

318509



Universidad Intercontinental

ESCUELA DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la

Universidad Nacional Autónoma de México

1980 - 1985

*La Concesión para la Administración
de los Puertos Marítimos Mexicanos*

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a
MONICA BELEM GARCIA LUGO

Asesor de Tesis
DR. HECTOR SANTOS AZUELA

México, D. F.

1991

TESIS CON
FALLA LE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pág.
Introducción	1
CAPITULO I	
Antecedentes Históricos.	
A.- ANTECEDENTES DE LA CONCESION ADMINISTRATIVA	3
B.- ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGISLATIVOS	
DE LOS PUERTOS MARITIMOS.	15
1.- Egipto.	18
2.- Africa.	18
3.- Medio Oriente.	19
4.- Leyes Hindúes.	20
5.- Las Tablas de Amalfi.	20
6.- Mundo Helénico.	21
7.- Roma	23
8.- Los Roles de Olerón.	24
9.- Leyes de Wisby.	25
10.- Portugal.	25
11.- Ordenanzas Francesas, Inglesas e Hispanas.	26
12.- España.	29

CAPITULO II

Análisis Doctrinario de la
Figura Administrativa de la
Concesión.

A.- LA CONCESION DEL SERVICIO PUBLICO Y LA DE EXPLOTACION DE BIENES DEL ESTADO.	32
B.- BASES CONSTITUCIONALES PARA LAS CONCESIONES.	41
C.- DIFERENTES CONCEPTOS DE CONCESION.	45
D.- NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.	46
E.- ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA CONCESION.	48
F.- PRINCIPIOS DE DERECHO POSITIVO QUE RIGEN LA CONCESION.	49
1.- Capacidad Técnica.	52
2.- Capacidad Financiera.	53
3.- Derechos de los sujetos que intervienen en la Concesión.	54
a) Derechos del Concesionario.	54
b) Régimen de Propiedad de los Derechos Reales que se afectan a la explotación de la Concesión.	57
c) Régimen de Concesión.	58
d) Tarifas.	58
e) Relación Concesionario/Usuario.	60

4.- Obligaciones del Concesionario.	61
5.- Plazo.	62
6.- Derecho de Reversión.	64
7.- Rescate.	65
8.- Procedimiento para el otorgamiento de la Concesión.	66
9.- Título de la Concesión.	67
10.- Extinción de la Concesión.	69
a) Cumplimiento del Plazo.	70
b) Falta de objeto o materia de la Concesión.	70
c) Caducidad.	70
d) Revocación.	71
e) Rescate.	72
f) Rescisión.	72
g) Renuncia.	72
h) Quiebra.	73
i) Régimen Financiero.	74
G.- EL SERVICIO PUBLICO. CONCEPTOS GENERALES.	76
H.- CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.	82

CAPITULO III
Los Puertos Marítimos
Mexicanos.

A. - NATURALEZA JURIDICA.	85
B. - REGIMEN LEGAL.	94
C. - CLASIFICACION DE LOS PUERTOS MARITIMOS.	104
1.- Puertos de Cabotaje, de altura y mixtos.	105
2.- Puertos Privados.	106
3.- Puertos de Administración Estatal y Puertos de Administración Descen- tralizada.	106
4.- Puertos Libres.	110
5.- Puertos Pesqueros.	111

CAPITULO IV
Causas y Efectos del Sub-
desarrollo.

PROBLEMATICA DE LOS PUERTOS MARITIMOS.	112
a) Factores Políticos.	145
b) Niveles altos de competencia.	145
c) Inexperiencia y desconocimiento técnicos.	146

d) Mínimas facilidades de mercado.	147
e) Leyes y Reglamentos.	148
CONCLUSIONES .	151
BIBLIOGRAFIA .	154

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

Consideramos que la libertad debe ser fomentada y promovida en el grupo social, y por tanto extenderse a todas sus actividades, pues mientras una sociedad goce de mayores libertades, tanto en su sistema político como en su estructura económica, permitirá un desarrollo potencial constante.

Sabemos también que el comercio, las relaciones internacionales y la legislación, son en gran medida su punto de apoyo, como lo demuestran los principios jurídicos consagrados en estos instrumentos legales. Para darles impulso, entonces, será necesario implementar sistemas de liberalización a través de la figura administrativa de la Concesión, a todos los niveles de la infraestructura nacional.

En el presente estudio, se analizan brevemente las causas que han originado el retraso y estancamiento en el área de Comercio Marítimo y Navegación, sin duda determinantes en el futuro de nuestro país.

Se somete a análisis la figura administrativa antes mencionada, que puede facilitar dicha liberalización

en base a la descentralización que hasta hace unos años surgió como necesidad y concepto de progreso.

Asimismo, pasan a estudio los sistemas portuarios en cuya organización, proponemos, será necesario implementar la liberalización con fundamento en la Concesión a los particulares de las facultades de administración directa, con el fin de fomentar la navegación nacional y extranjera en costas nacionales y con ello dar un sólido impulso al crecimiento nacional.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS

A. - Antecedentes de la Concesión Administrativa.

De los actos administrativos, " La Concesión es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y el aprovechamiento de bienes del dominio público o del Estado".(1)

El concepto de Concesión, ha sufrido modificaciones, tanto en el uso y costumbre como en su reglamentación jurídica y doctrinal. Dicha naturaleza jurídica así como sus diferentes conceptualizaciones, son debidas a los sistemas jurídico-políticos de los Estados, por ejemplo, en un sistema liberal, la concesión se entiende como un contrato y otorga al particular ciertos derechos de goce y disfrute; en un estado intervencionista, o socialista, la concesión no será un contrato, sino un acto administrativo discrecional, que paulatinamente se integra en el régimen de concesión, para que el Estado

(1) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 22a. ed. Editorial Porrúa.

promueva actividades que en otros Estados se reconocen como parte de las actividades privadas o particulares.

Sin embargo, para poder comprender el concepto más próximo y que mejor defina esta figura administrativa será necesario hacer un breve análisis histórico, en el que se demuestran las causas que dieron lugar a la consagración de la misma y que justifican nuestra realidad histórica reflejada en la legislación contemporánea.

Al realizar este análisis, encontramos los antecedentes de la concesión desde tiempos remotos. Antiguamente se hablaba de derechos que otorgaban los soberanos premiando de esta forma a sus súbditos por los servicios recibidos, mediante el otorgamiento de extensiones de tierras, lo que se conocía entonces como " Concesiones territoriales ". También había concesiones de comercio e incluso, para regular ciertos aspectos administrativos y hasta judiciales, como es el caso de las concesiones que se otorgaron por Inglaterra y Holanda durante el proyecto y realización de las Compañías de las Indias Orientales.

En la península ibérica, queda ampliamente definida la concesión minera, sobre todo en los territorios de la colonia española.

De esta forma se originaron disposiciones legales que regulaban la materia minera y que eran aplicadas en el territorio de la Nueva España; "la primera fue la Cédula del 9 de Diciembre de 1525 expedida en Granada por Felipe II y que reconocía que el dominio de la superficie no implicaba el dominio de la veta o del subsuelo y se concedía su explotación a los particulares, sin perjuicio del dominio radical y directo de la Corona". (2)

El 10 de enero de 1559, fue expedida por la princesa Doña Juana, una Ley de Minas, misma que anulaba las antiguas mercedes e incorporaba a la Corona, las minas de oro, plata y azogue cuando éstas no fueran explotadas.

El 7 de marzo de 1563, se expidieron las Ordenanzas de Minería llamadas del Antiguo Cuaderno, y posteriormente, el 22 de agosto de 1584, se expidieron otras más, llamadas del Nuevo Cuaderno, los cuales constituyen la Codificación sobre las minas y que son antecedente de los principios de la concesión minera.

(2) ACOSTA RIVERA, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo.

Las Ordenanzas de Aranjuez fueron expedidas el 22 de Mayo de 1783 y en el Título V hablaban del dominio radical de las minas y de su concesión a los particulares así como del derecho que por esto deben pagar al erario. Estas Ordenanzas rigieron en México Independiente hasta la aparición del Código de Minería del 22 de Noviembre de 1884.

Debido a lo anterior, dicha reglamentación y sus conceptos jurídico-legislativos, respecto de la concesión permanecieron vigentes durante los años siguientes al movimiento independentista. La legislación minera, por tanto, se mantuvo bajo estos preceptos y lineamientos durante los siglos posteriores.

El México Independiente.

En diversas ramas de la actividad humana legislativa, se lograron contratos entre la Administración Pública y los particulares para prestar determinados servicios públicos y utilizar bienes del Estado. De esta forma, las partes estipulaban distintas condiciones financieras y de toda índole, que alterarían la actividad del concesionario; frecuentemente señalaban también en los contratos, las tarifas a que se sujetarían los usuarios,

debido a la escasa legislación entonces existente.

En los Estados Unidos Mexicanos, los contratos a través de los cuales se otorgaban concesiones, fueron frecuentemente usados durante el siglo pasado. De esta forma, tenemos que, en materia bancaria, el primer contrato de concesión fue otorgado el 29 de Julio de 1857 para establecer lo que se denominaría BANCO DE MEXICO; en 1884, un contrato de concesión al Banco de Londres y México; el 23 de Agosto de 1881 se celebró un contrato entre el Banco Franco-Egipto y el presidente Manuel González, para establecer un Banco de Depósito, Descuento y Emisión, denominado Banco Nacional Mexicano; el 8 de Febrero de 1887, el contrato-concesión para el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario; un año más tarde, se celebró un convenio con el Sr. Francisco Suárez Ibáñez, para fundar el Banco de Empleados.

El sistema de concesión comienza al ampliarse al sector industrial en materia de energía eléctrica, se celebraron, entre otros, los siguientes contratos concesión; en 1895, con el Sr. Arnold Vaquié, representante de la Société Du Necaxa; se traspasó posteriormente este contrato concesión con aprobación del Congreso de la Unión, el 24 de Marzo de 1903, a The Mexican Light and Power Co.; el 31 de Marzo de 1896, las autoridades del

Distrito Federal celebraron contratos-concesión con la empresa Siemens Halske de Alemania para operar una planta generadora de vapor en Nonoalco; en 1896, se celebró otro contrato-concesión con el Sr. Ernesto Pugivet para explotar una caída de agua en el río de Monte Alto; 4 años después, entre las autoridades del Distrito Federal y The Mexican Gas and Electric Co. Ltda., se celebró un contrato-concesión.

En materia de transportes, la industria ferrocarrilera fue la primera en celebrar un contrato-concesión firmado entre el 22 y 23 de agosto de 1837, entre el Presidente Anastasio Bustamante y Francisco Arriaga, para construir una vía férrea de México a Veracruz (no se concluyó la construcción); el 31 de octubre de 1853, se firmó un contrato con el Sr. Juan L. Richards, para continuar la construcción del ferrocarril por Puebla; el 18 de Mayo de 1861, se otorgó el derecho al Sr. Antonio Escandón para continuar dicha construcción; para el ferrocarril de Tehuantepec, hubo múltiples contratos-concesión; el del primero de marzo de 1842 con el Sr. Don José Garay; el del 5 de Febrero de 1853 con la Compañía M&G Sloo; el del 18 de Enero de 1878 con el Sr. Eduardo Learned; en 1826, se firmó un convenio con la casa inglesa Pearson and Sons Limited para tomar la compañía explotadora de el Ferrocarril entre México y paso del Norte (hoy Ciudad

Juárez), Chihuahua; y el 13 de septiembre de 1880, a la compañía del Ferrocarril Nacional, la construcción de la vía México a Nuevo Laredo.

Es importante hacer notar la capacidad de intervención extranjera que se permitía en esta época y que se transformaría radicalmente en la época actual.

"En la práctica y durante el siglo pasado, además de celebrar contrato de concesión, el Gobierno Federal con los particulares, se llevaba a cabo un procedimiento (que en mi opinión era totalmente inconstitucional) y que consistía en someter esos contratos concesión a la aprobación del Congreso de la Unión, con lo cual en opinión de diversos juristas, el contrato-concesión se transformaba en acto legislativo y dicha aprobación le daba el carácter de ley y por tanto, ya no podía ser revisado, terminado o rescindido, sino con la consecuente aprobación del Congreso de la Unión, en vista del principio de autoridad de la ley".(3)

"Esta práctica considero que fue totalmente viciosa y anticonstitucional, o por lo menos se mantuvo al margen

(3) ACOSTA Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 584

de la propia Constitución, pues conforme al artículo 72 de la Constitución de 1857, el Congreso no tenía facultades expresas para aprobar contratos-concesión celebrados por el Ejecutivo, pues ninguna de las fracciones de dicho artículo contienen esas facultades".(4)

Durante el siglo pasado, la mayor parte de las concesiones se otorgaban a través de contratos; sin embargo, el desarrollo de estos principios reguladores de estos conceptos, los ha ido transformando, al grado de que en nuestra opinión, es posible afirmar que actualmente en los Estados Unidos Mexicanos, la concesión ya no contiene ningún elemento contractual, sino que es un acto administrativo discrecional por parte de la Autoridad Administrativa y, en ciertos casos, que el Estado se ha reservado para sí ciertas actividades que se consideran de interés público y que antes no sólo eran realizadas por los particulares a través de concesiones, sino que se encontraban bajo la explotación e intereses de capitales extranjeros.

La Constitución Mexicana se ha ido reformando con el objeto de no otorgar concesiones en diversas materias para que el sector público desarrolle lo que señala el

(4) TENA Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 9a. ed. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO 1960 Págs. 617-619

art. 25 de la Constitución, (reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983), como áreas estratégicas.

De esta forma, el párrafo cuarto del artículo 25 Constitucional, textualmente dice:

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal, la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan".

Asimismo, las áreas estratégicas están señaladas en el artículo 26 de la Constitución, párrafos 4º y 5º, que a la letra dicen:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades

que expresamente ~~estén~~ las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo a las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

De lo anterior, se desprende la conclusión de que en México no habrá concesiones a particulares en las siguientes materias:

- 1.- ACUÑACION DE MONEDA.
- 2.- CORREOS
- 3.- TELEGRAFOS
- 4.- RADIOGRAFIA
- 5.- COMUNICACION VIA SATELITE
- 6.- EMISION DE BILLETES
- 7.- PETROLEO
- 8.- HIDROCARBUROS

- 9.- PETROQUIMICA BASICA
- 10.- MINERALES RADIOACTIVOS
- 11.- ENERGIA NUCLEAR
- 12.- ELECTRICIDAD
- 13.- FERROCARRILES

La Constitución anteriormente, en el artículo 27 también establecía la limitación de otorgar concesiones en materia de Hidrocarburos, energía nuclear y electricidad; determinaba que no se otorgarían concesiones a los particulares conforme a los párrafos quinto y sexto del artículo 27 Constitucional, que transcribiremos a continuación:

"Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.

Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público. En esta materia se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos".

La Constitución, en materia de AGUAS MARITIMAS INTERIORES Y DE AGUAS NACIONALES DE TODAS CLASES, permite la utilización mediante la CONCESION en los términos del párrafo 4º del artículo 27 de la Constitución:

"En los casos a que se refieren los párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúan o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas".

B.- Antecedentes históricos y legislativos de los Puertos Marítimos.

En sus orígenes, el comercio se realizaba por vías terrestres, que necesariamente se vieron obstaculizadas al encuentro con los espacios marítimos y oceánicos.

Fue por tanto imprescindible, bordear o circundar aquellos extensos territorios, lo que evidentemente provocó fuertes erogaciones, por lo general incosteables.

Atravesar, cruzar el mar, fomentar las rutas marítimas, fue el siguiente paso a dar mediante la conjunción de dos factores importantes:

1.- Con base en los conocimientos proporcionados por la actividad pesquera, fue necesario hacer más sofisticadas, grandes y seguras las naves.

2.- La misma necesidad surgió respecto de los puertos que habrían de servir como puntos de carga, descarga, reparación y refugio de naves y navegantes.

"Es innegable la importancia que los puertos han tenido en la vida de los pueblos, y con mayor razón, en aquellos que poseen grandes extensiones de litoral. En efecto, existe una multitud de satisfactores económicos, cuyo transporte no podría haberse multiplicado sino a través del mar, tanto porque su traslado por otros medios sería incosteable, como por la imposibilidad material de que elementos de locomoción distintos al marítimo tuvieran capacidad suficiente para realizar esta función.

Admitida la preponderancia que debe tener la transportación marítima, no es posible omitir otro factor que resulte presupuesto de razón en el comercio marítimo: LOS PUERTOS".(5)

Es importante señalar que para entender el sistema actual de los puertos mexicanos, es necesario analizar de una forma breve los antecedentes históricos de los mismos, así como proporcionar una definición o concepto de PUERTO MARÍTIMO.

(5) RAMIREZ Baños, Federico. El Estado y la Marina Mercante, Curso de Invierno 1961. Facultad de Derecho, UNAM. México, D.f. MEXICO 1961. Pág. 166

En consecuencia, para efectos de la presente tesis, transcribiremos la definición de Julián Amich.

"PUERTO NATURAL.

Lugar abrigado y seguro en la costa, isla o río obra de la naturaleza, que por su situación o calado ha sido aprovechado por el hombre para convertirlo en centro de actividades de la Marina Mercante o Militar, dotándolo de muelles, almacenes, diques, astilleros, y vías de comunicación con el interior.

PUERTO ARTIFICIAL.

El que ha sido construido en su totalidad o en su mayor parte por el hombre, teniendo en cuenta que en sus proximidades se halla una gran ciudad o zona industrial". (6)

De esta forma, desprendemos nuestra investigación histórica en base a los anteriores conceptos.

(6) AMICH, Julián. Diccionario Marítimo. Edit. Juventud. Barcelona.

1. - Egipto.

Es universalmente aceptado, que los egipcios fueron los primeros en realizar un comercio marítimo de mayores proporciones aproximadamente en el siglo XV A.C. Para centralizar el comercio cretense, construyeron en el solar actual de Alejandría, el gran puerto de Faros, especialmente reservado para el comercio a gran escala.

