad con que algunos tratados de la OMC tratan de regular el comercio de servicios lo que ocasiona tan sólo es un caudal de buenos deseos y dudas respecto a las facultades conciliatorias de tal organización ello en detrimento de una mayor operatividad en la prestación de servicios portuarios.
- f) Generar mediante disposiciones legales, en específico la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, alternativas para contar con una nueva flota mercante nacional sino de envergadura al menos funcional.



g) Del Reglamento para el Transporte Multimodal Internacional no se apega en lo absoluto a lo que dijera Norberto Bobbio, es decir un sistema jurídico como un todo integrado, pues hay diversas leyes que regulan los diversos modos de transporte y no se coordinan con el citado reglamento, entonces, señalábamos, se debe partir de leyes que se equilibren con la normatividad que regule el transporte multimodal y evitar caer en los excesos de requisitos y conceptos que cada ley exige sino en completarse e integrarse, más aun cuando estamos hablando de un reglamento que se supondría no es jerarquizado para nada igual que una ley federal.

h) En términos del artículo 79 constitucional la tendencia consistente en la negativa por parte de las APIs para permitir de la Auditoría Superior de la Federación evaluaciones de los procesos cuando en estos se contempla utilizar recursos federales o se han utilizado, por ende no debe haber duda de ninguna API ante dicho acto si el proceder de tal administración es transparente.

DECIMOCTAVA. En razón de los datos que ha arrojado nuestra investigación podemos deducir que la hipótesis planteada presenta rasgos sumamente característicos, así que en medida de la utilización de categorías de análisis empleadas regularmente se confirman a los puertos y por ende las APIs en ganadores, mismos que la literatura así ha clasificado, pero no presentan igual resultante los puertos marítimos y APIs si se contrastan con nuevas categorías de análisis, por lo que se ve una conversión tajante, en consecuencia aquel puerto marítimo por ende la API diagnosticados ganadores no denotan la misma resultante más bien lo convierten antitético, por ello podemos decir que las actividades y vocaciones de un puerto son prioritarios para determinar en que rubros obtiene mayores ventajas y beneficios y como tal lo hagan ganador o perdedor, en ello estriba la exigencia a matizar puntos de vista, asimismo en la selección de premisas para generar nuevas categorías de análisis y hacer más propositivas las investigaciones; en este complejo de aciertos y desaciertos se determinan actitudes y aptitudes de la Administración Portuaria Integral.

## PROPUESTAS

PRIMERA. Se propone reformar el artículo 42 de la Ley de Puertos para que quede como sigue: “Para los puertos y terminales que cuenten con una administración portuaria integral, el gobierno de la entidad federativa correspondiente podrá constituir una comisión consultiva, formada con representantes de los gobiernos estatal y municipales, así como de las cámaras de comercio e industria de la región, de los usuarios, *de los habitantes de la ciudad puerto*, del administrador portuario y de los sindicatos, así como de quienes, a propuesta del presidente, la comisión determine. La comisión será presidida por el representante de la entidad federativa que corresponda.”

SEGUNDA. Se propone reformar el artículo 57 de la Ley de Puertos para que quede como sigue: “En cada puerto que cuente con administración portuaria integral, se constituirá un comité de operación que estará integrado por el administrador portuario, el capitán de puerto y las demás autoridades correspondientes, así como por representantes de los usuarios, *de los habitantes de la ciudad puerto*, de los prestadores de servicios y de los demás operadores del puerto. Será presidido por el administrador portuario y sesionará por lo menos una vez al mes. Su funcionamiento y operación se ajustarán a un reglamento interno que se incluirá en las reglas de operación del puerto.”

TERCERA. Se propone reformar el artículo 65 fracción X de la Ley de Puertos para que quede como sigue: “No cumplir con lo establecido en los artículos 42, 45, 47 y 57 de un mil a cincuenta mil salarios;”

## GLOSARIO

**Abanderar:** significa matricular y proveer a un buque de los documentos que acreditan su nacionalidad.

**Amarre temporal:** es el acto por el cual la autoridad marítima autoriza o declara la estadía de una embarcación en puerto, fuera de operación comercial.

**Anclar:** Dar fondo o sea quedar la nave sujeta por el ancla.

**Antepuerto:** se entiende como la parte avanzada de un puerto artificial, donde los buques esperan para entrar.

**Atracadero:** el baraje donde sin peligro pueden atracar las embarcaciones menores.

**Atracar:** es arrimar lo más que sea posible un buque a otro o al muelle.

**Bocana:** es una entrada estrecha y larga de un puerto entre tierra firme, bajos y rocas.

**Dársena:** es la parte más resguardada del puerto o la parte resguardada artificialmente, en aguas navegables, dispuestas para la carga y descarga.

