



UNIVERSIDAD LA SALLE  
ESCUELA DE DERECHO  
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

300609

23  
2ef

«REGIMEN JURIDICO DE LOS PUERTOS  
EN MEXICO»

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

CARMEN ROZANES CASTELLANOS



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

# I N D I C E

	PAG.
<b>CAPITULO I</b>	
<b>FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO PORTUARIO</b>	
1. ANTECEDENTES HISTORICOS.....	1
2. FACTORES QUE DETERMINAN EL DESARROLLO PORTUARIO.....	6
3. CONCEPTO DE PUERTO.....	13
4. SITIOS ADECUADOS PARA UN PUERTO.....	17
5. PRINCIPIOS ESENCIALES DE LOS ESTATUTOS LEGALES DE UN PUERTO.....	30
5.1 AUTONOMIA.....	33
5.2 AUTORIDAD SOBRE TODA EL AREA PORTUARIA Y PPINCIPALES FUNCIONES PORTUARIAS.....	38

	PAG.
6. ESTRUCTURA INTERNA DE UNA AUTORIDAD PORTUARIA TIPICA.....	46
6.1 JUNTA DE DIRECTORES DE LA AUTORIDAD PORTUARIA.....	46
6.2 OFICINAS EJECUTIVAS.....	54

## CAPITULO II

### ADMINISTRACION DE LOS PUERTOS MEXICANOS

1. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PORTUARIA.....	62
2. ELEMENTOS NECESARIOS DE UNA ADMINISTRACION PORTUARIA.....	64
3. LA ADMINISTRACION PORTUARIA EN MEXICO....	66
4. CLASIFICACION DE LOS PUERTOS EN FUNCION DE SU OBJETO.....	83

	PAG.
4.1 PUERTOS DE ALTURA Y CABOTAJE.....	83
4.2 PUERTOS DE PESCA.....	86
5. POR SU FUNCIONAMIENTO LOS PUERTOS PUEDEN SER.....	88
5.1 PUERTOS DE ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA.....	88
5.2 PUERTOS DE ADMINISTRACION ESTATAL..	90
6. CLASIFICACION DE LOS PUERTOS DESDE EL PUNTO DE VISTA ADMINISTRATIVO.....	91
6.1 PUERTOS ADMINISTRADOS EXCLUSIVAMENTE POP EL ESTADO.....	91
6.2 PUERTOS ADMINISTRADOS INDIRECTAMENTE POR EL ESTADO.....	93
6.3 PUERTOS DE PROPIEDAD PARTICULAR....	96

	PAG.
7. SERVICIOS PORTUARIOS.....	98
7.1. PUERTO.....	112
7.2. ATRAQUE.....	114
7.3. ALMACENAJE.....	115
8. LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PORTUARIOS.....	118
8.1. SERVICIOS PORTUARIOS EN MANZANILLO, S.A. DE C.V.....	124
8.2. CONTRATOS COLECTIVOS.....	125
8.3. TARIFAS DE MANIOBRAS.....	130
9. EL GREMIO UNIDO DE ALIJADORES.....	132
9.1. ACARREO.....	139
9.2. MANIOBRAS A BORDO.....	141

	PAG.
9.3 LANHAJE.....	141
10. LEYES Y REGLAMENTOS QUE FUNDAMENTAN A LA ACTIVIDAD PORTUARIA.....	144
 CAPITULO III	
PUERTOS INDUSTRIALES EN MEXICO.....	152
1. CONCEPTO DE PUERTO INDUSTRIAL.....	158
2. OBJETIVOS Y CARACTERISTICAS DE LOS PUERTOS INDUSTRIALES.....	161
3. POR LOS OBJETIVOS DE LOS PUERTOS INDUSTRIALES SE PROPONE UNA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA.....	165
4. PROPUESTA DE UNA NUEVA ESTRUCTURA DE AUTORIDAD.....	171
4.1 SOBRE LOS AMBITOS PORTUARIOS Y MARITIMO.....	171