"Entre los siglos IX y X A.C., la flota egipcia había dejado de ser lo que en tiempos anteriores; los armadores de Tiro y Sidón explotaban la mayor parte del tráfico marítimo del Delta. Los fenicios (al igual que los griegos), nunca lograron una potencia política unificada. Su fuerza estructural descansaba en el poder económico de las distintas ciudades comerciales, entre las cuales cabe destacar especialmente a Tiro y Sidón. (7)

2. - Africa.

Los fenicios en sus numerosos viajes, crean una serie de colonias, la más relevante es Cartago, situada

(7) PIRENNE, Jacques. Historia Universal. Editorial Exita. Barcelona, ESPAÑA. 1973. Pág. 155

al norte de Africa. Asimismo, los fenicios fundaron ciudades-puerto en las costas de Sicilia, tales como Panormes y Prane, por lo que esta civilización logró fundar una fulminante política de monopolio que ninguna otra potencia estaba en condición de disputar.

3. - Medio Oriente

La ruta del Jordán, que enlazaba Tiro con el Mar Rojo, estaba dominada por Jerusalén. Fue así como Salomón se dispuso a aprovechar este desplazamiento de la vida interpueblos mercantil, para desarrollar una basta política económica, con tal fin, manda construir por los Sirios un puerto en Asiongaber y en sus dársenas una flota tripulada por fenicios.

"El Rey Salomón construyó además, una flota en Asiongaber, próxima a Elta o Elat, en la costa del Mar Rojo, en el país de Edón..." (8)

(8) LA BIBLIA. I Reyes, 9/26-29. Ediciones Paulinas, Vizcaya. ESPAÑA

4. - Leyes Hindúes

Desgraciadamente casi no queda nada de las leyes marítimas de los fenicios, egipcios, cretensos, atenien- ses, cartagineses y otras civilizaciones, que sin duda debieron tener un gran desenvolvimiento gracias a la importancia de la marina de sus pueblos.

De entre los textos legislativos marítimos más antiguos que se conocen, se encuentran numerosas reglas contenidas en el Código de Manú, redactado en la India, probablemente en el Siglo XIII A.C.

A principios del siglo XIX, el profesor Pardessus editó en París su "Colección de leyes Marítimas anteriores al siglo XVIII". En esta compilación da a conocer algunas de estas reglas del regulador marítimo.

5. - Las Tablas de Amalfi

La ciudad de Amalfi quedó constituida en República de Rodas y en un principio se rigió por el Código de Marítimo de Rodas y más adelante elaboró sus propias leyes marítimas que se conocen como las Tablas de Amalfi (Tavola di Amalfi); esta colección, descubierta en 1843, en la Biblioteca Imperial de Viena, contiene 66 capítu-
#

los, unos escritos en Latín y otros en lengua vulgar. La parte latina se remonta al período comprendido entre los años 1131 y 1274; la parte itala corresponde al siglo XIV. La primera revela influencia griega y la última nos muestra los efectos de la legislación catalana.

La mención de Tavela o Tabala se debió probablemente al hecho de que el texto legislativo debía ser expuesto al público en un cuadro colocado sobre las paredes de la curia juzgadora.

Las tablas de Amalfi estuvieron vigentes en la Italia meridional hasta el siglo XVI; después fueron suplantadas por el "Consulat del Mar" que tuvo mayor influencia en el Mediterráneo.

6. - Mundo Helénico

El Mundo Helénico se encontraba conformado por islas, de ahí que los griegos se vieran obligados a lanzarse al mar; comerciaban fundamentalmente en la parte norte del Mediterráneo, fundando algunos puertos, como Nicca, Masalia, Mileto y otros. "Delos, donde construyeron por primera vez en la historia, un muelle y un rompeolas; Pharos, donde se inició el balizamiento

e iluminación marítima, hasta alcanzar en el siglo VI A.C. el alto nivel creativo con las primeras obras de dragado"(9)

"Pero sin duda alguna, el puerto más famoso fue Rodas, en donde existía una gigantesca estatua fundida en hierro que representaba a Helios, Dios del Sol".(10)

Desgraciadamente, un terremoto asoló la región hacia el año 241 A.C. derribando al afamado coloso, una de las siete Maravillas de la Antigüedad.

A la caída de los fenicios, los griegos comenzaron una era de expansión hacia la costa norte de Africa y Egipto, construyendo en Alejandría uno de los primeros faros para la navegación (300 a 280 A.C.). Lo intentaron también hacia el Oeste, siendo frenados por la alianza de etruscos y cartagineses en Ahalia.

(9) Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. La Reforma Portuaria.

México, D.F. MEXICO. 1976. Pág. 3

(10) COOK, Roland. Maravillas del Mundo. Editorial Planeta. Barcelona, ESPAÑA. 1960. Pág. 16

7. - Roma

Los romanos logran desarrollar en este tiempo, su método de dividir a sus adversarios y presentar los unos contra los otros (DIVIDE ET IMPERA), así conquistaron los puertos-ciudades de Sicilia, del Mar Negro y las principales ciudades griegas de Rodas, Samos, Caristo y Esparta.

Roma fue el primero que estableció bases navales independientes de los puertos comerciales, siendo las principales:

- a.- ALEXANDRIA. Con el objeto de controlar la entrada y salida del Mar Mediterráneo.
- b.- CAESAREA. Para controlar las costas mediterráneas de lo que ahora es España, Francia y las islas de Sicilia y Córcega.
- c.- MISENUM. Para supervisar el movimiento en las islas de Cerdeña, Córcega y Sicilia.
- d.- RAVENNA. Para vigilar el mar Adriático.
- e.- GESORACUM. Localizada en el canal de la Mancha, para vigilar las costas atlánticas de Hispania, la Gulia y Britannia.

Cabe hacer mención, que no obstante que el comercio por vía marítima fue incrementado a partir del siglo XII, ningún puerto de importancia fue fundado. Se siguieron utilizando aquellos construidos por los griegos y los romanos.

B. - Los Roles de Olerón

Tiene un particular interés para la historia del Derecho Marítimo, el Código conocido como LOS ROLES DE OLERON de origen realmente incierto; se atribuye a Flandes, a Inglaterra y a Francia. Existen historiadores que aseguran que los Roles son un conjunto de decisiones de un tribunal constituido a finales del siglo XII en la isla francesa de Olerón, promulgadas en 1206. Sin embargo, el profesor Pardessus, anteriormente mencionado, parece haber demostrado que el Código es simplemente una colección de sentencias dictadas en materia marítima en el litoral francés del Atlántico entre los siglos XI y XII por autor desconocido. Se supone que estas sentencias estaban escritas en hojas de pergamino y conservadas en forma de rollos; tal vez llevaron el nombre de Olerón por haber sido certificados los manuscritos en esta isla.

9. - Leyes de Wisby

La denominación de estas leyes tiene su origen en el nombre de la Ciudad de Wisby, situada en la isla sueca de Gotland. Son posteriores a los Roles de Ole-rón. Alcanzaron en Europa Septentrional, casi el valor de derecho común, influenciando todo el posterior derecho nórdico.

10. - Portugal

"La era de las exploraciones se inició en el más pequeño y menos próspero de los principados europeos, Portugal. La conquista de la ciudad mora de Ceuta, en 1415, fue seguida por casi todo un siglo de paciente exploración de la costa de Africa Occidental, frecuentemente interrumpida por las guerras en la península Ibérica y por los problemas internos de Portugal; finalmente, Bartolomé Díaz dobló el cabo de Buena Esperanza en 1447 y en 1448 Vasco de Gama llegó a tierras de la India".(11)

(11) Nueva Historia Universal, Editorial Promexa. México, D.F. MEXICO
1986. Tomo XII, Pág. 77.

11. - Ordenanzas Francesas, Inglesas e Hispanas.

a) CONSULADO DEL MAR.

Después de la caída del Imperio Romano y de los estragos causados por piratas normandos y sarracenos, revivió el comercio marítimo en el Mediterráneo y fueron Barcelona, Marsella y Valencia los principales centros comerciales.

Fue entonces cuando apareció, en el siglo XVI, una colección de todos los estatutos locales, usos y costumbres del Mediterráneo, escrita en Catalán y editada probablemente en Barcelona. Se le llamó "Consulado del Mar" debido a que en el Medievo los tribunales de comercio eran llamados consulados; se extendió esta denominación a las colecciones de Derecho Mercantil.

Esta colección se limitada a reunir en un volumen los principios existentes hasta entonces. Por esta razón, la comunidad mercantil la reconoció de común acuerdo como ley en todo el Mediterráneo.

Esta compilación fue de gran valor tanto para los traficantes como para los jueces-cónsules de la época. #

b) GUIDON DE LA MER.

Publicado en Ruán en 1607, trata entre otras materias del contrato de seguros; expone el estado de jurisprudencia mercantil de la época y utiliza gran parte del material legislativo, precedente, como lo eran los Estatutos de Florencia, Génova, Barcelona y Bilbao entre otras.

c.- ORDENANZA FRANCESA. 1681

A fines del siglo XVII abundaban especialmente en Francia, los documentos de Derecho Marítimo, lo que hacía inciertas las sentencias de los Tribunales.

El Rey Luis XIV comisionó la redacción de una Ordenanza que contuviera toda su legislación marítima consuetudinaria, la cual fue terminada en 1681 bajo el nombre de "Ordenanza sobre la Marina".

"Es ella la que durante más de un siglo y medio se estudió y comentó en casi todos los países; unos rellenan con sus prescripciones las lagunas de su propia legislación; otros redactan sus códigos a la imagen

suva". (12)

c.- ORDENANZA DE CROMWELL.

Es conocida como la famosa "Acta de Navegación" de 1651 con la que Cromwell fundó la prosperidad de la marina británica, aportando el principio básico que había de regir a la navegación inglesa durante casi dos siglos. Con ella las reclamaciones inglesas se convirtieron en ley estatutaria que sirvió como pretexto a la guerra de 1672 que duró dos años, hasta que Holanda reconoció la obligación de conceder honores a todos los barcos ingleses que navegaran en mares británicos.

Esta acta contenía también la prohibición de exportar mercancías de Inglaterra a las Colonias y de importarlas también, usando para ello barcos que no fueran ingleses o propiedad de súbditos ingleses.

d.- LAS ORDENANZAS DE BILBAO

Después del Consulado del Mar y desde el siglo XVI en adelante, España publicó muchas ordenanzas importantes para el tráfico marítimo.

(12) DESJARDINS. Manual de Derecho Marítimo, 5/ed. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. 1981. Pág. 227

Publicada en 1560, forma parte de la "Recopilación de las Indias" en la que se trata especialmente y con extensión sorprendente, la materia del seguro marítimo.

12. - España.

Castilla, enemiga tradicional de Portugal, también se ve impulsada a buscar una ruta hacia China. De ahí que cuando un marino genovés de nombre Cristóbal Colón, solicitó audiencia con la Reina Isabel de Castilla, proponiendo una nueva ruta hacia China, vía occidente, fuera recibido con gran interés. De esta forma se creó en 1492 una compañía encomendada al descubrimiento de una nueva ruta marítima hacia aquel remoto país.

"Era objetivo mercantil de la empresa establecer comunicación directa, por mar, con los pueblos productores de oro y seda. Fernando e Isabel aportaron 350.000 libras y los hermanos Pinzón, navieros andaluces, con Colón, 700.000. A éste se le concedió el título hereditario de Gran Almirante con el Virreinato y el monopolio comercial de los Territorios que pudiese descubrir". (13)

(13) PIRENNE, Jacques. Historia Universal. Editorial Extd. Barcelona, ESPAÑA. 1972. Tomo II. Pág. 389

El 21 de Abril de 1519, la armada de Cortés fondea en Ulúa. "Al día siguiente del arribo, Viernes Santo, 22 de Abril, desembarcaron los españoles en la costa arenosa de Chalchihcucucan y formaron su real, asentando artillería en lugar conveniente para defenderlo".(14)

A ocho leguas al norte, en un lugar llamado Quiahuitzía, Cortés decide fundar un Ayuntamiento: que recibe el nombre de la "Villa Rica de la Vera Cruz", y que hasta la caída de Tenochtitlán, sería la base principal de Cortés y el único puerto por el que se tendría contacto con España.

Durante la Colonia, el incipiente desarrollo de unos cuantos puertos, se debió a que fundamentalmente eran utilizados para la salida de minerales valiosos y no para el desarrollo del comercio.

Los últimos dos puertos construidos en nuestro país, y totalmente terminados son Puerto Madero, en el estado de Chiapas y Altamira en Tamaulipas.

(14) RIVA PALACIO, Vicente. México a través de los siglos. Editorial Lumbre. 7a. Edición. México, D.F. MEXICO. 1970. Tomo I Pág. 853. #

En su aspecto legislativo, el proceso nacional verificó algunos variantes que fueron consagradas en el texto de la Constitución Política y a la que remitiremos nuestro estudio en los capítulos subsecuentes, atendiendo a la importancia que representan.

Historiadores y juristas han referido sus estudios e investigaciones hacia una de las formas de economía más importantes y fundamentales en la historia de la humanidad, el desarrollo marítimo.

Esto es el punto en el que podremos comprender lo que representa el proceso evolutivo comercial en relación con el proceso evolutivo jurídico-legislativo de los puertos marítimos, reducido a su concepto y situación nacional.

C A P I T U L O I I

ANALISIS DOCTRINARIO DE LA FIGURA ADMINISTRATIVA DE LA CONCESION.

A. - La Concesión del Servicio Público y la de Explotación de Bienes del Estado.

Basándonos en que la naturaleza y efectos de la Concesión derivan del objeto de la misma, es decir, la satisfacción de los intereses generales, es indispensable determinar las características del Servicio Público.

El Servicio Público representa únicamente a un sector de la actividad del Estado (al lado de la policía que limita y regula la actividad de los particulares) así como la de fomento, vigilancia y control de la misma. Este es un principio que surge con sus modificaciones, está inspirado en gran parte en las teorías del Estado Liberal surgido a consecuencia de la Revolución Industrial, durante el siglo pasado.

El Servicio Público considerado como una parte

tan sólo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha. "Aun cuando la idea del Interés Público se encuentra en todas las actividades estatales y que la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado. lo que distingue al Servicio Público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación".(15)

Como antes hemos especificado, el objeto de la Concesión es la satisfacción del interés general. Esta no es monopolio del Estado, por lo que el Servicio Público se crea para cubrir dicho fin; sin embargo, dentro de la Legislación Mexicana no se encuentra un criterio único para definir al Servicio Público.

No obstante, en el artículo 65 de la Ley de Bienes Nacionales del 29 de Diciembre de 1970 (actualmente derogada), ya se precisa y define el Servicio Público como "La actividad organizada que se realiza conforme

(15) LAUBADERE, D. Derecho Administrativo, 4a. Edición. París, FRANCIA.
Págs. 538 - 541. Cit. por FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 243

a las disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme y regular, necesidades de carácter colectivo.

Siguiendo con el mismo criterio de esta ley, debido a la finalidad que persigue con la creación del Servicio Público, la doctrina francesa, en la que se ha inspirado gran parte de la latinoamericana, también ha considerado como principios esenciales comunes a todos los servicios, el de su continuidad, en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer; el de adaptación o sea la posibilidad de modificarlo, al ir variando dicha necesidad y el de igualdad que implica el no discriminar del goce del servicio a ningún particular que cumpla con las condiciones legales establecidas.

En México, la doctrina jurídica ha clasificado los Servicios Públicos con fundamento en los diversos criterios; sin embargo, las clasificaciones más acertadas son las que los dividen por la forma como satisfacen las necesidades generales y aquellas que los separan con base en la forma en que éstos son gestionados.

Desde el primer punto de vista, se distinguen en:

" 1.- SERVICIOS PUBLICOS NACIONALES. Es decir, destinados a satisfacer las necesidades de toda la Nación en general sin que los particulares perciban de manera individual una prestación derivada de ellos, como es el caso del servicio de Defensa Nacional.

2.- Servicios Públicos que únicamente y de manera indirecta permiten a los particulares ventajas personales, como por ejemplo los Servicios de Vías Generales de Comunicación, los Servicios Sanitarios, los de PUERTOS y Faros, etc.

3.- Los Servicios que tienden a satisfacer directamente a los particulares mediante prestaciones individualizadas. Dentro de esta categoría encontramos los servicios de enseñanza, transportes, etc. y también los servicios públicos sociales como los de asistencia pública, los de previsión, seguro social, vivienda barata, etc." (16)

El segundo sistema clasificatorio del Servicio Público, es el que realmente ocupa el estudio de la presente tesis, por lo que analizaremos de manera especi-

(16) FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 244

fica sus características más importantes. Este sistema se clasifica por su forma de gestión en:

1.- Aquellos manejados directamente y en diversos casos por monopolios estatales o por organismos creados por el mismo Estado.

2.- Aquellos que se explotan por medio de Concesiones que se otorgan a individuos o empresas particulares.

En el curso del proceso histórico, y no sólo en México, se ha considerado que la Concesión de Servicios Públicos tiene la naturaleza de un simple acto contractual. No obstante, a pesar de las cláusulas contractuales de la Concesión, el Estado se auto facultó para adoptar medidas de policía que llegaban a imprimir ciertas modalidades a la explotación del servicio, pero que resultaban necesarias para proteger la seguridad y el orden públicos. De esta forma, el propio Estado, multiplicando las causas de caducidad, tenía un arma para obligar al concesionario a aceptar frecuentes modificaciones a su Concesión para que pudiera conservarla. Esto se demuestra con el fortalecimiento de la idea de que el manejo de un Servicio Público no puede quedar sujeto a los pactos inmutables de un contrato.