**Dársena de ciaboga:** es un área marítima dentro del puerto donde los buques realizan maniobras de giro y revire con el fin de enfilarse hacia las distintas zonas del puerto.

**Dársena de maniobras:** áreas dentro del puerto destinadas a las maniobras de preparación del buque para el acercamiento o despegue del muelle, normalmente con ayuda de remolcadores.

**Espigón:** es un trozo de muelle derivado de otro principal para aumentar el abrigo de un puerto.

**Fondeadero:** es el sitio adecuado para que anclen los buques.

**Lanchaje:** el flete cobrado por el transporte de una lancha-bote o barco pequeño de pesca.

**Malecón:** aquella estructura que separa la tierra del agua, diseñada principalmente para resistir el empuje de tierras.

**Matricular:** consiste en inscribir las embarcaciones mercantes en el registro propio del distrito marítimo al que pertenecen.

**Pilotaje:** consiste en conducir una embarcación mediante la utilización, por parte de los capitanes de los buques, de un piloto de puerto para efectuar las maniobras de entrada, salida, fondeo, enmienda, atraque o desatraque en los puertos.

**Remolque:** obedece a la acción de remolcar que significa tirar una embarcación de otra o de un objeto sobre el agua.

**Rompeolas:** estructuras avanzadas en el mar que tienen por objeto producir la rotura de la ola anulando de esta forma la energía de la misma, y así abrigar y proteger una zona costera, puerto, bahía, fondeadero, dársena o atracadero, del oleaje y el azolve.

**Señalamiento marítimo portuario:** es un conjunto de dispositivos ópticos, acústicos y electromagnéticos que situados en puntos estratégicos sirven para que las embarcaciones puedan situarse, orientarse o dirigirse a un lugar determinada, así como también (*sic*) para evitar peligros naturales.

Fuentes: Ley de Navegación de 1994, Ley de Navegación y Comercio Marítimos del 2006, *Diccionario Marítimo Portuario*, publicado por la Dirección General de Marina Mercante, Norma Oficial Mexicana NOM-002-SCT4-2003 TERMINOLOGÍA MARÍTIMA-PORTUARIA, Enciclopedia Electrónica Encarta.

.

## FUENTES DE INFORMACIÓN Bibliográficas

Angulo, Manuel. R., “Los tres poderes en las relaciones exteriores”, en Frank Smith James (comp), *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*, México, IIJ-UNAM, 1993, t. II.

Benko George y Alain Lipietz (1994). “El nuevo debate regional”, en Benko George y Alain Lipietz (coords.): *Las regiones que ganan: distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Edicions Alfons el Magnánim, Generalitat Valenciana. Diputación Provincial de Valencia, España, 1994.

Burkhalter, Larry, *Privatización portuaria. Bases, alternativas y consecuencias*, CEPAL-ONU, Santiago de Chile, 1999.

Carmona Lara, Maria del Carmen y Hernández Meza, Lourdes. *Temas selectos de derecho ambiental*. IIJ-UNAM-PROFEPA, México, 2006.

Cervantes Ahumada, Raúl, *Derecho marítimo*, Herrero, México, 1984.

Cornejo Certucha, Francisco M., abrogación, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 14a. ed., México, Porrúa-UNAM, IIJ, 2000, t. I.

De Ulloqui, Juan José (coord.) “La perspectiva económica de los tratados de libre comercio.” Flores-Quiroga, Aldo, *Jornadas sobre México y los tratados de libre comercio*, México, UNAM IIJ, 2003.

Díaz, Elias, *Sociología y filosofía del derecho*, Taurus, Barcelona España, 1971.

Ezquerria de la Colina, José Luis, *Historia y futuro del desarrollo turístico y portuario del litoral en Manzanillo Colima*, COEDI MEX, México, 2006.

Farber, Guillermo y Martínez, Gabriel, *Desregulación económica (1989-1993)*, FCE, México, 1994.

Hernández de Labra, Fernando. *Puertos*. SEDT. México. 1983.

Hernández Sampieri, Roberto, *et al, Metodología de la Investigación*, Macgraw Hill, 2a edc, México, 2002.

Instituto Nacional de Ecología, *La evaluación del impacto ambiental*, SEMARNAT-INE, México, 2000.

Ortiz, Federico, *Los puertos mexicanos*, Litoarte, México, 1976.

Roemmer, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, FCE- ITAM, México, 1994.