	<b>PAG.</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>180</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>184</b>

**CAPITULO PRIMERO**  
**FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO PORTUARIO**

1. ANTECEDENTES HISTORICOS
2. FACTORES QUE DETERMINAN EL DESARROLLO PORTUARIO
3. CONCEPTO DE PUERTO
4. SITIOS ADECUADOS PARA UN PUERTO
5. PRINCIPIOS ESENCIALES DE LOS ESTATUTOS LEGALES DE UN PUERTO
  - 5.1 AUTONOMIA
  - 5.2 AUTORIDAD SOBRE TODA EL AREA PORTUARIA Y PRINCIPALES FUNCIONES PORTUARIAS
6. ESTRUCTURA INTERNA DE UNA AUTORIDAD PORTUARIA
  - 6.1 JUNTA DE DIRECTORES DE LA AUTORIDAD PORTUARIA
  - 6.2 OFICINAS EJECUTIVAS

## 1. ANTECEDENTES HISTORICOS

En México la actividad portuaria tiene sus orígenes durante la época de la Conquista y la Colonia; es en este período cuando surgen puertos como Campeche, donde se desarrolló la industria naval; Veracruz a través -- del cual se estableció una importante corriente comercial con la ciudad principal; Acapulco que permitió el comercio con el lejano Oriente y otros como San Blas - en el Estado de Nayarit y Salina Cruz en el Estado de Oaxaca, puntos de partida para la exploración y conquista de Nuevas Tierras (1).

En el transcurso del siglo XIX se observa una declinación en la actividad económica del país como consecuencia de la guerra de independencia y posteriormente a causa de las luchas internas, reflejándose en la disminución de la actividad portuaria y no fué, sino hasta - el tercer cuarto de siglo que se inició la transformación del país al estructurarse un sistema de transpor-

(1) Díaz del Castillo Bernal; "Historia Verdadera de - la Conquista de Nueva España", Fernández Editores, S.A., México D.F., Edición 1965, Pág. 94.

te. Así se reinicia la expansión de la actividad portuaria condicionada por las relaciones comerciales en los Estados Unidos de Norteamérica. Es de esta forma que se desarrolla una extensa red ferroviaria en la --cual los puertos son apenas puntos terminales.

A fines del siglo XIX y principios del siglo XX se verifica un nuevo auge en la actividad portuaria con el surgimiento de puertos acordes a las necesidades que se imponían en este tiempo; así surge el de Tampico como un puerto eminentemente petrolero y Veracruz que recibe un nuevo impulso a través del comercio; los puertos Coatzacoalcos y Salina Cruz, que se construyeron - para funcionar como terminales del puente terrestre en el Istmo de Tehuantepec, con la construcción del Canal de Panamá, dejaron de operar (2).

De igual manera a principios del siglo XX se construye el puerto de Manzanillo para atender básicamente las - necesidades del ferrocarril que corría desde Guadalajara, de este mismo tiempo data la construcción del ca--

(2) Hernández de Labra Fernando "Puertos", sin editoria--l, México D.F., Edición 1983, Págs. 165-167.

nal intracostero entre Tuxpan y Tampico que permiten la navegación de las embarcaciones petroleras a lo largo de la costa del Golfo de México, el cual dejó de utilizarse por su poca profundidad y los problemas que acarreaban a la navegación de embarcaciones de mayores dimensiones.

El surgimiento de estos puertos viene asociado al crecimiento de las ciudades, como la creación de muchos otros del viejo mundo.

Asimismo, son adecuados en su dimensión al comercio que en esa época se realizaba, sin embargo con el aumento de los volúmenes a transportar acompañado del crecimiento del tamaño de las embarcaciones se encontraron de pronto limitados por las propias ciudades, al no tener la posibilidad de desarrollo tierra adentro se plantea entonces la alternativa o recurso de ganar nuevas áreas al mar, ante los requerimientos que imponía la actividad portuaria. Como ejemplo clásico tenemos al puerto de Veracruz que ha ganado al mar importantes extensiones para permitir el establecimiento de nuevas instalaciones del llamado Bajo de la Gallega.