Ya en la Ley de Instituciones de Crédito (1897), se consideró que aparte del derecho adquirido por el concesionario, debe respetarse todo lo que se refiere a la subsistencia de la concesión, bases constitutivas de la sociedad que la explota y los privilegios de exención o reducción fiscal, por lo que no puede pretender lo mismo respecto a las prescripciones de carácter general que se establecen y reglamentan para la legislación bancaria, "porque esta legislación, como todas las demás, no puede permanecer inmutable ni debe contener restricciones que impidan al poder público alterarla cuando y como lo juzgue conveniente el bienestar general".(17)

Esto queda demostrado en el criterio aplicado en la Ley de Ferrocarriles de 1899 donde se declara que los preceptos que reglamentan la explotación de este servicio, no constituyen derechos adquiridos para las empresas de ferrocarriles, por lo que podrán ser modificadas o derogadas en tanto cuanto lo dicte el interés público.

Gran parte de la doctrina jurídica contemporánea que ya considera que la Concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos, demuestra que la Concesión

(17) Ibidem. Pág. 244.

en la concepción de su naturaleza como servicio público, se consagraria posteriormente con base en tres elementos esenciales: Un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

El primero, es decir, el acto reglamentario, determina las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio dentro del cual se establecen las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio y derechos de los usuarios. Este primer elemento de la Concesión, teniendo el carácter de un acto reglamentario, la Administración puede modificarlo cuando así lo considere conveniente con fundamento en las necesidades que se satisfacen con el servicio, sin que se requiera el consentimiento del concesionario, pues no se trata de modificar una situación contractual.

El acto condición, es el que efectivamente condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece para expropiar, para gozar de ciertas posibilidades de ocupar tierras nacionales o adquirir ciertas franquicias fiscales, u otro tipo de privilegios.

Por último, el acto como contrato, tercero de los elementos, cuya finalidad es proteger los intereses

legítimos del particular concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que la Administración no puede modificar unilateralmente. Este tercer elemento está constituido, además de las cláusulas que conceden ciertas ventajas pecuniarias al concesionario, pero las cuales pueden dejar de existir, en un derecho para el concesionario de mucha mayor importancia jurídica, puesto que representa para él la verdadera protección de sus intereses y absoluta garantía para sus inversiones. De lo anterior depende el equilibrio financiero de la empresa, lo que demuestra dicha importancia jurídica.

El equilibrio financiero entonces será una de las bases jurídicas del otorgamiento de la Concesión en tanto cuanto exista en interés del servicio mismo y por tanto del interés general.

Es curiosa la situación del concesionario, pues por un lado lo asiste el derecho a esperar la realización de beneficios y, por el otro, está sometido al interés común, a ciertas obligaciones que pueden en cualquier momento ser modificadas. La solución a esta controversia se encuentra en la idea del "Equilibrio Financiero". (18) Es por consiguiente normal admitir

(18) *Ibidem*, Pág. 264

ni la tarifa ni las cláusulas relativas al funcionamiento del servicio son intangibles con tal que el equilibrio inicial que las ligaba entre sí, sea salvaguardado en función del interés social. Lo anterior abandona el campo de la "argumentación económica-pocuniaria" y entra al de la "argumentación jurídico-social".

En efecto esta razón que justifica la idea del equilibrio financiero, es la de que el mismo debe existir en interés del servicio público. Es evidente que si la administración modificara las obligaciones del concesionario sin su correspondiente indemnización o si no demostrara interés por el funcionamiento financiero de la concesión, podría obligar al concesionario a la cesación del servicio. La idea del equilibrio financiero liga los dos aspectos más importantes de la Concesión; es decir, la coyuntura entre el hecho de que se trata de un servicio público, y el de que al mismo tiempo se trata de una empresa privada, colaboradora del Poder Público. El equilibrio financiero debe combinarse con la idea de que en todo contrato-concesión, hay una ley general que consiste en disponer en función del interés general.

B. - Bases Constitucionales para las Concesiones.

La Concesión puede otorgarse para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes que pertenecen al dominio público de la Federación o para prestar servicios públicos. Para determinar en qué momento, bajo qué circunstancias y motivos que las fundamentan, debe otorgarse las concesiones y sus modalidades, a continuación se transcribe el art. 28 párrafos 9º y 10º de la Constitución Política que confirman lo expresado teóricamente:

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

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

Consecuentemente, las bases constitucionales para el otorgamiento de Concesiones, están en los párrafos transcritos anteriormente.

El régimen legal se inspira en ciertos principios que tienden a garantizar, para el otorgamiento de la Concesión, que por una parte, el Poder Público pueda ejercer sin tropiezos, el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión, y por la otra, a asegurar que el concesionario tenga la competencia y los medios adecuados para la explotación de la Concesión. Hay además, para algunas concesiones, protección a favor de terceros que pudieran salir perjudicados por el otorgamiento de la Concesión.

El artículo 12 de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación, previene que las concesiones regidas por dichas leyes sólo pueden otorgarse a mexicanos o a sociedades mexicanas, al igual que la Ley Federal de Radio y Televisión en cuanto dispone que las concesiones para explotar comercialmente los servicios de radio y televisión únicamente se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean nacionales; tratándose de sociedades por acciones, éstas deberán ser nominativas.

"Respecto del régimen aplicable a la ejecución de la concesión es importante hacer hincapié en la obligación estricta del concesionario de ejecutar personalmente las obligaciones implicadas en el acto, como el caso de la construcción de las obras autorizadas y las de gestión de servicio".(19)

Debe entenderse esta obligación como consecuencia natural del cuidado que el legislador presta a la administración para elegir al concesionario con base en las condiciones de idoneidad económica, sin olvidarse de las que exige la importancia y seriedad del objeto de la concesión. como lo indicamos anteriormente, esa obligación impone la necesidad de que se considere como causa de caducidad, el traspaso que se haga sin esa autorización o la circunstancia de que se haga en favor de un gobierno o Estado extranjero. Existen no obstante, situaciones que contempla la misma Ley reconociendo la posibilidad de que el concesionario traspase, como lo afirma la LEVC, la concesión a alguna sociedad organizada conforme a las leyes mexicanas.

(19) *Ibidem*. Pág. 247

No sólo existe una obligación por parte del concesionario de ejecutar personalmente la concesión, sino también la de aportar los elementos pecuniarios indispensables para la ejecución de las obras y la explotación del servicio. No se descarta la posibilidad de que el Estado concorra en la aportación de elementos para la empresa. Esto lo hace por vía de subvenciones garantizando determinado interés a los capitales invertidos o concediendo otra clase de ayuda, como son las franquicias fiscales, derecho de ocupación de bienes nacionales para el cumplimiento del objeto del acto administrativo en estudio.

No obstante el Estado, una vez habiendo determinado la utilidad pública del objeto de la Concesión, ha considerado que es procedente la expropiación obligada de los bienes indispensables para comenzar las obras que cuentan ya con autorización. "La justificación del sistema reposa en la circunstancia de que el concesionario puede considerarse como un empresario privado con la posibilidad de ser considerado como un colaborador del Poder Público en la realización del servicio autorizado por la Concesión". (29)

Nuestra conclusión respecto de la naturaleza y efectos de la Concesión la daremos después de haber realizado los diferentes puntos de vista de autores tratadistas y doctrina que han estudiado esta figura administrativa.

C. - Diferentes conceptos de Concesión.

Puede tener diversos significados el concepto de Concesión:

1.- Es el acto administrativo discrecional por el cual la autoridad administrativa faculta a un particular:

a) A utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la Ley.

b) A establecer y explotar el servicio público, también dentro de los marcos legales;

2.- El procedimiento que se lleva a cabo a través del cual se otorga la Concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios.

3.- Por Concesión se puede entender también, el documento formal que contiene el acto administrativo en el que se otorga la Concesión."(21)

D. - Naturaleza Jurídica de la Concesión.

Los legisladores y doctrinarios se han encontrado con un obstáculo difícil de superar al intentar definir la naturaleza jurídica de la concesión; hay quienes afirman que se trata de contratos, y un sector importante de la doctrina estima que se trata de un acto mixto, que tiene una parte de contrato, una parte de acto administrativo y una de acto reglamentario; a esta opinión se adhieren los estadistas mexicanos doctores Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga.

Para coincidir o diferir de esta posición, debemos considerar lo siguiente:

Con base en los estudios realizados sobre el desarrollo histórico de la Concesión, podemos estimar que

(21) ACOSTA Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 565

este concepto puede tener un antecedente de acto administrativo, como en el caso de la Concesión Minera en la Nueva España, así como de contrato, según ya se vió en materia de ferrocarriles, bancos y suministro eléctrico, ya que la evolución de las ciencias técnicas en todos los aspectos de la vida, afectan al Derecho Administrativo en su evolución técnica.

En México, la evolución histórica de la Concesión hace concluir que las concesiones se otorgan por medio de actos administrativos discrecionales, ya que los particulares no celebran ningún convenio o contrato con la Administración para ello, ni tampoco pueden pedirle el otorgamiento forzoso de las concesiones, aún cuando todavía en ciertas ramas, suceda así, cuando existan con poca frecuencia algunos contratos-concesión como son los relativos a la "utilización de la zona costera en ciertos PUERTOS de la República", y que son los que celebra la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y la Secretaría de Pesca con los concesionarios; pero esto constituye una excepción.

De acuerdo con las últimas investigaciones realizadas al respecto, estos contratos tienden a desaparecer y de hecho, ya lo están haciendo, según información proporcionada por la Dirección Jurídica de la Secretaría de Pesca. #

Por lo anterior, consideramos que la Concesión constituye un acto administrativo discrecional, del Órgano de la Administración Pública, pues se aplican a un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de la Concesión. Es por esto que no podemos considerarlo un acto mixto.

"El régimen jurídico que regula la Concesión y las relaciones entre la Administración y el Concesionario, es el Derecho Público y está constituido por el conjunto de normas establecidas en las leyes, los reglamentos, decretos, circulares y acuerdos que fijan precisamente el régimen al que están sometidos tanto la figura administrativa, cuanto el concesionario y su desempeño en ella". (22)

B. - Elementos subjetivos de la Concesión.

Los elementos subjetivos de la concesión son los siguientes:

(22) Ibidem. Pág. 581

1.- El Concesionario, es decir, la persona considerada individualmente que es la persona física, o el conjunto de personas unidas por un interés común, la jurídica, a quienes se otorga y quienes son titulares de la concesión.

2.- La autoridad concedente que puede ser la Administración Pública, Federal, Local o Municipal, dependiendo de la jurisdicción y funciones que en su caso les corresponde.

3.- Los usuarios, que son aquellas personas que utilizan para su beneficio o el de terceros, los servicios que presta o los bienes que produce el concesionario.

F.- Principios de Derecho Positivo que rigen la Concesión.

Para poder comprender los efectos de la Concesión, será necesario analizar los principios que la rigen de acuerdo con el concepto de "capacidad jurídica" del concesionario.

La capacidad jurídica del concesionario se puede apreciar a través del estudio del régimen jurídico de cada Estado y que puede ser limitado ciertamente.

Hay algunos países que no señalan límite alguno para lo que se refiere a la capacidad del concesionario o definitivamente establecen un mínimo de requisitos.

México, desafortunadamente, según nuestra opinión, no pertenece a este bloque de países, pues en el nuestro, la ley o el Estado señalan una serie de limitaciones a las actividades sujetas a concesión. Nuestro sistema no se ha liberalizado y difícilmente podría lograrse la apertura, que en definitiva, es necesaria para continuar y acelerar el futuro desarrollo integral.

Fundamentándonos en que en nuestro país no pueden otorgarse concesiones sobre la explotación de hidrocarburos y petróleo, tampoco sobre generación, producción y distribución de energía eléctrica, sobre energía nuclear, así como el servicio público de banca y crédito, este último por decreto de "nacionalización" de José López Portillo en 1982, actividades que en otros países, pueden desarrollar los particulares, a diferencia de lo que nuestro fundamento constitucional establece en

#

en su artículo 27, párrafo sexto, al ordenar que en esas materias se otorgaran concesiones a los particulares y que el Estado llevará a cabo la explotación de esos sectores. Otra limitación que establece nuestra Carta Magna, en el mismo numeral, fracción I, es que las concesiones de explotación de minas y agua, sólo se otorgarán a los mexicanos por nacimiento o por naturalización y a las sociedades mexicanas, salvo que los extranjeros convengan con los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la Cláusula Calvo.

Existen por supuesto, leyes reglamentarias que exigen al concesionario la nacionalidad mexicana, o de las sociedades a las que se puedan otorgar dichas concesiones, que estén exclusivamente constituidas por ciudadanos mexicanos, por ejemplo, las concesiones de transportes.

Las anteriores limitaciones, en nuestra opinión, son consecuencia de un proceso histórico que no atendió fielmente a los principios liberales ni al espíritu de las leyes de Reforma. En efecto, existen cláusulas, como la Calvo, que deben estar perfectamente contempladas en la legislación, pero no es posible que el Estado, que se hace llamar "participativo y democrático", imponga una serie de restricciones a quien, por un lado, está arriesgando grandes capitales, fuentes de trabajo, fuentes

#

de producción y por el otro, la inseguridad y escasa garantía que ofrece el Estado respecto a su posibilidad de mantener la explotación del servicio, fundamentándose en una serie de situaciones, que a la larga, son de hecho o ficticias y que nada tienen que ver con el MULTICITADO INTERES COMÚN; principio menos atendido y observado por la Autoridad Administrativa pues cuando hay necesidad de revertir una concesión o de extinguirla, se hace únicamente atendiendo a los intereses del sector POLÍTICO y no del PÚBLICO.

A continuación, y atendiendo a la capacidad jurídica del concesionario, analizaremos los principios de Derecho Positivo que deben regir a la Concesión:

1.- CAPACIDAD TÉCNICA

Existen dos tipos de Capacidad Técnica:

La Personal.

El concesionario deberá reunir ciertos requisitos mínimos de capacidad técnica, ya sea en lo particular o mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concedida, especialmente, si se trata de un servicio público. Por ejemplo en la concesión para un transporte marítimo, el concesionario debe contar con capitanes, mecánicos y demás auxiliares capacitados en la materia; lo mismo en la concesión minera, deben

de contar con técnicos de explotación de yacimientos.

La Material.

Los medios necesarios para prestar la concesión significan el conjunto de elementos físicos, especialmente de equipo, necesarios para realizar esa actividad. Así tenemos en los ejemplos antes citados que el concesionario de transporte marítimo debe contar con el equipo de navegación adecuado a la naturaleza geográfica de nuestro país, además del equipo necesario para la navegación de altura en puertos y aguas internacionales.

2.- CAPACIDAD FINANCIERA.

La capacidad financiera es también otro requisito que generalmente se exige al concesionario y consiste en que éste debe tener el capital y la liquidez que le permitan contratar al personal que va a prestar el servicio, el que va a desear la explotación de los bienes del Estado, con equipo y bienes de su propiedad que se destinarán al efecto. Consideramos que los particulares están colaborando con el Estado, no que el Estado bajo su manto protector les permite colaborar con él; es un juego de intereses tanto financieros, cuanto políticos, pues no sólo el particular tiene interés en explotar ese servicio, sino que es probable que el Estado al no contar con los recursos necesarios para hacerlo, otorgue conce-

siones a los particulares, que como ha quedado establecido, funge como colaboradores del Poder Público.

Existen casos en que las leyes exigen al solicitante de una concesión, la constitución de depósitos de efectivo, o el otorgamiento de garantías, para asegurar la capacidad técnica y financiera del propio solicitante, como en las concesiones en materia marítima, en que se garantiza de antemano, la adquisición del equipo de puerto, cabotaje, dragado, navegación de altura y otros.

3.- DERECHOS de los sujetos que intervienen en la Concesión.

a) Derechos del Concesionario.

Los derechos del concesionario nacen y se generan con el acto de la concesión. Desde este punto de vista, la concesión es constitutiva y esa característica la distingue del régimen de permiso, licencia y autorizaciones, en el que el particular tiene derechos previos que han sido sometidos a limitaciones o modalidades por razones de salubridad, seguridad y orden público y que sujetan al particular al cumplimiento de una serie de requisitos, que una vez satisfechos, le permiten realizar la actividad específica.

En cuanto la concesión ha sido otorgada, comienza #

a generar una serie de derechos y obligaciones al particular; en la de Servicio Público, el de establecerlo y explotarlo; en la de bienes del Estado el de utilizarlos, y en ciertas ocasiones apropiárselos, como en el caso de las aguas nacionales y las minas.

Son personalísimos los derechos que de la concesión se desprenden, y el concesionario debe, si no ejecutarlos él mismo, ya que sería imposible, si vigilar personalmente su desarrollo. Las concesiones incrementan el aspecto patrimonial del concesionario, dándole la oportunidad de percibir una utilidad derivada de su actividad personal y un rendimiento a sus inversiones, que representa el principal incentivo por el que se dedica a esa actividad. En la actualidad el concesionario calcula previamente cuál podría ser el rendimiento a obtener por una concesión y si el cálculo le es favorable, la solicitará, pero no entra desafortunadamente en un convenio con la Administración; tampoco el plazo está sujeto a convención; ya está previamente fijado por las disposiciones legales que rigen las materias correspondientes.

Decimos desafortunadamente, pues consideramos que en ocasiones, la legislación es en exceso impositiva si se considerara la posibilidad de poner a discusión y convenio los conceptos de plazo y otros más, permitiría

una mayor apertura, conveniente o favorable no sólo para el concesionario sino para el Estado mismo. En un régimen democrático, la participación activa, en nuestra opinión, de la iniciativa privada, es factor elemental para que se desarrollen y fomenten los principios de esta doctrina política, fundamentándonos en los principios jurídicos y políticos (algunos caídos en desuso) que dieron lugar a la creación del Estado Liberal a fines del siglo XVIII.

"El régimen de la concesión en países como México, impone el principio de intransmisibilidad de los derechos derivados de la concesión, o bien, se permite la transmisión, llenando ciertos requisitos con la PREVIA anuencia de la autoridad concedente". (23)

En términos generales, se prohíbe transferir, ceder, gravar o enajenar las concesiones; en caso de que se realicen esos actos en contra de esa prohibición, la transferencia no producirá efectos y la concesión se extinguirá o caerá en caducidad.