Rojas Soriano, Raúl, *Guía para realizar investigaciones sociales*, Plaza y Valdés Editores, México, 2000.

Serra, Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*, 3a edc, Porrúa, México, 1979, tomo II.

Silva Silva, Jorge Alberto, *Derecho Procesal Penal*, Harla, México, 1998.

Witker, Jorge (coord.) *Introducción. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica: diez años después*. México, UNAM III, 2005.

Zepeda, Jorge Antonio. *Introducción al derecho portuario mexicano*. API Tampico, México, 1999.

## Hemerográficas

Azcona Gallardo, Alberto, “Modelo del proceso de planificación portuaria”, *Puertos de México*, México, año 2 No 10 noviembre-diciembre de 2005.

Celis Olvera, Gustavo y Herrera Loya, Luis Fernando, “FIDENA. Una historia de éxito”, *Puertos de México*, México, año 3 No 12 julio-diciembre de 2006.

Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, *Puertos de México -Edición Especial-*, México, 2005.

Cruceros una industria sobre las olas, “Puertos de México. Modernización y competitividad de clase mundial”, *Industria marítima y portuaria. Eje del desarrollo económico*, edición 2007, SCT, México.

González Tamayo, Federico y otros, *Sistema de economía mixta, rectoría económica del Estado y neoliberalismo*, Tlaomealua Revista de investigaciones jurídico-políticas, Benemérita Universidad de Puebla, México, año V, num. 3.8, junio de 1994.

Martner Peyrelongue, Carlos y Moreno Martínez, María Aurora, *Tendencias recientes en el transporte marítimo internacional y su impacto en los puertos mexicanos*, publicación técnica No. 162, SCT- IMT, Santadilla Queretaro, México, 2001.

Munive Temoltzin, MarcoTulio, “El fin de un ciclo, no para la dinámica de los puertos”, *Puertos de México*, México, año 3 No 12 julio-diciembre de 2006.

Ojeda Cárdenas, Juan Narciso, *La concentración portuaria en México: puertos que ganan y puertos que pierden*, Economía. Revista de análisis y debate. Departamento de Economía, Universidad de Sonora. Hermosillo, enero-marzo del 2001.

\_\_\_\_\_, “La situación portuaria en México: los puertos ganadores y a los puertos perdedores (1988-1998).” *Quivera*, año 2 No 4, noviembre del 2000, México.

Órgano informativo de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante de la SCT, *Puertos de México -Edición Especial-*, México, 2005.

Ortega, Reina Isabel, “Tamaulipas le entra a la logística”, *T21*, México, año 9 Volumen 96, agosto de 2007.

Panel de discusión Inbound Logistics México, “Puertos mexicanos”, *Inboundlogistics*, México, numero 27, Volumen 3, abril-mayo de 2007.

*Puertos de México*, México, año 2 No 10 noviembre-diciembre de 2005.

Merchand Rojas, Marco Antonio, “Convergencia entre teorías que explican por qué hay territorios ganadores y otros perdedores”, *Análisis Económico*, UAM México, año 2 No 49, vol XXII, primer cuatrimestre de 2007.

Vázquez, Rodolfo, “Como se enseña el derecho”, *Ciencia*, Revista de la Academia Mexicana de Ciencia, México, vol. 57, abril-junio del 2006.

*Veracruz, Port handbook 2007-08*, Land y Marine Publications, Norwich Colour Print, United Kingdom, 2007.

## Legislográficas

Código de Comercio  
 Código Civil Federal  
 Ley de Planeación  
 Ley de Navegación de 1994  
 Ley Federal de Competencia Económica  
 Ley de Navegación y Comercio Marítimos de 1963  
 Ley Federal de Entidades Paraestatales  
 Ley Aduanera  
 Ley de Inversión Extranjera  
 Ley General de Sociedades Mercantiles  
 Ley de Navegación y Comercio Marítimos del 2006  
 Ley de Puertos  
 Reglamento de la Ley de Puertos

## Electrónicas

[www.ilo.org](http://www.ilo.org).  
[www.inboundlogistic.com.mx](http://www.inboundlogistic.com.mx).  
[www.aduanas.gob.mx](http://www.aduanas.gob.mx).