De iniciarse el proceso de industrialización en los años treinta y debido a la adopción de la política de sustitución de importaciones el sistema portuario nacional adquiere una mayor relevancia respecto del pasado.

Esta orientación de la estrategia de desarrollo conlleva el aumento de las relaciones comerciales con el exterior, al tenerse que importar los bienes primarios que han sido la principal fuente generadora de divisas necesarias para financiar el proyecto de industrialización. Sin embargo la relevancia es relativa ya que durante esa época y hasta años recientes el comercio exterior del país ha estado fundamentalmente orientado en más del 70% hacia el mercado de los Estados Unidos de Norteamérica para lo cual la estructura del sector transporte existente desde el siglo pasado ha resultado un medio idóneo para la realización de dicho comercio, desarrollándose, ampliamente las carreteras y vías ferroviarias que conducen al vecino país del Norte.

Durante el régimen del General Lázaro Cárdenas (1935-1940) (3) se iniciaron las obras del puerto de Progreso para dar salida a la producción de henequén de Yucatán, pero es en la época de los cincuentas que el desarrollo portuario del país cobra nuevo impulso al construirse los puertos comerciales de Ensenada, Guaymas y Mazatlán en el noroeste del país, para atender sus respectivas zonas de influencia y algunos aspectos de la integración territorial de la Península de Baja California con el Macizo Continental (4).

El nuevo esquema portuario responde a los requerimientos del desarrollo del país y los puertos son construidos buscando las condiciones favorables de las costas, aunque sin separarse de las ciudades.

- (3) Enciclopedia Salvat. Diccionario. Salvat Editores, S.A. Barcelona 1971. Tomo 3. Pág. 662.
- (4) Casasola Gustavo. "Hechos y Hombres de México". Editorial Gustavo Casasola, S.A. México 1980. -- Tomo VI. Págs. 18-24.

## 2. FACTORES QUE DETERMINAN EL DESARROLLO PORTUARIO

La aparición del buque y su evolución ha traído como consecuencia el desarrollo de técnicas para la construcción de puertos, así como del manejo de la carga existiendo una interrelación cada vez más estrecha entre los medios marítimos y los terrestres.

El establecimiento de los puertos estará determinado por la conjugación de varios elementos como: (5)

- a) El constante incremento de la población, demanda cada vez mayores volúmenes de productos alimenticios y energéticos, trayendo como principal consecuencia la intensa explotación de las fuentes existentes y la exploración de nuevas áreas susceptibles de ser aprovechados.

El intercambio de productos entre los países da origen al comercio exterior, y el volumen de --

(5) Hernández de Labra Fernando, Op. Cit. Págs. 137-140.



mercancías y su naturaleza es lo que condiciona y fija las características de los modos de transporte en general y en particular de los buques y puertos, por medio de los cuales se realizan los actos de comercio. En la medida que se han incrementado los volúmenes de bienes susceptibles de ser transportados para su comercialización, - los buques han incrementado su tamaño y su número se ha multiplicado.

- b) Las distancias cada vez más grandes entre las fuentes de producción y los centros de consumo, han creado la necesidad de contar con buques de mayor capacidad de carga, buscando así, aprovechar al máximo su economía provocando que el transporte se haga en forma masiva, con el fin de abatir los costos.
- c) La actividad industrial de los países requiere de grandes cantidades de materias primas para la transformación de éstas a insumos, tomando en consideración que el transporte es un importante componente de los costos, y es por ésto que las industrias se han trasladado a los puertos dando

así origen a las Areas de Desarrollo Industrial Marítimo y Portuario.