Esta disposición es lógica, siempre y cuando en uso de la autoridad delegada, no se cometan los constantes abusos que por parte de la concedente suelen suceder,

(23) Ibidem. Pág. 55

generalmente bajo la bandera de la protección de los intereses públicos, como anteriormente hemos pronunciado.

Sin embargo, hay concesiones como la bancaria, la minera, la de transportes, la de radiodifusión y algunas otras, en las que, una vez cumpliendo con los requisitos señalados por las disposiciones legales, y mediante el consentimiento, aspecto indispensable, de la autoridad administrativa, podrán transferirse, disponerse o gravarse esos derechos; el concesionario no adquiere derechos reales derivados de la concesión, pues esos derechos son administrativos, limitados por las leyes y el propio acto de la concesión, pero no llegan a tener las características de los derechos reales del ámbito del Derecho Civil.

b) Régimen de propiedad de los derechos reales que se afectan a la explotación de la Concesión.

El propietario de los bienes afectados es el concesionario, aunque ellos estén sujetos a ciertas modalidades ya que no pueden gravarlos, ni cederlos, sin permiso de la autoridad; y estarán sujetos a la REVERSION.

En la concesión de explotación de bienes del Estado, el concesionario tendrá un derecho real sobre aquellos #

bienes que extraiga y con los cuales se beneficia, sobre todo, los minerales, pero no lo tendrá respecto del suelo y subsuelo donde se asienta, y que sólo le fueron concedidos.

c) Régimen de Concesión.

El régimen de concesión es de Derecho Público; de esta forma tenemos que existen leyes administrativas que regulan esta materia y que son entre otras: Ley Orgánica del Distrito Federal; Ley de Navegación y Comercio Marítimo; Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Vías Generales de Comunicación; así como los reglamentos de estas leyes; decretos, acuerdos y circulares sobre las mismas; disposiciones en las que se fija el régimen general de las concesiones, desde la solicitud del presente por el particular a la Administración Pública, forma de aplicación de las mismas tarifas, relación con los usuarios y terceros, hasta su extinción. (24)

d) Tarifas.

Las tarifas representan el costo para el usuario por la prestación del servicio público. Las tarifas

(24) Idem.

son fijadas unilateralmente por el Estado, ya sea a través de leyes, de reglamentos, decretos o acuerdos; generalmente los concesionarios expresan su opinión respecto de la fijación de las tarifas, sin que esto quiera decir que constituyen contratos o convenios; en la práctica, algunas son publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

El cálculo del monto de las tarifas se hace sobre las bases técnicas que permitan al concesionario no sólo obtener utilidades, sino realizar nuevas inversiones en equipo moderno y adecuado para prestar el servicio. Sin embargo, consideramos que cuando el Estado agrava las condiciones de prestación del servicio debe:

- Permitir el aumento de tarifas.
- Indemnizar al concesionario.
- Otorgarle subsidios fiscales.

Excepcionalmente el Estado permite que las partes las ajusten al costo del servicio, mediante los contratos que celebren entre los concesionarios y usuarios. (25)

o) Relación Concesionario-Usuario.

El régimen de las concesiones está constituido por un conjunto de disposiciones de Derecho Público que fijan detalladamente la forma y términos en que se deben prestar los servicios públicos; es decir, es el uso de los bienes del Estado en que el concesionario se sujeta a un régimen preestablecido mediante un acto común. Según la doctrina, hay varias posibilidades cuando el usuario utiliza el servicio público: (26)

- Se sujeta a un régimen preestablecido mediante un acto común.
- Se celebra un contrato civil.
- Se sujeta a un régimen en que celebra un contrato mercantil.

Existen situaciones en que sí se celebra un contrato mercantil: por ejemplo, en materia de transporte terrestre, marítimo o aéreo. Sin embargo, hay otros casos en que es casi instantánea la prestación del servicio, con la voluntad de utilizarlo; por ejemplo, el transporte urbano, en que se paga la tarifa en el momento de abordar el vehículo; en este supuesto consideramos que hay un acto unión. Este es el caso de la contratación entre

(26) FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 250

#

concesionario y usuario.

4.- OBLIGACIONES del Concesionario.

Las obligaciones del concesionario son:

a) Prestar el servicio público, o explotar los bienes, en los términos y condiciones que señalan las disposiciones legales.

b) Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión (aun cuando contrato personal, porque materialmente no pueda llevar a cabo todos esos actos, pero aquí deberá estar bajo su supervisión).

c) Realizar las obras necesarias para prestar el servicio público o explotar los bienes.

d) No transferir, enajenar, o gravar los derechos derivados de la concesión, sin consentimiento de la autoridad concedente.

e) No ceder, traspasar o gravar el equipo o los bienes destinados a la concesión, sin consentimiento de la autoridad concedente.

f) Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio público, o efectuar la explotación de los bienes en condiciones óptimas, es decir, las especificaciones que para el caso concreto dicta la autoridad correspondiente, a los establecidos en las leyes y reglamentos.

5. - PLAZO

En términos generales, las concesiones se otorgan por un tiempo determinado, es decir, por un lapso más o menos largo, durante el cual, el concesionario disfruta de los derechos derivados de este acto.

No todas las concesiones se otorgan a plazos iguales, pues esta noción va aparejada con las ideas políticas que sustentan los gobernantes de los diversos países. En las naciones de corte liberal, como se extienden en el campo de la economía, habrá concesiones por plazos sumamente largos, y aún concesiones en que se establezca este concepto; por el contrario, en países cuyo Estado interviene en mayor grado en la actividad social y en todos los órdenes, se restringe el plazo (art. 73 Ley Nacional Bancaria y de Seguros, art. 135 de la Ley Federal de Aguas, etc).

En México durante el siglo pasado, la mayor parte de las concesiones se otorgaban a plazos que fluctuaban entre los 50 y los 100 años.

Actualmente las concesiones, sobre todo las mineras, se otorgan por 25 años, renovables por un plazo igual. En materia de vías generales de comunicación se otorgan por 20 años las de caminos; por 30 años las de obras en zonas federales y asimismo las de radiodifusión y televisión, siendo estas renovables; en las concesiones de caza y pesca, el plazo es mínimo casi perentorio, según lo establecen los artículos correspondientes de la LGVO.

En materia de aguas, el artículo 135 de la Ley Federal de Aguas dice:

"El término de la Concesión se dictaminará con base en los estudios económicos que al efecto realice la Secretaría y no será mayor de cincuenta años".

Existen concesiones en las que no se establece plazo, por ejemplo, las concesiones bancarias, (cuando éstas se regían bajo este sistema), las concesiones para uso y aprovechamiento de aguas nacionales, así como en las de educación, si se considera que en ciertos casos se

#

trata de concesión para prestar esa clase de servicio público.

El hecho de que no tenga plazo, creemos que no desvirtúa las características de la concesión, ya que, por la naturaleza de las actividades e la finalidad de las mismas, se estima que el plazo puede ser indefinido, mas no perpetuo, ya que la concesión puede ser revocada, cuando así lo ameriten causas de interés público, o se den los supuestos previstos en la legislación.

6.- Derecho de REVERSION.

Se trata de una institución administrativa que rige para las concesiones, en la cual una vez transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos ya sea al servicio público o la explotación de los bienes del Estado, pasan a constituir propiedad de éste sin necesidad de que exista alguna contraprestación.

No necesariamente en todas las concesiones existe el derecho de Reversión, es decir, se daba en las concesiones para la explotación de energía eléctrica (cuando las hubo): se encuentra en ciertas limitaciones a la concesión de transporte (no revierte el equipo, únicamente las instalaciones de los terminales) como establece el #

art. 89 de la LGVC; se aprecia en cierta clase de concesiones de aguas nacionales (art. 120, 125 y 126 de la Ley Federal de Aguas); no existe por ejemplo, en las concesiones bancarias (cuando existieron), ni en las de la educación, pesca, ni tampoco en las de caza; en éstas últimas el concesionario simplemente se apropia del bien del Estado de acuerdo con los términos de la propia concesión (art. 69 de la LGVC).

7.- RESCATE

Sólo puede aplicarse este principio a las concesiones de explotación de bienes del Estado; el rescate es un acto administrativo, por medio del cual, la autoridad administrativa recupera los bienes que previamente había concedido, por causas de utilidad pública; la doctrina generalmente se orienta a precisar que en este caso el Estado debe indemnizar al concesionario por las inversiones efectuadas y por la privación que sufre respecto del plazo de explotación. Se dice que es rescate, porque los bienes nunca salieron del dominio del Estado, sólo se permitió el uso temporal de ellos al concesionario.

Incluso cuando formalmente (por decreto del 18 de marzo de 1938) el gobierno mexicano expropió los bienes

de las compañías petroleras que operaban en nuestro país; teóricamente, además de tratarse de una expropiación de ciertos bienes, también constituyó un rescate de los bienes del Estado que estaban sometidos al régimen de Concesión. (27)

8.- Procedimiento para el otorgamiento de la Concesión.

Se pone en marcha al procedimiento para otorgar la concesión con la presentación de la solicitud correspondiente, a iniciativa del particular, en la cual se debe cumplir con todos los requisitos que exigen las disposiciones legales; generalmente se publica un extracto de la misma en el Diario Oficial de la Federación; existen otros casos en los que, anteriores concesionarios o personas que al respecto tengan interés, pueden oponerse a su otorgamiento (en materia de transportes, aguas nacionales, radio-difusión, televisión y minería, en los cuales hay procedimientos de oposición). En este procedimiento de oposición hay escritos de las partes para fijar la controversia, ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos y resolución que dicta la propia autoridad administrativa; si declara procedente la oposición no se otorga la concesión, si es rechazada se da seguimiento al proce-
(27) DF. Decreto Pda. Lázaro Cárdenas, III/10/1938 México, D.F. MEXICO

dimiento para determinar si se cumplen los demás requisitos y los estima convenientes la autoridad, para así poder otorgar la concesión.

"Se ha discutido la naturaleza de este procedimiento administrativo y se puede considerar semijudicial, pues resuelve una controversia; creo yo que no se resuelve una controversia, sino que únicamente declara si es procedente o no la oposición ya que quedan a salvo los derechos de las partes para acudir a la autoridad judicial federal, para que ésta resuelva el conflicto de fondo entre ellas". (28)

9.- Título de la Concesión.

El procedimiento para otorgar la concesión concluye cuando la autoridad administrativa determina si el solicitante cumplió con todos los requisitos, si cuenta con la capacidad general, técnica y financiera que haya otorgado las garantías previstas y, si lo estima conveniente, el interés general, otorgará la concesión mediante una decisión administrativa que se expresa a través de un acuerdo escrito, el que generalmente se publica en el Diario Oficial de la Federación (en ciertas ocasiones,

(28) ACOSTA Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 523

no se publica, sino simplemente se notifica personalmente como es el caso de las concesiones de educación, caza y pesca, situación que no existe en las concesiones para puertos marítimos).

El título de concesión contiene el Acuerdo firmado por el titular de la dependencia que la expide y otros requisitos que, siguiendo la Ley Federal de Aguas (art. 133) son los siguientes:

- a) Nombre, nacionalidad y domicilio del concesionario.
- b) Referencia a la declaratoria de propiedad nacional de las aguas de que se trate.
- c) Nombre, ubicación y descripción de la corriente o depósito.
- d) Costo, volumen anual y régimen de la demanda.
- e) Destino de las aguas.
- f) Normas para evitar la pérdida de aguas por infiltración o evaporación.
- g) Normas para prevenir y controlar la contaminación de las aguas superficiales o del subsuelo.
- h) Ubicación y descripción de las obras.
- i) Prohibición de modificar las condiciones del aprovechamiento.
- j) Prohibición de gravar o transferir la concesión #

sin previa autorización de la Secretaría.

k) Duración de la Concesión.

l) Causas de revocación y de caducidad de la Concesión.

m) Disposiciones especiales.

Es efectivamente un acto discrecional de parte de la autoridad, y no se trata de un acto obligatorio, reglado o vinculado, puesto que las leyes antes citadas no obligan a la autoridad a otorgar forzosamente la concesión, por el contrario, queda facultada para tomar esa decisión de manera discrecional.

10.- EXTINCIÓN de la Concesión.

Las formas de extinción de la concesión son varias: la más común es el cumplimiento del plazo; asimismo la falta del cumplimiento del objeto o materia de la concesión; la revocación, la caducidad, la rescisión y el rescate, todas ellas operan en el caso de las concesiones para puertos marítimos.

Es imprecisa la legislación administrativa sobre las causas de terminación antes citadas; la práctica se orienta a considerar después del plazo, a la caducidad, como causa de terminación de mayor importancia.

a) Cumplimiento del Plazo.

Al concluir el periodo previsto en la Concesión, asimismo concluye ésta, excepto en aquellos casos en que por un nuevo acto administrativo puede lograrse una prórroga. El efecto administrativo de mayor importancia que produce el cumplimiento del plazo es la reversión (Ley del D.F. art. 72 fracc. IV)

b) Falta de objeto o materia de la Concesión.

La concesión se extingue por falta de objeto o materia, consecuencia de la imposibilidad de la prestación del servicio público, por ejemplo el caso del art. 37 de la LGVC.

c) Caducidad.

En México, la práctica administrativa se ha orientado a considerar como causa de caducidad cuando el concesionario está obligado a cumplir ciertos requisitos establecidos en la ley, reglamento o en el acto de la concesión, dentro de determinado plazo, y no cumple con ellos, por ejemplo, cuando no adquiere el equipo necesario para prestar el servicio público o no inicia la prestación de éste en el plazo previsto; por tanto, cuando en los

diversos tipos de concesión no se realizan las inversiones a que está obligado el concesionario a cubrir en determinado periodo, opera la caducidad. En ciertas leyes administrativas se consideran causas de revocación y de incumplimiento como causas de caducidad, como ejemplo la LGVC en su art. 29

d) Revocación.

Se considera como causa de revocación de las concesiones la falta de cumplimiento del concesionario de las obligaciones que le impone el régimen jurídico de la misma; de esta forma, la concesión de aprovechamiento de aguas nacionales, minera, de transporte y otras, se consideran causas de revocación la falta de cumplimiento por el concesionario de las obligaciones antes determinadas. Consideramos que esta situación es más técnica que la de suponer que se trata de rescisión, pues un acto administrativo como es la concesión no puede ser rescindido, sino revocado por la autoridad que lo otorgó en los supuestos de incumplimiento que prevén las leyes, los reglamentos y el propio acto de la concesión (art. 33 de la LGVC)

e) Rescate

Por tratarse de un acto que sólo opera en las concesiones de explotación de bienes del Estado, consideramos que tiene una gran importancia pues en el caso de los puertos mexicanos, al no considerarse como puertos libres, esta figura administrativa opera en diversos casos que se refieren a este respecto específicamente.

f) Rescisión.

La Rescisión es la facultad de una de las partes en un contrato o convenio para darlo por terminado si la otra parte incurre en el incumplimiento de sus obligaciones. sólo operará esta causa de terminación en aquellos casos excepcionales en que aún se celebran contratos - concesión como en el caso de la utilización de la franja costera (29)

g) Renuncia.

Existe la posibilidad de que la concesión se extinga cuando el concesionario renuncia a los derechos que tenga a su favor; sin embargo, consideramos que no puede haber

(29) LAUBAGERE, Op. Cit. Págs. 317 y 569

una renuncia lisa y llana, sino que dependerá de la importancia del servicio público o de las necesidades que el Estado tenga de explotar determinados bienes para que pueda ser aceptada la renuncia de la concesión. En ciertos casos podrá tratarse de un servicio público obsoleto o, por ejemplo, de una administración portuaria que no permita utilidades por tratarse de un puerto olvidado o poco operativo, en cuyo caso parará ser que no hubiera interés público en que la concesión continuara forzosamente.

Existen otros casos en que la necesidad o el interés público imponen la conveniencia de que la Administración Pública no acepte la renuncia mientras tanto no se asegure, o bien la transmisión de la empresa (económicamente considerada) a terceros que presten el servicio, o exploten los bienes del Estado y aseguren y garanticen el desarrollo y la capacidad normal de esas actividades, o bien, que se haga cargo de ellas la propia Administración.

h) Quiebra.

Puede traer, la quiebra, como consecuencias la extinción de la concesión, y en estos casos, las autoridades, cuando se trate de servicios públicos de gran trascenden-

cia para la colectividad en general y los usuarios en particular, deben asegurar la continuidad de los mismos. Este es el caso reciente (1987) de la quiebra de la línea ferroviaria norteamericana, en que la Corte Federal del Distrito de Filadelfia aseguró que los trenes continuarían operando normalmente, a pesar del estado económico de la empresa, por convenir así al interés público.

Al presentarse las causas de incumplimiento que dan origen a la revocación, o a las causas que provocan la caducidad, se sigue, por lo regular un procedimiento administrativo en el que la autoridad determina la existencia de esas causas, notifica al concesionario para que manifieste lo que a su derecho convenga, exhiba pruebas que acrediten que no incurrió en falta. Posteriormente se dicta un acto administrativo declarando la revocación o la caducidad de la concesión; este acto, en la mayoría de los procedimientos, también se publica en el Diario Oficial de la Federación. (30)

i) Régimen Financiero.

Es independiente el concepto de capacidad financiera al de régimen financiero de la concesión.

(30) ACOSTA Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 600

El régimen financiero del servicio concesionado, es independiente del régimen financiero del Estado, de tal manera que el concesionario debe obtener los fondos indispensables para la instalación del propio servicio y mantener para ésto un presupuesto fuera del control de la Administración concedente.

No obstante, a pesar de que el concesionario soporta el riesgo de la empresa, él no controla ni las cargas ni los provechos de la misma, ya que por una parte, es la Administración la que regula unilateralmente el funcionamiento del servicio, y por la otra, es la propia administración la que debe también aprobar las tarifas que constituyen la remuneración de los gastos de funcionamiento y organización.