[pnd.calderon.presidencia.gob.mx](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx).  
[www.puertoyucatan.com](http://www.puertoyucatan.com).  
<http://e-mar.sct.gob.mx>  
[www.apiver.com](http://www.apiver.com)  
[www.matpelytransporte.com.ve](http://www.matpelytransporte.com.ve).  
[cgpmm.sct.gob.mx](http://cgpmm.sct.gob.mx)  
[stats.oecd.org/WBOS/](http://stats.oecd.org/WBOS/).  
[www.economia-montevideo.gob.mx](http://www.economia-montevideo.gob.mx).  
[www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/)  
[www.oas.org/cip/](http://www.oas.org/cip/)  
[dgcc.sct.gob.mx/index/](http://dgcc.sct.gob.mx/index/)  
[www.iiec.unam.mx](http://www.iiec.unam.mx).  
[www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx).  
[www.oem.com.mx](http://www.oem.com.mx).  
[www.elsemanario.com.mx](http://www.elsemanario.com.mx)  
[www.diariodelistmo.com](http://www.diariodelistmo.com).  
<http://mexicomaritimo.blogspot.com>.  
[www.infotransportes.com](http://www.infotransportes.com).  
[www.dqr.com.mx/](http://www.dqr.com.mx/)  
[www.yucatan.com.mx/noticia.asp](http://www.yucatan.com.mx/noticia.asp).  
[www.ensenada.net/noticias/](http://www.ensenada.net/noticias/)  
[www.hoytamaulipas.net](http://www.hoytamaulipas.net).  
[www.milenio.com](http://www.milenio.com)  
[www.diariodelistmo.com/](http://www.diariodelistmo.com/)  
[www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx).  
[www.ecosdelacosta.com.mx](http://www.ecosdelacosta.com.mx).  
[www.pan.senado.gob.mx](http://www.pan.senado.gob.mx).  
[www.enlineadirecta.info](http://www.enlineadirecta.info).  
[www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)  
[www.puertositymarinas.com.mx](http://www.puertositymarinas.com.mx).  
[www.empresaexterior.com](http://www.empresaexterior.com)  
*CD Los puertos mexicanos en cifras 1994-2000. SCT.*

## Tesis

Aguilar Martínez, Virginia, *Análisis comparativo de la Ley de Puertos. Estudio en su capítulo II desde la perspectiva del apartado de "Estatuto" de la Convención y Estatuto del Régimen Internacional de los Puertos Marítimos. Una propuesta legislativa*. Tesis de licenciatura, UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1997.

Godinez Méndez, Wendy Aide, *Las reglas de origen en el comercio internacional de servicios: criterios de calificación del origen*. Tesis de maestría, UNAM Facultad de Derecho División de Estudios de Posgrado, México, 2005.



Martner Peyrelongue, Carlos Daniel, *La apertura comercial y los puertos del pacífico en la reestructuración del territorio en México*, Tesis doctoral, UAM Xochimilco subsede Querétaro UAQ, México, 1998.

Ojeda Cárdenas, Juan Narciso, *Cuatro puertos de México en un mundo globalizado: ¿entre el crecimiento y la exclusión (1982-2004)?* Tesis doctoral, UAM Xochimilco, México, 2006.

Soto Guijosa, Diana Edith, *La importancia de la privatización de los puertos nacionales en el esquema de Administración Portuaria Integral (API) para el comercio exterior de México*. Tesis de licenciatura, UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2002.

## Otras fuentes

APIVER, Veracruz, *su puerto de confianza*, tríptico esquemático, Veracruz, México, 2007.

Ojeda Cárdenas, Juan Narciso, *Los puertos mexicanos en el proceso de apertura comercial: una propuesta metodológica para estudiar a los puertos ganadores y a los puertos perdedores: el caso de los puertos del Istmo de Tehuantepec*. Ponencia presentada en el VII encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México realizada en Acapulco Guerrero del 24 al 26 de octubre del 2001, IMT, Querétaro México, agosto del 2001.

\_\_\_\_\_, *Los puertos mexicanos: en el proceso de apertura comercial*, Ponencia presentada en el VII Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. Acapulco Guerrero, 24 al 26 de octubre del 2006.

Secretaría de la Presidencia, Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, serie documentos 4, cuadernos de documentación, México, 1972.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Reestructuración y privatización del sistema portuario mexicano*, documento preliminar, 9 de diciembre de 1992,

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Sexto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (año 2006)*.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Informe de labores 2006-2007*.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Memoria de obras 2001*, SCT, México, 2001.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Memoria de obras 2004*, SCT, México, 2004.

Secretaria de Comunicaciones y Transportes, *Memoria de obras 2005*, SCT, México, 2005.

Secretaria de Comunicaciones y Transportes, *Memoria de obras 2006*, SCT, México, 2006.

Secretaria de Comunicaciones y Transportes, *Memoria de obras 2007*, SCT, México, 2007.

*Título de Concesión de la Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.* SCT. México. 1994.