Dentro de este aspecto industrial de los países, está la industria petroquímica, que es uno de los campos que más oportunidades ha brindado al Desarrollo de la Ingeniería Marítima y Portuaria. Esta industria, es tal vez la que más ha influido en la transformación de algunas naciones y más han contribuido para que en función de ella se impongan políticas de desarrollo económico.

El uso de los productos derivados del petróleo tiende a incrementarse, bien en forma de combustibles y lubricantes para los vehículos y máquinas, ó de fibras sintéticas, plásticos, pinturas, etc., al grado que es el primer grupo de estos productos, el que ha creado la demanda de buques-tanques de mayor capacidad (6).

(6) Walter Frances y Scott "Explorando los Mares, Riqueza y Leyes", Editorial Pax-México, México D.F., 1972 Págs. 81-104.

- d) La simplificación de los buques ha requerido de grandes eficiencias en el manejo de las mercancías y ha propiciado el desarrollo de terminales marítimas especializadas, las cuales han crecido gracias a la existencia de cargas masivas como son los crudos y los derivados del petróleo, productos agrícolas como el trigo, maíz, sorgo, azúcar y otros como los fertilizantes, cemento a granel y minerales como el carbón, acero, bauxita, etc.

Existen puertos que se dedican al manejo de un solo producto y sus derivados, como son los puertos carboneros, en el que el carbón es dirigido por tuberías hasta unos brazos ó boquillas que lo distribuyen por igual en la bodega con lo cual se evita el posterior paleado en bodega.

- e) Por otra parte, debe considerarse que la apertura de campos de la Ingeniería Marítima y Portuaria, se ha debido a la ayuda de algunas ramas de la técnica como son:

1. La Mecánica de Suelos, que ha contribuido a conocer mejor el subsuelo con lo cual se ha logrado un mayor grado en la racionalización del diseño de las cimentaciones y de las estructuras en contacto con la tierra, teniéndose así economía al eliminar muchos factores inciertos.
2. La Oceanografía Física, que ha permitido conocer el comportamiento de las mareas, el viento y el oleaje, así como tener un mejor entendimiento de lo que sucede con las estructuras Marítimas bajo la acción de estos fenómenos (7).

La aplicación de estas nuevas técnicas en lugares donde antes resultaba difícil ó costoso --- construir un puerto, han abierto perspectivas - para el desarrollo portuario.

(7) Amerashinge H. S., C. A. Stavropoulos, Roy S. - Lee y el equipo de Unitar, Srfa. de Relaciones - Exteriores, México-Nueva York 1974, Págs. 28-29.

- 3) Los métodos para cargar y/o descargar las embarcaciones y transportar la carga, han tenido notables avances. En los grandes puertos, el --- equipo especializado es ahora esencial, sobre todo en aquellos donde se manejan cargas unitarizadas, graneles y crudos. Muchos puertos en el curso de su rehabilitación están siendo modernizados con equipos de gran capacidad de elevación y transporte, tales, como grúas de portal para la transferencia de cajas contenedoras y piezas de gran peso, con ello, se ha procurado dar mayor flexibilidad a la transferencia y transportación de los bienes (8).

El transporte marítimo en México, se puede decir que todavía es incipiente aunque la carga transportada se triplica en los últimos años, es por eso que todos estos factores tienen una estrecha relación con las actividades de planeación de los puertos en sus diferentes periodos y también en cuanto a la complejidad de la estructura social, ya que con todo esto, se busca

- (8) Gondra Romero José María "Régimen Jurídico de -- las Operaciones de Carga y Descarga en el Tráfico Marítimo" Editorial Tecnos, S.A., Madrid 1970 Págs. 13-20.

nuevas perspectivas para el desarrollo portuario así como la creación de nuevas fuentes de trabajo adecuadas a las actuales y futuras necesidades del país. -- Deberá promoverse para dichos propósitos un intercambio comercial por medio de todos los puntos de entrada del país, como es en este caso, los puertos ya que México dispone de 10 mil kilómetros de litoral. Es el segundo país de América, después de Canadá, por la extensión de sus costas. Sus mares cuentan con una gran cantidad y riquezas de especies. Una explotación adecuada de sus recursos naturales convertiría a México en una potencia pesquera de primera importancia, dándole a su vez, una posición privilegiada a sus puertos y pudiendo competir a nivel mundial.