De esta forma, concluimos que la naturaleza y los efectos de la concesión constituyen un ACTO ADMINISTRATIVO DISCRECIONAL correspondiente al Organo de la Administración Pública y aplicable sobre las disposiciones que regulan la materia específica. Por tanto, no puede considerarse como un acto mixto y tampoco como un contrato pues el régimen jurídico regulador de esta figura y las relaciones entre el concesionario y la Administración, responden a los principios de Derecho Público.

G. - El Servicio Público. Conceptos Generales.

La noción de servicio público tiene su origen en la jurisprudencia destinada a resolver conflictos de competencia, en el ámbito legislativo francés.

Las diversas teorías sobre el servicio público nos obligan a admitir que no hay, probablemente noción más ímproba que la de este concepto jurídico, y que las definiciones de servicio público por otra parte no pueden ser concordantes por cuanto están sujetas a conceptos que según los estudiosos, son de orden político-jurídico o político-económico, lo que produce necesariamente, la mayor disparidad de criterios.

A continuación damos tres clasificaciones equilibradas en cuanto a los criterios antes expuestos:

1.- Es servicio público considerado como una parte de la actividad del Estado.

2.- El servicio público como toda actividad de la Administración sujeta a un procedimiento de Derecho Público.

3.- El servicio público como toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado

y controlado por los gobernantes.

Coincidimos con Duguit cuando afirma "El Estado no es una potencia que manda, una soberanía; es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. Se comprende el sentido y la aportación de la transformación profunda que se ha realizado en el Derecho Público, ya que no es un conjunto de reglas que se aplican a una persona soberana. El Derecho Público moderno se transforma en un conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido, el fundamento de Derecho Público es la regla de reorganización y gestión del servicio público".(31)

Por tanto, consideramos que se puede entender al servicio público con base en las siguientes consideraciones:

1.- El servicio público supone siempre una obra de interés público a ejecutar, ya sea por el Estado o por los particulares a través del acto administrativo de la concesión.

(31) DUGUIT, León. Las transformaciones del Derecho Público, s/e. s/edit.

2.- Es necesario que esa finalidad sea perseguida bajo la supervisión de una persona de Derecho Público. Dicha autoridad no se concibe necesariamente como una autoridad directiva permanente, sino solamente un poder de control general.

3.- El servicio público supone una empresa que soporta, por una parte, los riesgos financieros, y por la otra una organización pública. A estas cuestiones no se puede responder afirmativamente con absoluta certeza porque es aquí donde aparecen las variantes graves de la definición del concepto.(32)

4.- El servicio público supone también un régimen de Derecho Público. Aquí la cuestión que se presenta es la de saber si este régimen debe ser considerado como un elemento de la definición o si es, realmente, una consecuencia.

Por otra parte, hay autores que niegan toda noción de servicio público, como Bertoniemy. "No considera como un progreso doctrinal la afirmación de que el elemento superior de toda organización administrativa reside en

(32) VALLES, Arnaldo/VILLEGAS, Basavilbaso. Derecho Administrativo. I.III
Tipografía Editorial. 1951. Buenos Aires, ARGENTINA. Págs. 3-4

la noción de servicio público. No hay una noción de servicio público, porque no hay una forma única de servicios públicos, sino formas muy variadas que implican profundas diferencias. Los servicios públicos están sometidos al Derecho Común, todas las veces que éste no haya sido derogado por textos contrarios".(33)

En cuanto a las diversas teorías anteriormente planteadas, difícilmente se puede llegar a un punto común; sin embargo, es cierto que se trata de una actividad de carácter técnico, que puede ser el conjunto de actividades del Estado o una parte de las mismas, e inclusive, puede abarcar también una parte de la actividad de los particulares. Asimismo, dicha actividad está encaminada a satisfacer necesidades de interés general, al igual que el procedimiento empleado para satisfacer este interés general la mayoría de los autores determinan que es un procedimiento de Derecho Público.

Las mencionadas necesidades de interés general se satisfacen mediante prestaciones individualizadas, regulares y uniformes.

(33) VILLEGAS Basavilbaso, Benjamín. Op. Cit. Pág. 41

De esta forma tendremos que los elementos más importantes del servicio público son:

1.- Una actividad técnica con un objetivo específico.

2.- Este objetivo está encaminado a satisfacer necesidades de interés general reguladas por el Derecho Público. y en diversos aspectos también lo son de Derecho Privado. en cuanto nos referimos a las relaciones entre el prestador y los prestatarios del servicio.

3.- La actividad puede ser realizada por el Estado o por los particulares mediante la concesión, o asimismo por ambos en cuanto así lo determine la Autoridad Administrativa.

4.- El régimen jurídico que garantice la satisfacción constante y adecuada de las necesidades de interés general; régimen jurídico que es de Derecho Público.

Formas de Prestación de los Servicios Públicos.

Existen diversas formas conforme a las cuales se puede satisfacer la necesidad colectiva básica y son #

los modos o procedimientos a través de los que se realiza la actividad estatal o particular destinada a cumplir la necesidad respectiva. Los sistemas varían según el grado de evolución de los Estados y el régimen de organización política que tengan; pueden variar desde el Estado liberal hasta el intervencionista o monopolístico estatal, donde toda la actividad está en manos del Estado. Por lo menos hasta la aparición de las reformas estructurales implementadas en la Perestroika en 1987.

Podemos entonces determinar los cuatro sistemas más trascendentales y característicos: el del Estado liberal, que deja a la iniciativa privada el establecimiento y explotación de los servicios públicos; el de concesión de los mismos a particulares; el de economía mixta o empresas de participación estatal como sucede en el caso de nuestro país; y el de intervención absoluta del Estado en los servicios públicos. En la etapa actual de desarrollo de México, existe como hemos dicho antes, la tendencia hacia la prestación de los servicios básicos y fundamentales por parte del poder público, y a que la administración intervenga en una gama muy variada de otros servicios públicos, a través de empresas de participación estatal pues se considera que de esta última manera el Estado cuenta con elementos técnicos y con la gestión financiera y de negocios de una empresa priva-

da, además de que los beneficios que pueda producir la explotación del servicio no acrecentarán patrimonios privados, sino será un factor más de aprovechamiento de la riqueza pública, con fines de interés colectivo.

(34)

H. - Clasificación de los Servicios Públicos.

Por su importancia pueden ser principales y secundarios, atendiendo al cumplimiento de los propios fines del Estado. (35)

Pueden ser necesarios y voluntarios según que las entidades públicas estén o no obligadas a tenerlos.

Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos; los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general; los segundos, su uso queda libre a la voluntad del usuario.

(34) BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. 4a. Ed. Tipografía Editorial 1947 Buenos Aires, ARGENTINA. Pág. 60

(35) VILLEGAS, Basavilvaso. Op. Cit. Pág. 47

Por causa de su competencia, se dividen en exclusivos y concurrentes. Los exclusivos sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas; los concurrentes se refieren a las necesidades que también satisfacen al esfuerzo particular, como es el caso de la beneficencia pública, la educación, la asistencia social, etc.

Por la persona administrativa de quien dependen se dividen en federales, estatales y municipales, según nuestro marco jurídico.

Por razón de los usuarios, se clasifican en generales y especiales. Los generales consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías, todos pueden hacer uso de ellos; los segundos, sólo ofrecen a ciertas personas en quienes concurren ciertas características.

Por la forma de aprovechamiento hay servicios de los que se benefician los particulares; es decir, mediante prestaciones concretas y determinadas, y otros que se aprovechan de una manera general e impersonal (vgr. Servicio Público de alumbrado).

Por las maneras como se satisfacen las necesidades #

colectivas, los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.

Por su composición pueden ser simples, cuando son únicamente servicios públicos mixtos, cuando son servicios públicos montados según normas de Derecho Privado. (36)

Tanto en el rubro de elementos de la concesión como acto o figura administrativa, como en el del Servicio Público como institución de Derecho Público auxiliada por el Privado, daremos más adelante la relación existente entre aquéllos y los conceptos que conforman la estructura económica, jurídica y política del Sistema Portuario Mexicano.

(36) GARCIA Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. 4a. Ed. 5/ Edt.

Madrid, ESPAÑA. 1957. Pág. 553

C A P I T U L O I I I

LOS PUERTOS MARITIMOS MEXICANOS

A. - Naturaleza Juridica.

En la fracción VI del art. 27 Constitucional, se determina:

"El patrimonio nacional se compone de los bienes propiedad de la Federación y los de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, entidades estas, dotadas de plena capacidad para adquirir y poseer bienes."

La Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), proporciona la primera clasificación del patrimonio nacional en el texto del art. 1º:

"El patrimonio Nacional se compone de:

- I.- Bienes del dominio público de la Federación
- II.- Bienes del dominio privado de la Federación.

Los bienes del dominio nacional están directamente destinados al aprovechamiento de la comunidad, excluyendo por tanto, la intervención de los particulares. #

Los bienes del dominio público tienen las siguientes características elementales:

*I. La indisponibilidad:

- Inalienable
- imprescriptible
- inembargable

II. Protección penal contra la usurpación.

III. Prohibición de servidumbres

IV. La fijación legal y unilateral por la administración de los límites del dominio público.

V. No crean derechos reales en los particulares.

VI. Están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes públicos.

VII. Sólo los tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales y administrativos..."(37)

De esta manera, la LCBN determina cuáles son los bienes de dominio público.

*I. Los de uso común...

II. Los señalados en los arts. 27 párrafos 4º, 5º y 8º y 42 fracción VI de la Constitución Política Mexicana.

III. Los enumerados en la fracción II del art. 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II del art. 3º de ésta Ley. #

- IV. El suelo de mar territorial y el de las aguas marítimas interiores.
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un Servicio Público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley.
- VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal.
... etc."

A través de este análisis jurídico del desarrollo portuario mexicano, e incluso conociendo la calidad de los puertos como bienes del dominio marítimo, y que por tanto constituyen propiedad nacional, inalienable e imprescriptible, comparamos su igualdad con los bienes del dominio público y podremos determinar si dentro de la clasificación legal en la LGBN, art. 2º incluye también a los puertos.

A continuación haremos un breve análisis de la doctrina al respecto.

Art. 2º LGBN, fracc. I.:

"Los bienes de uso común son una categoría de los bienes del dominio público de la Federación (art. 2º fracción I de la Ley). En principio son bienes a disposi-"

ción del sector público, con las reservas, protección y limitaciones que se imponen en algunos de ellos (art. 30). (37)

El art. 29 de la LGBN, señala cuáles son los bienes de uso común:

I. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezcan el Derecho Internacional y los tratados de esa categoría.

II. El mar territorial hasta una distancia de 12 millas marinas (22,224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanan y el derecho internacional. Salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente, la anchura del mar territorial se medirá a partir de la línea de bajamar a lo largo de las costas y de las islas que forman parte del territorio nacional.

En los lugares en que la costa del territorio nacional tenga profundas aberturas y escotaduras o en las que haya una franja de islas a lo largo de la costa situada en su proximidad inmediata, podrá adoptarse como método para trazar la línea de base desde la que ha de

(37) SERRA Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 225

medirse el mar territorial el de las líneas de base rectas que unan los puntos más adentrados en el mar. El trazado de esas líneas de base no se apartará de una manera apreciable de la dirección general de la costa, y las zonas de mar situadas del lado de tierra de esas líneas, estarán suficientemente vinculadas al dominio terrestre para estar sometidas al régimen de las aguas interiores.

Estas líneas podrán trazarse hacia las elevaciones que emerjan en bajamar, cuando sobre ellas existan faros o instalaciones que permanezcan constantemente sobre el nivel del agua, o cuando tales elevaciones estén total o parcialmente a una distancia de la costa firme o de una isla que no exceda de la anchura del mar territorial. Las instalaciones permanentes más adentradas en el mar, que formen parte integrante del sistema portuario, se considerarán como parte de la costa para los efectos de la delimitación del mar territorial.

III. Las aguas marinas interiores, o sea aquellas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial o de la línea que cierra las bahías.

IV. Las Playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea, cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo anuales.

V. La zona federal marítimo - terrestre.

VI. Los caucos de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.

VII. Las riberas y zonas federales de las corrientes.

VIII. Los puertos, bahías, radas y ensenadas.

IX. Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley de la materia.

X. Las presas, diques, y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construídos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

XI. Los diques, muelles, escolleras, malecones, y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público.

XII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya

construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal.

XIII. Los monumentos artísticos o históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten:

XIV. Los monumentos arqueológicos inmuebles; y

XV. Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes.

Por otra parte, los bienes del dominio privado son:

"Aquellos que no están afectados a la realización de un servicio público, obra pública, servicio administrativo o un propósito de interés general..."(38)

El artículo 3º de la LGBN señala cuáles son los bienes del dominio privado:

I. Las tierras y aguas comprendidas en el art. 2º de esta Ley, que sean susceptibles de enajenación

(38) SERRA Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 213

los particulares;

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

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

IV. Los que hayan formado parte de entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan, en la proporción que corresponda a la Federación;

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

VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiriera en el extranjero.

VII. (Creada o adicionada por el artículo primero del decreto del 30 de Diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial del 7 de febrero de 1984, en vigor al día siguiente, para quedar como sigue:)

Los bienes inmuebles que adquiriera la Federación.

o que ingresen por vías de derecho público y tenga por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Sus características son:

- Inembargables
- Susceptibles de donación.
- Imprescriptibles
- Pueden cederse a título gratuito
- Pueden ser objeto de todos los contratos que regule el Derecho Común.
- Enajenables

De todo lo anterior podemos concluir que los puertos marítimos, en cuanto a su régimen jurídico son:

- 1.- Bienes de uso común, por lo tanto bienes del

del dominio público de la Federación.

2.- Bienes del dominio marítimo.

De esta forma, queda determinado el régimen jurídico de los puertos marítimos, por lo que su análisis continuará desde el punto de vista de su origen constitucional y su clasificación legal.

B. - Régimen Legal.

Como señala el Dr. Andrés Serra Rojas, "Todo problema de Derecho Administrativo, comienza por ser un problema de Derecho Constitucional". (39)

Es importante estructurar el análisis del fundamento Constitucional de los puertos mexicanos, su clasificación legal y los diversos ordenamientos que a su materia atañen.

Dicha estructura analítica se verificará desde dos puntos de vista:

(39) SERRA Rojas, Andrés. Ciencia Política. 2a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F. MEXICO. 1930. Pág. 768 #

- 1.- Respecto de su Régimen Jurídico
- 2.- En cuanto a su Creación.

- 1.- Respecto a su Régimen Jurídico.

Importante para el estudio particular del Derecho Marítimo el contenido de los artículos 27, 28, 32, 73, 89, 123 y 133, principalmente:

Art. 27.- "Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar..."

Este artículo hace referencia directa de estos bienes como propiedad de la Nación y sobre los mismos tiene un dominio eminente; además de englobar esta característica, constituyen una propiedad perfecta, protegida por los derechos de imprescriptibilidad e inalienabilidad.

Asimismo, estos elementos de propiedad se consagran en el párrafo 6º del artículo 27 que a la letra dice:

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e

imprescriptible..."

Art. 28. "En los Estados Unidos Mexicanos, no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de la moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un sólo Banco, que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora. En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto mantener u obtener el alza de precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria, o comercio, o servicio al público; todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí, y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida

a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social..."

Art. 32.- "Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra o a la Fuerza Aérea, y desempeñar cualquier cargo o comisión de ellas, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones maquinistas, mecánicos y de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con bandera o insignia mercante mexicana, será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento, para desempeñar los cargos de Capitán de Puerto y todos los servicios de practicaje y Comandante de Aeródromo, así como todas las funciones de Agente Aduanal en la República".

Art. 73.- "El Congreso tiene facultad:

XIII.- Para reglamentar el modo como deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales

deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra:

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

Art. 89.- Fracc. XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación..."

Art. 123.- "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

Fracc. XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a... las empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales..."

#

Art. 133.- "Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión."

Intencionalmente no se ha seguido el orden natural de los artículos constitucionales, pues el 42, fracción V. regula específicamente el fundamento jurídico de los puertos marítimos, materia directa del presente estudio y cuyo texto determina:

Art. 42.- "El territorio nacional comprende:

Fracc. VI.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores..."

Se consideran aguas marítimas interiores, las aguas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial y que incluye desembocadura de ríos, bahías y puertos, según acuerdo de la CONFENAR.

La Ley de Navegación y Comercio Marítimos (LNCM), fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de noviembre de 1963 y su regulación responde a la necesidad de ampliar el campo jurídico y de protec-

ción de todos los conceptos de vida y desarrollo marítimos:

En su Art. 9º determina:

I.- Son bienes del dominio marítimo y en consecuencia, de propiedad nacional, los siguientes:

g) Los puertos, bahías, grutas y ensenadas.

Adicionalmente, el Art. 10º de la misma Ley, reitera lo establecido en los párrafos ya citados del artículo 27 Constitucional:

Art. 10º.- "Los bienes del dominio marítimo, constituyen propiedad nacional, inalienable e imprescriptible y sólo podrán aprovecharse o explotarse y sus recursos y productos, apropiarse privadamente mediante concesión, permiso o autorización del Ejecutivo Federal".

La reglamentación respecto de los puertos marítimos no sólo se limita a las leyes ya mencionadas y transcritas; intervienen en su proceso de desarrollo otras leyes que a continuación mencionaremos brevemente:

LEY DE NAVEGACION Y COMERCIO MARITIMO.

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Noviembre de 1963 y contempla en su Título Único, Capítulo I a las Autoridades Marítimas, en el Capítulo II, los puertos marítimos, su régimen y operación. Asimismo, los puertos de Administración Estatal y los de Administración Descentralizada.

LEY PARA EL DESARROLLO DE LA MARINA MERCANTE MEXICANA

Proulgada en fecha 8 de Enero de 1981. Integralmente importante en su contenido, para nuestro estudio, en sus cinco capítulos.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Específicamente relacionada con el desarrollo del presente trabajo, los Trabajos Especiales. Es decir, dentro de las instalaciones de los puertos marítimos, de los buques y las otras formas de medios marítimos.

LEY ADUANERA

Publicada en el Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1982. Presenta los títulos de regímenes aduaneros #

dentro de todo el territorio nacional, personalidad de la tramitación aduanera, diversos tipos de tráfico, importaciones y exportaciones, infracciones, depósito fiscal y otras disposiciones.

LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de marzo de 1973. Es importante para nuestro estudio, lo especificado en su artículo cuarto inciso C: " Están reservadas de manera exclusiva a Mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, las siguientes actividades: ...C) Transportes aéreos y marítimos nacionales."

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE SEGUROS

Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de Agosto de 1935, y que en su artículo 3º en materia de actividad aseguradora, señala en su fracción II: "Se prohíbe contratar con empresas extranjeras... Seguros de cascos de naves o de aeronaves y de cualquier clase de vehículos, siempre que dichas naves, aeronaves o vehículos sean de matrícula mexicana o propiedad de personas domiciliadas en la República...".

#

REGLAMENTOS DIVERSOS

Tienen especial importancia dentro del Derecho Marítimo, los siguientes reglamentos:

- Reglamento para el abanderamiento y matrícula de los buques mercantes nacionales.

- Reglamento para los servicios públicos de cabotaje entre los puertos mexicanos del litoral del Golfo de México y Mar Caribe.

- Reglamento para el servicio de remolque en aguas y puertos nacionales.

- Reglamento interior del Comité Nacional de Seguridad Aeroportuaria.

- Reglamento del artículo 320 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

- Reglamento para la ocupación y construcción de obras en el Mar Territorial, vías navegables, playas y zonas federales.

- Reglamento para la navegación de cabotaje.

- Reglamento general de Policía de los Puertos.

- Reglamento que crea la Policía Federal de Obras Hidráulicas.

- Reglamento de Policía y Servicio Interior de Puertos Diversos.

- Reglamento del Registro Público Marítimo Nacional

- Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos de la Ley General de Vías de Comunicación.

- Reglamento para el Transporte Multimodal Internacional mediante el uso de contenedores.

C. - Clasificación de los Puertos Marítimos.

Los puertos marítimos son lugares habilitados por el Ejecutivo Federal para prestar servicios a los barcos que a ellos arriben o que de ellos zarpen. Son las puertas de entrada a tierra firme, como lo determina la etimología: del latín PORTA que significa PUERTO.

Las Basilicas lo definen como: "Portus est locus conclusus quo importantur et unde exportantur merces".

La clasificación general divide a los puertos en:

- 1.- Puertos de Cabotaje, de altura y mixtos.
- 2.- Puertos Privados
- 3.- Puertos de Administración estatal y puertos de administración descentralizada
- 4.- Puertos Libres
- 5.- Puertos pesqueros

1.- PUERTOS DE CABOTAJE, DE ALTURA Y MIXTOS.

Por lo que respecta a la navegación, los puertos son de dos clases; dependiendo de los servicios que prestan: Puertos interiores o de cabotaje, o sea entre puertos nacionales; y los puertos de altura o internacionales, que son aquellos habilitados para prestar servicios de navegación internacional. Estos últimos suelen ser mixtos: de cabotaje y de altura.

Los puertos de altura deben estar abiertos a la navegación de los buques de todas las banderas, en tiempos de paz, según lo previenen el artículo 34 de la Ley de Navegación y las disposiciones del Estatuto sobre el Régimen Internacional de Puertos Marítimos. (40)

Efectivamente, el estado, al que el puerto pertenece, podrá limitar el arribo de buques por razones de seguridad o de reciprocidad; pero ninguna de las medidas que se dicten, sea sobre tráfico marítimo, sobre impuestos o derechos o de cualquier otra índole podrán ser discriminatorias para los buques de alguna bandera. En todo el contenido del Estatuto campea la idea de la igualdad. (41)

(41) SERRA Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág.

(42) MARVIN L. Fair. Port Administration in the United States. S/c. S/Edit. New York, U.S.A. s/7. Pág. 3

2.- PUERTOS PRIVADOS.

Podrán establecerse puertos dedicados exclusivamente al servicio de barcos deportivos. Estos puertos generalmente son operados, previo permiso de la Secretaría de Marina, por clubes deportivos, como los clubes de yates; pero no habría impedimento legal para que un puerto de esta naturaleza funcionara como establecimiento comercial. Naturalmente, siempre estará bajo el control y vigilancia de las autoridades marítimas.

En los puertos, los particulares podrán obtener concesiones para construir atracaderos y otras instalaciones, que se administren en forma privada por concesionarios y cuyo movimiento se reduzca al manejo exclusivo de los productos del propio concesionario. Naturalmente, estas instalaciones deberán estar siempre bajo el control de las autoridades marítimas, en su caso, de las aduanas. La redacción de este artículo parece indicar que no sería legalmente posible obtener concesión para la construcción y manejo privado de un puerto comercial destinado al Servicio Público.

3.- PUERTOS DE ADMINISTRACION ESTATAL Y PUERTOS DE ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA.

Los puertos son por su régimen administrativo, de

#

administración estatal o de administración autónoma o descentralizada, como quedó consagrado en el texto de los arts. 44 y del 47 al 52 de la LNCM.

Serán de tipo estatal los que se encuentran directamente administrados por la Secretaría de Marina. Sobre ellos recae la autoridad suprema local, según se trate del Capitán del Puerto. Constituyen una dependencia directa de la Secretaría de Marina y sus operaciones se rigen principalmente, por el Reglamento General de la Policía de los puertos, del 9 de Octubre de 1941.

En los puertos de administración autónoma o independiente, (según su denominación en otras legislaciones), o de administración descentralizada (como los conocemos en México), se crea una administración portuaria autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con amplias funciones para regular y dirigir la administración del puerto. Dentro de los puertos principales del mundo, este tipo de administración ha dado resultados magníficos. Podemos citar, entre otros, los puertos de Rotterdam y Amsterdam en Holanda, de Amberes en Bélgica, de Hamburgo en Alemania, de La Havre y de Burdeos en Francia, Londres e Inglaterra, y en América, el de Nueva York en Estados Unidos, el de Buenos Aires en Argentina, y el de Acajutla en la República de El Salvador. Este régimen portuario

#

va imponiéndose por las necesidades más modernas de la navegación, que exigen de los puertos cada vez mayor eficiencia.

Bajo estos antecedentes, el proyecto de Ley de Navegación estructuraba una regulación de los puertos de administración autónoma, y esta parte del proyecto se suprimió y fue sustituida por los muy pobres y absurdos artículos 50, 51 y 52 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, que a la letra dicen:

Art. 50 "La Administración descentralizada de los puertos a que se refiere el segundo párrafo del art. 44, se organizará de acuerdo con la ley que para el efecto expida el Congreso de la Unión."

Con este artículo fue sustituido el que encabezaba el proyecto, la reglamentación y que establecía que "los puertos autónomos podrían constituirse mediante decreto del Presidente de la República". Y la Ley a nuestro entender, debe dar las bases para la constitución y funcionamiento de los puertos, sin embargo, aún más absurdo es el texto de los artículos 51 y 52.

Art. 51 "La entidad descentralizada que deba administrar y operar un puerto, reunirá los requisitos que

señale la Ley o el decreto respectivo".

Art. 52 "Fija limitaciones para la designación de funcionarios de la administración autónoma portuaria, como si una ley ordinaria, como la Ley de navegación pudiera imponer limitaciones a la función legislativa del Congreso de la Unión"

En los 3 casos, se deja al contenido del decreto Presidencial, las formas de constitución y funcionamiento de los puertos, cuando es la misma ley la que debiera contener esas disposiciones específicas, objetivo principal de su creación.

Puede entenderse que existe la convicción de que organizar la autoridad portuaria autónoma sería una medida que es necesaria para la eficiencia de los servicios portuarios y el consiguiente desarrollo de nuestra navegación. Todos nuestros puertos, sin excepción, están mal organizados y no prestan los servicios que debería prestar. El proyecto rechazado por el Congreso respecto de la regulación de los puertos marítimos, fue acogido como antecedente para organizar la administración autónoma de los aeropuertos internacionales.

4.- PUERTOS LIBRES.

La Ley de Puertos Libres Mexicanos, establece la posibilidad de constituir y organizar puertos libres siguiendo un sistema establecido en muchos otros países. Los puertos libres pueden ser terrestres o marítimos; la idea del legislador fue fomentar el desarrollo económico de ciertas zonas, por el establecimiento de centros donde las mercancías pudiesen venir del extranjero, sin el pago de los derechos aduanaleros respectivos, sea para consumirse en la zona del puerto libre, sea para ser reelaboradas allí o internarse en el país o salir al extranjero ya como productos de una nueva elaboración. La Junta Directiva de los Puertos Libres Mexicanos, como organismo público descentralizado y por delegación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, organiza, administra y dirige los puertos libres (Art. 16 de la Ley de Puertos Libres). Los actuales puertos libres marítimos son:

Matias Romero y Puerto México

Topolobampo

Salina Cruz

Cuaymas y

Coatzacoalcos

Y funcionan como zonas francas dentro del perímetro

del puerto respectivo. (Aunque no todos los señalados se encuentran en operación).

5.- LOS PUERTOS PESQUEROS

Pueden existir, según el art. 44 de la Ley, puertos dedicados exclusivamente a labores de pesca. Así sucede en el puerto piloto de Alvarado, dependiente del Banco Nacional de Fomento Cooperativo.

C A P I T U L O I V

CAUSAS Y EFECTOS DEL SUBDESA- RROLLO.

Problemática de los Puertos Marítimos.

Uno de los aspectos más importantes de nuestra economía parece haber sido desatendido por espejismos económicos que distrajeron la atención de las autoridades gubernamentales y la de los particulares.

El sistema portuario nacional, del que depende un alto porcentaje del desarrollo económico, se convirtió en la sombra de los grandes descubrimientos de yacimientos petrolíferos y el incremento en las exportaciones por vía aérea o férrea sobre todo, las dispuestas hacia la frontera norte del país.

Para desarrollar los recursos humanos y económicos fuera del altiplano de México, la llamada Meseta Central, activos demasiado valiosos para ser desatendidos, un programa integral de desarrollo estructural debe ser formulado a la brevedad posible; esto al referirnos a los aspectos económicos que eslabonados con la actividad #

legislativa permitirán un futuro alentador en el desarrollo marítimo.

Por ser abierta al tráfico por su lado norte, se desarrolló en la Meseta Central principalmente un sistema de transporte terrestre y no es de extrañar que la finalidad propuesta, de un incremento económico, se logrará mediante el perfeccionamiento de las comunicaciones marítimas para alcanzar el desarrollo equilibrado.

Entre el tráfico terrestre y marítimo se sitúa el puerto. Cada puerto tiene como función principal la de ayudar y atraer el tráfico marítimo. Este tráfico será alimentado por el desarrollo de la agricultura, de la minería y de la industria. Por otro lado, mejores puertos estimulan a su vez dicho desarrollo y pueden fungir como imanes de nuevas industrias, y representar un atractivo para la navegación e introducción de navíos extranjeros.

Estas evidentes ventajas, indudablemente deben ir aparejadas de una regulación precisa; por lo mismo, en este capítulo se analiza la posibilidad de liberalizar la actividad económica-administrativa de todos, o por lo menos, la mayoría de los puertos mexicanos, mediante el incremento de las Concesiones a los particulares.

Es menester remitirnos a la organización actual de los puertos de México, donde se analizarán sus aspectos legislativos reguladores.

Los puertos de México están controlados en grado muy considerable por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que queda bajo la dependencia directa del Ejecutivo Federal.

De acuerdo con el Directorio del Gobierno Federal, pertenecen a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las siguientes Direcciones Generales:

a) DIRECCION GENERAL DE MARINA MERCANTE Y PUERTOS.

Corresponde a esta Dirección, tramitar todos los asuntos relativos a la Marina Mercante, alumbrado marítimo, laboratorios de faros; el control, vigilancia y contratación de zonas federales marítimas, fluviales y lacustres; el control, vigilancia y administración de las Capitanías de Puerto, sus delegaciones, las embarcaciones al servicio de alumbrado marítimo, lanchas al servicio de las Capitanías de Puerto y Casas del Marino. También se encarga de la vigilancia e inspección de las embarcaciones que entren, salgan y se reparen en los diques, varaderos y astilleros de propiedad particular, tarifas de los muelles y estaciones de salvamento.

b) DIRECCION GENERAL DE OBRAS MARITIMAS.

Esta Dirección está obligada a conocer los asuntos que afecten y se relacionen con los proyectos, localizaciones y ejecución y conservación de obras portuarias, faros, vías navegables y construcciones, reparación y acondicionamiento de obras terrestres propiedad de la Secretaría.

c) DIRECCION DE OBRAS MARITIMAS (PUMEX)

Las funciones de esta Dirección son las de construcción y reparación de embarcaciones, muelles, varaderos, astilleros, diques, etc. que se necesitan para el servicio de la marina.

d) SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Tiene también una gran importancia, pues controla el presupuesto anual de los puertos; después de ser formulado por la Secretaría de Marina, se somete a esta Secretaría de Hacienda para una deliberación conjunta antes de ser presentada para su aprobación al Presidente de la República y a la Asamblea Nacional.

Este presupuesto cubre únicamente los gastos de la Secretaría de Marina. El costo de las obras que realizará la Dirección de Obras Maritimas se proporcionará por esta misma Dirección General incluyendo los gastos

#

específicos para los diferentes puertos.

Una parte de los ingresos de los puertos es recaudado directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo que se ha visto, de la parte de esta Secretaría las erogaciones e ingresos totales no se han fijado anualmente y para cada puerto por separado. Esto no es fácil pues las erogaciones son causadas por varias autoridades tanto que los ingresos de los puertos son recolectados por otras.

A parte de ésto, la Secretaría de Hacienda juega otro papel importante en la administración de los puertos de México por conducto de la Dirección de Aduanas, que es parte de sus responsabilidades. Esta Dirección de Aduanas no sólo tiene que recolectar los impuestos de exportación e importación, sino que también ordena la construcción de sus propias bodegas y almacenes. Quien en realidad construye estas bodegas es la Dirección de Bienes Nacionales; ésto significa que en algunos puertos como Progreso, la Dirección de Aduanas administra de hecho todo el puerto. En otros casos, cuando menos administra las bodegas o impuestos aduaneros.

Además de las Secretarías mencionadas, entran en juego diferentes sindicatos como por ejemplo:

PRACTICAJE. Es una organización independiente en los puertos, llamada de los prácticos. De acuerdo con la información recabada, los prácticos son nombrados por la Dirección de Marina Mercante de la SCT que los somete a examen para ello; no obstante esto, forman un grupo independiente en el puerto, aunque sus tarifas de practica son fijadas por el Departamento de Tarifas de la SCT.

"En una disposición absurda, la Ley considera a los Agentes Marítimos como permisionarios de los Servicios Públicos conexos a la navegación, (maniobras de carga y descarga, alijo, almacenaje, transbordo, estiba y desestiba, acarreo y en general las que auxilian y complementan al comercio marítimo) y obliga a los agentes a celebrar contratos de trabajo con las Organizaciones de Trabajadores reconocidos".(43)

Siguiendo con el comentario anterior, podemos tomar como ejemplo de este grave problema al Puerto de Vera-

(43) CERVANTES ANANDA, Raúl. Derecho Marítimo. Editorial Herrera, S.A. 1934. México, D.F. MÉXICO. Pág. 819.

cruz, en donde para todos y cada uno de los Servicios Públicos relacionados con la actividad marítima mercantil, existe un Sindicato con quien se debe tratar.

Para lograr darnos una idea de los problemas y trabas que esto implica, a continuación serán transcritas las cláusulas más importantes del Contrato Colectivo de Trabajo de los Trabajadores de la Unión de Estibadores del Puerto de Veracruz.

CLAUSULA PRIMERA.

PERSONALIDAD.

La Compañía reconoce la personalidad jurídica de la Unión, declara además que celebra el presente contrato en virtud de que siempre ha utilizado los servicios de sus miembros en las labores de estiba y desestiba de los buques o embarcaciones consignadas a ella y en las que han intervenido por cualquier circunstancia, constituyendo por este hecho la Unión la única agrupación que hasta la fecha ha realizado las labores de su oficio en los buques o embarcaciones consignadas a la Compañía en el Puerto de Veracruz.

En virtud de la naturaleza especial del trabajo a que este contrato se refiere y que hace imposible precisar el número exacto de personas y las especialida-

des de los obreros que se requirieron para la estiba y desestiba de cada uno de los buques, embarcaciones o cuerpos flotantes consignados a la Compañía, en el presente contrato aparece la Unión como entidad que contrata las mencionadas operaciones por unidad de obra pero queda entendido que la Unión es un Sindicato Gremial y que la Compañía es un patrón con las características, derechos y obligaciones que para los patrones en general señala la Ley Federal del Trabajo, y que por lo tanto, el presente documento es un Contrato Colectivo de Trabajo sujeto a la legislación de la Materia."

Como podemos observar en la Cláusula antes mencionada, se hace mención a que esta obligación de contratar al Sindicato se ha dado por el uso y costumbre. De igual manera se hace ostensible el hecho de que el número de individuos que pueden contratarse es ilimitado.

De igual manera, y como veremos más adelante, estos trabajadores deben contratarse por cuadrilla (que consta de 5 personas) y si sólo se necesitara una se deberá pagar la cuadrilla completa.

Lo anterior implica gastos de personal en los que no se incurriría si la Empresa tuviera un grupo de trabajadores para atender sus necesidades.

CLAUSULA SEGUNDA

JURISDICCION.

"Para los efectos del presente contrato, queda establecido que las ocupaciones y especialidades de los miembros de la Unión son las siguientes:

Manejo de cargamentos para la estiba y desestiba de cada uno de los buques o embarcaciones que vengun consignados a la Compañía al Puerto de Veracruz, ya sea que dichos buques o embarcaciones carguen o descarguen en la bahía o fuera de la misma, dentro de la jurisdicción del Puerto de Veracruz y en los muelles y malecones de servicio público o particular del propio puerto, o de embarcación a embarcación a cuerpos flotantes o viceversa, maniobras de carga a bordo así como las labores relativas al manejo de equipajes no de mano, correo, aprovisionamiento de las cocinas o gambuzas, coceduras, envasaduras, armaduras de corrales, trincado o destrincado de los cargamentos, empapelamiento de las bodegas y estiba de la carga, labores de carpintería, tonelería, soldadura y reparación al costado del barco o embarcaciones en el muelle de toda la carga averiada y manejo de las cotes de las plumas desde el muelle, toda clase de maniobras consistentes en apartar, escoger, y maniobrar la carga con el objeto de facilitar la estiba y desestiba de la misma, barréaduras y limpieza de bodegas.

#

el manejo y operación de los equipos mecánicos que se utilizan para realizar dichos trabajos, así como la instalación temporal, mientras dure la operación de carga o descarga del buque, operación y manejo de equipos y aditamentos ajenos y propios de la embarcación para la carga o descarga de líquidos, cereales a granel u otros efectos, por lo que hace a las maniobras a bordo de los buques, siempre que no sean de carácter técnico-mecánico, así como todas aquellas labores ejecutadas de acuerdo con la costumbre y usos establecidas, la carga o descarga de líquidos cereales a granel y otros efectos, estará sujeto a convenio y cuotas especiales..."

Como podemos observar, la Unión impide que cualquier tipo de trabajo que deba ser realizado dentro o fuera del buque, lo lleve a cabo personal que no se encuentre dentro de su Sindicato.

Esto acarrea un grave problema de doble utilización de personal, ya que en ocasiones es necesario resolver problemas de orden físico, químico o matemático que sólo personal con la adecuada instrucción puede llevar a cabo; por lo tanto el personal capacitado de abordo de los buques tiene que estar dirigiendo movimientos o resolviendo problemas para los que el personal de la Unión no está capacitado.

CLAUSULA TERCERA

EXCLUSION

"Para la ejecución de las labores a que se refiere el presente contrato, la compañía se obliga a ocupar unicamente a los estibadores y jornaleros que la unión se obliga a proporcionarle bajo su responsabilidad tan luego le sean solicitados por la compañía, con exclusión de cualquier otro personal y a no admitir en el trabajo elementos suspendidos por la unión o expulsados de la misma, sin que por esto incurra la compañía en ninguna responsabilidad."

CLAUSULA CUARTA

JORNADAS.

"Respecto de los turnos de trabajo en general, las partes convienen en fijar las siguientes estipulaciones:

A. El trabajo ordinario durante el día se efectuará en dos turnos, el primero comprendido entre las 8 y las 12 horas. y el segundo entre las 14 y las 18 horas.

B. El trabajo durante la noche se efectuará igualmente en dos turnos, el primero comprendido entre las 20 y las 24 horas. y el segundo entre las 2 y las 5 horas.

#

C. La jornada mixta queda excluida de este contrato.

D. Por tiempo extraordinario se entiende para los efectos legales, el que se desempeñe fuera de los turnos de la jornada diurna y nocturna, en la inteligencia de que esta estipulación se hace por virtud de la naturaleza especial de los trabajos a los que este contrato se refiere.

E. Las partes convienen en que la Compañía se obliga a solicitar el personal a las 07:30 horas, 13:30 horas y 19:30 horas y la Unión se obliga a hacer la designación del mismo a esas mismas horas para el caso de las jornadas extraordinarias, siempre que sean continuación de las jornadas ya nombradas, la Compañía solicitará el personal con treinta minutos de anticipación, para los casos en que la Compañía necesite retirar las garantías de nombramiento se procederá de acuerdo a los usos y costumbres establecidos."

Como se puede observar, también las jornadas establecidas por el sindicato constituyen un grave problema en cuanto a que se propician tiempos perdidos entre un cambio de turno y el siguiente; provocando grandes costos que tienen que ser considerados al calcular los fletes que le serán cobrados al embarcador. De igual manera, los horarios inflexibles en que deben ser solicitadas

las cuadrillas, provoca pérdidas en los casos en que por motivos de fuerza mayor, que no pueden ser anticipados las cuadrillas solicitadas no puedan trabajar. Por ejemplo, cuando se supone que un barco arribará en cierto horario y que por problemas meteorológicos se retrasa.

CLAUSULA QUINTA

CUOTAS EN GENERAL.

Por ser esta clausula de carácter confidencial, no puede ser transcrita, pero podemos mencionar que las cuotas varían dependiendo de la carga, dividida ésta en piezas, bultos, autos, camiones, chasisos, piezas pesadas, lanchas, yates, tractores, trozos de madera, ganado mayor, ganado menor, cajas llamadas Containers, cargamento a granel, cargamentos líquidos, plátano en racimo, etc. Pueden ser mencionados los siguientes incisos:

C) Cuando la compañía decida hacer sus operaciones de carga o descarga en un servicio continuo, habrá de convenir previamente con la Unión de cuotas y condiciones aplicables. La Unión se obliga a dar a conocer a la Compañía, los convenios que celebre con otras compañías para trabajo en servicio continuo y en servicios especiales para que en igualdad de condiciones se apliquen las mismas cuotas.

D) Cuando por condiciones especiales de estiba, algunos #

cargamentos presenten dificultades para su manejo, la compañía solicitará por su cuenta el personal adicional necesario."

Lo anterior implica una gran diferencia en los costos dependiendo de lo que se vaya a cargar o descargar, lo que también deberá ser considerado en el flete.

También se menciona en esta cláusula el hecho de que pueda llegarse a un convenio si son necesarias horas de trabajo continuas, esto dependiendo de los acuerdos anteriores que la Unión hubiese realizado con otras compañías. Esto nos limita en cuanto a un nuevo arreglo para este tipo de necesidades.

CLAUSULA SEKTA

PAGO DE SALARIOS Y PRESTACIONES

Siendo esta cláusula igualmente confidencial, sólo podremos hacer mención de las diferentes categorías en que están catalogados los trabajadores de la Unión.

Primer encargado

Segundo encargado.

Operadores de portales en cubierta.

Estibador, carpintero y otra especialidad

Aguador

Lo anterior variando de acuerdo a Jornadas Diurnas
Jornadas Nocturnas, Horas extraordinarias, Dias festivos,
Domingos y dias de descanso obligatorios.

En cuanto al pago del periodo de dos horas comprendi-
das entre los horarios diurno y nocturno, estas deberán
ser cubiertas por completo aun cuando sólo se trabaje
una hora o fracción. Esto mencionado en la cláusula
décima, que a la letra dice:

CLAUSULA DECIMA

PAGO DE DOS HORAS

"Cuando se efectúen labores dentro del horario si-
guiente: de las 24 a las 02 horas, de las 5 a las 7 horas,
de las 12 a las 14 horas y de las 18 a las 20 horas,
la Compañía se obliga a pagar las dos horas completas
aún cuando sólo se trabaje una hora o fracción. Cuando
se realicen trabajos en el periodo comprendido entre
las 2 y las 5 horas, la jornada se prolongará hasta las
7 horas, la Compañía pagará en todo caso el importe de
los salarios correspondiente a las horas que corren de
las 5 a las 7 horas, excepto en los casos en que el barco
#

esté de salida."

CLAUSULA DECIMA PRIMERA

PAGO POR LABORES NO PREVISTAS

Para los casos en que la Compañía utilice los servicios de los miembros de la Unión en actividades no previstas ni consideradas en las costas que para el manejo de la carga general se han establecido en este contrato, esta pagará dicho personal de acuerdo con lo que establecen las cláusulas sexta, séptima, octava y novena de este contrato.

El personal que ejecute las labores de tonelería, soldadura, los operadores del equipo mecánico, así como los mecánicos que se soliciten para la atención de ese equipo. Independientemente de las instalaciones propias de la embarcación, recibirán un salario igual al que corresponde al primer encargado en el tiempo en que se ejecuten esos trabajos, entendiéndose que se designarán dos operadores por cada unidad, montacargas, tractores, grúas, payloaders y otros similares, cuando esos sean solicitados por la Compañía."

CLAUSULA DECIMA SEGUNDA

PAGO POR LABORES FUERA DE BAHIA

"Cuando se efectúen labores fuera de la bahía, la Compañía proporcionará al personal los medios necesarios, que reúnan las condiciones de seguridad a juicio de las partes, para su conducción hasta el buque y su retorno al punto de embarque, alimentación adecuada durante el tiempo que duren los trabajos y todos los elementos indispensables para el mejor desarrollo de las labores, conviniéndose en que el pago de estos trabajos no será a base de cuota sino por cuenta de la Compañía que pagará los salarios que se establecen en las cláusulas sexta, séptima, octava y novena aumentados en un 250%. En estos casos se considerará como tiempo de trabajo el que transcurra desde el embarque del personal hasta su retorno. Las partes convienen en otorgarle al personal al que se refiere esta cláusula, una hora comprendida de las trece a las catorce horas para tomar sus alimentos.

La compañía se obliga a retener a disposición del personal que efectúe esas labores, el medio de transporte adecuado mientras duren las operaciones de salvamento para casos de emergencia."

CLAUSULA DECIMA TERCERA

PAGO POR MANEJO DE MATERIAS EXPLOSIVAS. INFLAMABLES, CORROSIVAS, TÓXICAS Y VENENOSAS.

"Se consideran como explosivas, inflamables, corrosivas, tóxicas y venenosas las materias que se consignan como tales en el Código Internacional Marítimo de Mercancías Peligrosas de la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental en vigor.

Se conviene en que cuando haya inconformidad con respecto a la naturaleza y peligro de las substancias que se mencionan en esta cláusula debido a que no vengan así clasificados en los manifiestos o conocimientos de embarque y sus etiquetas con marcas indiquen la naturaleza peligrosa de las mismas, la Compañía mandará practicar un análisis químico a su costo, y el resultado de ese análisis para consideración del peligro que implique en su manejo por los miembros de la Unión, deberá considerar la protección que el o los envases de estas sustancias ofrecen.

Quando las materias especificadas en esta cláusula sean manejadas en cualquier cantidad, la Compañía pagará la cuota de carga general más un 100%

Estos jornales se aplicarán cuando el manejo de las materias anteriormente mencionadas se hagan en tiempo hábil, en domingos, días festivos, jornadas nocturnas y tiempos extraordinarios, la Compañía abonará el 100% más.

El personal que maneja negro de humo y harina de pescado, exclusivamente en la escotilla e donde vengan estas materias, la compañía abonará por cada jornalero la cantidad de _____ en cada jornada o media jornada (cuatro horas) diurna o nocturna."

CLAUSULA DECIMA CUARTA

CARGA Y DESCARGA DE CHALANES Y OTROS TIPOS DE EMBARCACIONES.

"Cuando los vapores o embarcaciones sean cargados de o descargados a chalanes u otros tipos de embarcaciones o cuerpos flotantes, la descarga de estos o viceversa se hará aplicando la cuota que se ha fijado para el manejo de la carga general en la cláusula quinta de este contrato. Cuando las maniobras se realicen en tiempos extraordinarios, jornadas nocturnas, días festivos, domingos o días de descanso obligatorio, las cuotas se aplicarán serán las mismas que se establecen para el manejo de la carga general."

CLAUSULA DECIMA QUINTA

TRABAJOS ESPECIALES POR CUENTA DE LA COMPANIA

"Cuando la Compañía solicite personal para trabajos por su cuenta y este consista de seis trabajadores, se nombrará un encargado y un ayudante para los mismos."

CLAUSULA DECIMA SEXTA

PAGO POR TIEMPO PERDIDO

"Cuando por cualquier motivo no imputable a los miembros de la Unión y la Compañía, se suspendan las labores a que están dedicadas por mas de quince minutos, la Compañía pagará por tiempo perdido de acuerdo con el número de personal que está trabajando en la embarcación de que se trata, tomándose como base para esta liquidación, un 100% de los salarios que se consignan en las cláusulas sexta, séptima, octava y novena calculados por hora y comprendiéndose quince minutos como mínimo.

Cuando el paro de labores sea parcial, la Compañía solamente cubrirá los salarios del personal que efectivamente suspenda sus labores. Asimismo se establece que el cálculo que se haga para dicho pago se basará en el tiempo o jornada en que haya ocurrido dicha suspensión de labores.

Quando se trate de la entrada de las embarcaciones y que estas procedan de inmediato a trabajar, la Unión conviene en principiar los trabajos no siendo después de las 9 y las 15 horas sin cobrar el tiempo anterior a las horas mencionadas. En la misma forma se procederá cuando la embarcación a pesar de haber entrado a puerto, no haya hecho operación, es decir, la compañía pagará de la franquicia de una hora en ambas jornadas para nombrar al personal cuando las operaciones vayan a dar comienzo inicialmente.

Tratándose de renovación de operaciones, después del primer día que el vapor haya comenzado a trabajar, la Unión se compromete a nombrar a su personal sin costo alguno para la Compañía hasta las 6:30 horas, 14:30 horas y 20:30 horas.

Quando se trate de terminación de labores de una embarcación se designará una mano con límite hasta de 9 jornaleros que estar enanta del pago del tiempo perdido, quedando entendido por lo tanto, que el demás personal que sea necesario por indicación de la Compañía, esta cubrirá el tiempo perdido que cause este personal.

CLAUSULA DECIMA SEPTIMA

PASO POR MANEJO DE EQUIPAJE, CORREO Y VIVERES.

Quando los bultos de correo excedan de 30 y los de equipaje no de mano y viveres de 10, la compañía se obliga a designar personal para su manejo a su costo.

La designación de este personal se hará de acuerdo con la costumbre establecida y su pago se regirá conforme a los salarios consignados en las cláusulas sexta, séptima octava y novena de acuerdo con las jornadas de que se trate, así mismo, cubrirá las prestaciones establecidas en este contrato cuando procedan.

Cuando la embarcación solamente haga operación con los viveres, correo o equipaje no de mano, la compañía pagará unicamente la jornada en la cual se haya trabajado.

Estando el buque trabajando bien sea en carga o descarga y se utilice el personal para manejar viveres, correspondencia, o equipaje no de mano, en cantidades menores al mínimo, la compañía abonará el 100% del salario que en proporción al tiempo que efectivamente se emplee menos de esa hora.

Cuando la embarcación no se encuentre en operación

Como puede observarse en las cláusulas anteriormente transcritas, la Unión toma en cuenta cualquier tipo de movimiento y cobra individualmente por ellos. Este contrato, por lo tanto implica una grave pérdida en todos sentidos, en tiempo y en dinero, y esto afecta directamente a los intereses de los embarcadores y a fin de cuentas de la Nación.

Consideramos que han sido transcritas las cláusulas más importantes del Contrato Colectivo de Trabajo de la Unión de Estibadores del Puerto de Veracruz, sin embargo, mencionaremos de qué tratan los siguientes:

CLAUSULA DECIMA OCTAVA

EJECUCION DE LA ESTIBA Y DESESTIBA

En ésta, la Unión impide que intervengan los miembros de la tripulación y obliga a la empresa a proporcionarle toda la información del Plano de Estiba a fin de "coordinar" las operaciones.

CLAUSULA DECIMA NOVENA

PAGO POR MANIOBRAS ESPECIALES

Como su título lo indica, la Unión cobra por cualquier tipo de maniobra especial que sea requerida para lograr la salida o entrada de los cargamentos, así como cuando se trate de maniobrar carga a bordo destinada

a otros puertos.

CLAUSULA VIGESIMA

HERRAMIENTA Y APARUJO DEL BUQUE.

La Compañía deberá proporcionar la herramienta necesaria para realizar las labores de estiba o desestiba de la carga.

CLAUSULA VIGESIMA PRIMERA

ACONDICIONAMIENTO DE LA MANIOBRA DE LAS EMBARCACIONES.

"Las maniobras de arriar y/ o levantar puntales, tapar o destapar escotillas y entrepuentes y otras derivadas de las mismas, serán ejecutadas por la tripulación de los buques, para que dichas maniobras se hagan con la prontitud y eficacia necesaria... si por alguna circunstancia estas maniobras se llevan a cabo por miembros, por la imposibilidad de proporcionarlo y se llegara a causar averias tanto a los cargamentos como a los equipos de las embarcaciones, la Unión quedará relevada de responsabilidad por estos hechos."

CLAUSULA VIGESIMA SEGUNDA

BOTIQUIN, ELEMENTOS DE HIGIENE Y PROTECCION.

La Compañía se encuentra obligada a mantener un equipo completo a bordo para cualquier emergencia.

CLAUSULA VIGESIMA TERCERA

AVISOS SOBRE LAS CONDICIONES DE ESTIBA DE LA CARGA.

La Compañía está obligada a lo anterior, para que la Unión nombre el personal que se requiera.

CLAUSULA VIGESIMA CUARTA

AVERIAS.

"La Unión no será responsable de las averías que sufra la carga, las embarcaciones o los equipos que forman parte de dichas embarcaciones, mientras están siendo manejadas por sus trabajadores, excepto en el caso de que los motivos de la avería sean de la responsabilidad personal de un trabajador o del conjunto de los trabajadores que estén laborando en el lugar en que ocurra la avería."...

CLAUSULA VIGESIMA QUINTA

PAGO DE SEPTIMO DIA

"La Compañía pagará a los trabajadores al efectuar el pago directo del salario, el 16.66% sobre el importe de los salarios tabulados en tiempo ordinario, por concepto del día de descanso semanal..."

CLAUSULA VIGESIMA SEXTA

PAGO DE SIETE DIAS DE DESCANSO OBLIGATORIO

La compañía se obliga a cubrir el importe que establece la Unión por concepto de los siete días de descanso obligatorio.

CLAUSULA VIGESIMA SEPTIMA

VACACIONES Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

"... En vista de que los miembros de la Unión trabajan indistintamente en varias empresas y que por lo tanto es imposible precisar al servicio de cual de ellas contraen una enfermedad profesional y en virtud de la forma especial en que se desarrollan las actividades motivo de este contrato, la Compañía pagará a la Unión la cantidad de _____ por cada tonelada de carga que se maneje destinada a cubrir las enfermedades profesionales y vacaciones, quedando entendido que la Compañía queda relevada de toda reclamación por pago de dichas enfermedades, pues la Unión estima que con este pago queda satisfecha esta obligación, las cantidades anteriores se revisarán cada vez que se revise el salario."

CLAUSULA VIGESIMA OCTAVA

PRIMA DE VACACIONES

"La Compañía pagará a los trabajadores al efectuar el pago directo de los salarios, la cantidad de _____

sobre el importe de los salarios tabulados en tiempo ordinario, en adición a dichos salarios, por concepto de prima de vacaciones. La Compañía pagará a la Unión la cantidad de _____ por cada tonelada de carga que se maneje, las cantidades anteriores se revisarán cada vez que se revise el salario."

CLAUSULA VIGESIMA NOVENA

AGUINALDO

De igual manera la Compañía se obliga a pagar una cantidad sobre el importe de los salarios en tiempo ordinario por concepto de aguinaldo.

CLAUSULA TRIGESIMA

PENSIONES, JUBILACIONES Y OTRAS PRESTACIONES.

"Tomando en consideración que la Unión cuenta con un personal que por su edad avanzada y otros que por su incapacidad física ya no pueden desempeñar las funciones de su trabajo y que por lo tanto ya no son considerados como sujetos de la Ley del Seguro Social, la Compañía conviene en aportar a la Unión la cantidad de _____ aplicados a cada tonelada de carga que se maneje para la misma Unión constituida como fondo económico destinado a pensiones y jubilaciones que debe aportar a esa personal y para que haga cubrimientos de prestaciones de beneficio social a sus asociados,..."

CLAUSULA TRIGESIMA PRIMERA

BECAS

La Compañía se obliga conjuntamente con las demás empresas del ramo que operan en el puerto de Veracruz, a otorgar 3 becas anuales.

CLAUSULA TRIGESIMA SEGUNDA

ACCIDENTES DE TRABAJO

La Compañía asumirá la responsabilidad de los accidentes de trabajo, pago de salarios, indemnizaciones, atención médica, estancia en el sanatorio, etc.

CLAUSULA TRIGESIMA TERCERA

FORMA DE PAGO

"La Compañía pagará directamente a los trabajadores que realicen las labores, los salarios previstos en la Cláusula sexta más las cantidades correspondientes a cada una de las prestaciones y los incrementos que sufran los salarios por concepto de séptimo día, horas extraordinarias, jornadas nocturnas, días festivos, domingos y de descanso obligatorio, etc. ..."

CLAUSULA TRIGESIMA CUARTA

GARANTIA DE PAGO

La compañía garantizará el pago mediante un depósito en las oficinas de la Unión.

#

CLAUSULA TRIGESIMA QUINTA

BUEN COMPORTAMIENTO

La Unión se obliga a vigilar que sus miembros observen buena conducta en el desempeño de sus labores.

CLAUSULA TRIGESIMA SEXTA

PROPORCIONAMIENTO DE PASAJE

La Compañía se obliga a proporcionar pasaje a una comisión representativa de la Unión a algún o algunos puertos extranjeros para hacer estudios respecto a los sistemas de trabajo y a la aplicación de los equipos mecánicos de aquellos lugares.

CLAUSULA TRIGESIMA SEPTIMA

PROPORCIONAMIENTO DE EQUIPO MECANICO

La Compañía y la Unión determinarán en un convenio especial y en los convenios para manejos de cargamentos no usuales, las condiciones a que se ajustará el empleo del equipo mecánico del que dispone la Unión para la ejecución de las maniobras cuando la Compañía lo solicite.

CLAUSULA TRIGESIMA OCTAVA

GASTOS DE CONTRATACION

La Compañía cubrirá a prorrata con todas las demás compañías los gastos de la Comisión que designe la Unión para atender los problemas que se susciten con motivo #

de la revisión del Contrato Colectivo de Trabajo.

CLAUSULA TRIGESIMA NOVENA

CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

La Compañía se obliga a proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento en su trabajo.

CLAUSULA CUADRAGESIMA

CASOS NO PREVISTOS

Todos los casos no previstos en el presente contrato, que se refieren a las relaciones entre la Unión y la Compañía, por la interpretación de las Cláusulas de este contrato con respecto a la forma en que debe efectuarse el trabajo, serán resueltos de acuerdo con la costumbre y usos establecidos.

CLAUSULA CUADRAGESIMA PRIMERA

PAGO DE MARCHA

La Compañía se obliga a cubrir alicuotamente con las demás compañías que laboran en el puerto de Veracruz, los gastos derivados del fallecimiento de alguno de los miembros de la Unión.

CLAUSULA VIGESIMO SEGUNDA

VIGENCIA DEL CONTRATO

Este contrato se celebra por tiempo indefinido.

Como se puede observar en el anteriormente transcrito Contrato Colectivo de Trabajo, la Compañía naviera se encuentra limitada totalmente para realizar las labores propias y necesarias al arribo y zarpa de los buques, incrementándose los salarios que ésta tiene que cubrir, por cada movimiento que se realice; y si se toma en consideración que éstos problemas son muy frecuentes por ser inherentes a los cargamentos y embarcaciones, entonces se podrá deducir que los costos que esto implica son demasiado altos, pudiéndose cubrir con un equipo de trabajadores de la Compañía que se dediquen por un sueldo mensual a llevar a cabo las labores en los puertos, muelles y sobre cubierta en los barcos.

Lo anterior no implica llegar a un desempleo masivo al terminar con el Sindicato, debido a que siendo varias las empresas navieras que laboran en el Puerto de Veracruz, todos éstos trabajadores pueden ser recontratados directamente por ellas sin que intervenga la Unión.

El anterior problema se repite con todos y cada uno de los Sindicatos que laboran en este puerto.

Asimismo Petróleos Mexicanos tiene en asuntos portuarios una considerable independencia pues tiene personalidad jurídica propia y goza de las atribuciones necesarias

para llevar adelante estas finalidades, pudiendo realizar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, así como la de distribución y enajenación del petróleo y sus derivados pertenecientes a la Nación. Esto implica una total dependencia y necesidad de sumisión para poder conseguir los insumos necesarios para la navegación.

Una organización que asume una extraordinaria importancia en el presente estudio, es la Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos. Los principales puertos libres de México son: Coatzacoalcos, Ver. y Salina Cruz, Oax.

El primero está casi en su totalidad administrado por esta junta, al igual que Salina Cruz está en gran parte controlado por ella. La Junta tiene sus departamentos de proyectos para obras de los puertos y opera sus propias dragas, etc. de modo que también es una organización muy independiente.

La liberación mediante la Concesión del sistema portuario mexicano, deberá responder siempre a los lineamientos constitucionales, sus leyes reglamentarias, así como a los intereses de la iniciativa privada, que habrá de tomar el timón de la administración de los puertos, así

como todas las actividades que tienen que ver con ellos.

Desafortunadamente, tanto en el sector público como en el privado, la atención se orientó hacia el mejoramiento de los sistemas ferroviarios, de carreteras y transporte marítimo. Nos referimos en gran parte al suministro de capitales y crédito, que como es evidente, en el sector naviero no ha ido al compás del de otros terrenos de actividad comercial.

El gran problema ha consistido en que las grandes inversiones han obtenido beneficios superiores con las empresas en el interior del país, que empleando su capital en la navegación de altura.

Aunado a lo anterior, existen diversos factores que han contribuido a propiciar el subdesarrollo de nuestro sistema de transporte y por tanto, portuario.

- a) Factores Políticos.
- b) Niveles altos de competencia.
- c) Inexperiencia y desconocimiento técnicos.
- d) Mínimas facilidades de mercado, y
- e) Leyes y reglamentos.

a) FACTORES POLITICOS.

Durante los últimos treinta años, los diferentes gobiernos mexicanos han practicado una política casual respecto a los problemas de transporte. Aunque el gobierno posee y explota todos los ferrocarriles y compañías navieras importantes, aunque tiene el monopolio de la infraestructura en caminos, carreteras, puentes y aeropuertos, es difícil descubrir una línea general que rija la política de transporte. El resultado es que no hay un sistema unificado de transporte, lo cual sin duda, es un factor determinante en las grandes erogaciones en materia de transportes, en la actualidad.

b) NIVELES ALTOS DE COMPETENCIA.

Debido a que el cabotaje ha sido más o menos protegido y reservado para los mexicanos, es sólo discutible el hecho de que las influencias del tráfico de altura sobre el desarrollo marítimo de México hayan sido nefastas.

No obstante, los servicios marítimos extranjeros entre México y los puertos del exterior son bastante directos y posiblemente lleguen a significarse estratégicos en nuestro desarrollo económico.

Finalmente hay un excedente de capacidad de pabellón extranjero causante de un exceso de oferta de servicios marítimos competidores extranjeros, lo cual resulta en conexiones directas y más o menos adecuadas con puertos foráneos. Así la necesidad de crear compañías propias de navegación de altura que no existía. Entonces, la navegación resultaba poco atractiva.

c) INEXPERIENCIA Y DESCONOCIMIENTO TECHICOS.

Se comprende que los conocimientos técnicos, administrativos y financieros inherentes al control del tráfico, la navegación y el mantenimiento y manejo de la carga en el sector de la navegación, requiere un personal superior administrativo calificado, capaz de soportar las responsabilidades de la gestión. En un país de navegación poco desarrollada es muy difícil o casi imposible hacerse de dicho personal.

Resulta evidente que con una flota reducida hay más dificultades respecto a un suministro insuficiente de oficiales e ingenieros navales bien entrenados y calificados para la marina mercante, nivel de personal indispensable para una buena explotación remuneradora de tal marina.

La buena navegación de día y de noche, el buen entrenamiento de los oficiales e ingenieros, y no en última instancia del grado de capacidad de los demás miembros de la tripulación por lo demás la eficiencia de todos estos, asalariados depende en gran medida de la calidad de la gestión. La extensión en México de los conocimientos alcanzados, tanto en el terreno administrativo como en el técnico, es tan pequeña que ha creado un problema de considerable importancia, por lo que consideramos que esta situación es desfavorable y es igualmente un impedimento para el desarrollo de la navegación mexicana.

d) MINIMAS FACILIDADES DE MERCADO.

Una explotación ineficiente de los puertos y otras facilidades de transporte por agua, un sistema lento y costoso de carga y descarga, fondeaderos inadecuados e insuficientes, una cantidad demasiado reducida de facilidades para tomar carburantes, la lentitud de los trámites de la aduana y otras autoridades portuarias, todo esto habrá seguramente entorpecido el desarrollo de la navegación. También el retraso en el desarrollo de las facilidades de transporte entre los puertos y su área de comercio, debe haber limitado fuertemente el sistema del transporte por agua. Baste mencionar de una manera breve sus deficiencias en este aspecto.

#

e) LEYES Y REGLAMENTOS.

México, desafortunadamente, no posee una ley relativa a la marina mercante. La navegación comercial está sujeta a las siguientes leyes y reglamentos:

- 1.- Código de Comercio.
- 2.- Ley de Vías Generales de Comunicación.
- 3.- Ley Federal del Trabajo (Cap. XV)
- 4.- Disposiciones de la Secretaría de Marina.
- 5.- Secretaría de Hacienda (con lo que respecta al sistema de aduanas).
- 6.- Tratados Internacionales.

Sobre la práctica se ha descubierto que existen ciertas leyes que obstaculizan el desarrollo de la navegación comercial. En ciertos casos se estipula que los capitanes, pilotos, marineros, maquinistas y en general la tripulación entera de toda embarcación que navega bajo pabellón mexicano debe ser mexicana por nacimiento. Esta y otras leyes restrictivas, aplicables a la marina mercante, tienen un efecto negativo sobre el desarrollo. Lo mismo puede observarse en otros países donde los propietarios de buques se refugian bajo otros pabellones a fin de poder competir con aquellos países que no tienen semejante legislación restrictiva. Sólo en algunos casos

especiales debería ser necesario reglamentar así la competencia, lo que, al lado de algunos factores sentimentales, es generalmente el motivo que fundamenta ese tipo de legislación.

Los servicios marítimos existentes entre los puertos de México y los del extranjero, con excepción de los puertos sudamericanos, cuando se los considera desde el punto de vista económico, son bastante adecuados y directos, habiendo suficiente competencia potencial para garantizar tarifas de fletos razonables.

Consideramos elemental que se disponga de bastante carga en los puertos de mayor importancia en México, para inducir a los navieros a que dirijan hacia ellos sus barcos, por lo que será además necesario, adoptar en lo sucesivo una política general adecuada tendiente a atraer la navegación extranjera.

Existen para ello diferentes formas de lograrlo, además de la oferta de la carga suficiente, para estimular a los navieros a que orienten sus rutas hacia los puertos de una nación que cuenta con unos de los más extensos litorales del mundo, y que no sólo trasciende su extensión sino su riqueza, tanto desde el punto de vista mercado comercial, como del turístico, que a 12 años del nuevo,

siglo se ha convertido en la industria más importante para la mayoría de los países que conforman el concierto internacional.

C O N C L U S I O N E S

Para lograr la liberalización y por consiguiente el auge del Sistema Portuario Mexicano, deberá otorgarse a los particulares una Concesión Administrativa.

Se fundamenta para el otorgamiento de dicha Concesión en sus tres elementos subjetivos que son ampliamente cubiertos.

EL CONCESIONARIO. Que en este caso serían las empresas navieras existentes en México, reconocidas como personas jurídicas, a quienes se otorgará y quienes serán titulares de la Concesión.

LA AUTORIDAD CONCEDENTE. Que para el presente caso sería la Administración Pública Federal.

LOS USUARIOS. Que son aquellas personas que harán uso con un mayor beneficio de los Servicios Concesionados.

Consideramos que en ocasiones la legislación es en exceso impositiva, si se considera la posibilidad de aumentar el límite en el plazo. Esto debido a que serían necesarios plazos mucho mayores a los estipulados en la Ley para poder lograr un efectivo desarrollo portuario.

Debido a los graves problemas que implican los Sindicatos Portuarios, es necesario, al otorgar la Concesión, que éstos se disuelvan para poder evitar los gastos excesivos que éstos implican y lograr un incremento potencial en las exportaciones e importaciones de mercancías debido a que al no tener tanto gasto los fletes podrán ser mucho más atractivos.

También, y anexo a lo anterior, será necesario recontractar directamente a todos los trabajadores que queden libres al dar por terminados los Sindicatos para evitar el desempleo.

Para que una embarcación pueda trabajar adecuadamente, se necesitan 3 cuadrillas por turno. Si consideramos que 15 personas pueden trabajar durante 8 horas, será necesario contratar a 30 bajo condiciones de Salarios mínimos y en las que estén considerados todos los trabajos necesarios en muelle y abordaje de los buques.

El sistema Portuario Nacional, del que depende en gran escala el desarrollo económico integral, se aletargó en las últimas décadas debido a la limitación de Concesiones a los particulares, frenando su desarrollo debido al crecimiento terrestre y no marítimo de la infraestructura comunicativa de nuestro país.

Lo anterior, con objeto de convertir a nuestro país en un punto de comercio marítimo atractivo dentro del contexto internacional y con esto ayudar al desarrollo económico por el que tanto está luchando nuestro país.

F I N

B I B L I O G R A F I A

- 1.- ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 7a. Ed. Editorial Porrúa, S.A. 1986. México, D.F. MEXICO
- 2.- AMICH, Julián. Diccionario Marítimo. Editorial Juventud. 1974. Barcelona, ESPAÑA.
- 3.- CERVANTES Ahumada, Raúl. Derecho Marítimo. Editorial Herrero. 1984. México, D.F. MEXICO.
- 4.- Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. La Reforma Portuaria. 1976. México, D.F. MEXICO.
- 5.- COOK, Roland. Maravillas del Fondo. Editorial Printer. 1968. Barcelona, ESPAÑA.
- 6.- CHAUYPET Chemor, Emilio. Derecho Administrativo. s/e. UNAM. 1983. México, D.F. MEXICO.
- 7.- DESJARDINS. Manual de Derecho Marítimo. s/e. s/ed. 1984. México, D.f. MEXICO.
- 8.- DUCUIT, León. Las transformaciones del Derecho Público. s/e. s/ed.

- 9.- PRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 22a. ed.
Editorial Porrúa, S.A. 1982. México, D.F. MEXICO.
- 10.- GARCIA Oviedo, Gerion. Derecho Administrativo.
4a. ed. 1957. Madrid, ESPAÑA.
- 11.- GAIR L., Marvin. Port Administration in the United
States. 3/e. 3/edit. New York, U.S.A.
- 12.- LA BIBLIA. I Reyes. 9/26-29 Ediciones Paulinas.
1972. Vizcaya, ESPAÑA.
- 13.- Nueva Historia Universal. Editorial Promexa. México
D.F. MEXICO. 1984. T XII
- 14.- PIRENNE, Jacques. Historia Universal. Editorial
Exito. 1973. T 1. Barcelona, ESPAÑA.
- 15.- RAMIREZ Baños, Federico. El Estado y la Marina
Mercante. Curso de invierno de 1961. Facultad
de Derecho, UNAM. 1961. México, D.F. MEXICO.
- 16.- RIVA Palacio, Vicente. México a través de los
siglos. 7a. edición. Editorial Cumbre. 1970.
México, D.F. MEXICO.

- 17.- SERRA Rojas, Andrés. Ciencia Política. 5a. ed.
Editorial Porrúa, S.A. 1980. México, D.F. MEXICO.
- 18.- SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, S.A. 12a. edición. 1984. Méxi-
co, D.F. MEXICO.
- 19.- TENA Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México
9a. ed. Editorial Porrúa, S.A. 1980. México,
D.F. MEXICO.