Asimismo, el resurgimiento reciente de México como una potencia petrolera ha constituido la demanda de buques-tanques de mayor capacidad, ya que después de ser un importador de productos petrolíferos, pasó a ser, en 1982, el cuarto productor de crudo en el mundo. Aún cuando el petróleo no será una fuente tan importante de recursos como lo fue en el pasado, seguirá siendo, en el futuro próximo, un punto de apoyo para hacer frente a las necesidades nacionales dando así origen a las Areas de Desarrollo Industrial Marítimo y Portuario.

### 3. CONCEPTO DE PUERTO

Puerto es todo lugar, natural o artificial apto para deparar abrigo suficiente de la mar y del viento con fines determinados y con el propósito de proporcionar servicios rápidos a todos los usuarios del puerto, a los buques, a la carga y a los pasajeros (9).

Así, cada puerto tendrá sus propias características, diferentes condiciones naturales, diferentes clases - de tráfico y diferentes hábitos de trabajo (10).

Los puertos van a constituir lugares materiales en -- los cuales se inicia o termina una fase caracterfsti-- ca del transporte de bienes o bien un lugar interme-- dio en dicha fase de transporte, con solución de con-- tinuidad en el mismo, debiendo tener instalaciones -- adecuadas, por lo que los buques han de disponer en -- los puertos de espacio suficiente para su entrada y -- salida, así como para efectuar todas las operaciones relacionadas con éste.

(9) Hernández Yzal Santiago, "Economía Marítima", -- Editorial Cadi; Barcelona 16, sin fecha, Pág.193.

(10) Grosdidier de Matons, "Le Régime Administratif - et Financier Des Ports Maritimes", sin Editorial Paris 1969, Pág.11.

Deberá entenderse por espacio, a la dimensión vertical ó superficial de las aguas interiores del puerto, siendo la técnica hidrográfica la indicada para señalar -- cuál es la profundidad real en todo momento tomando en cuenta las fluctuaciones de las aguas (mareas, suias, escoras ó estoas de aguas como consecuencia de vientos locales u ocasionales, etc.).

Otro elemento que hay que enunciar como parte estructural y esencial de todo puerto será su acceso, ya que -- cuando se trate de puerto marítimo, en regiones donde no sean sensibles normalmente las mareas o sean de poca amplitud puede existir comunicación directa del interior del área portuaria con la mar libre, recibirá -- el nombre de Bocana, pero si el frontón litoral es bajo deberá practicarse un canal.

Un puerto deberá cumplir con las siguientes funcio---nes: (11)

- 1) La Económica
- 2) La Política
- 3) La Social

(11) Hernández de Labra Fernando; Op.Cit. Pág. 143.



Los aspectos económicos tienen relación con las mercancías que una zona de influencia genera o requiere.

Los aspectos políticos tienen una íntima relación con los económicos, en cuanto a la forma de producir, según se trate de economías de mercado libre ó centralizadas.

Los aspectos sociales nacen del hecho mismo de que un puerto es un centro de trabajo, donde el hombre aprovecha los medios de producción para ofrecer un servicio al usuario, o bien del hecho de que puerto es la base para establecer las corrientes migratorias intranacionales e internacionales.

Un puerto es pues, un elemento de apoyo al desarrollo de su zona de influencia y su importancia se da con un valor, que a su vez depende tanto de la intensidad y el valor del tráfico que se establece a través de sus instalaciones, como de la cantidad y calidad de los servicios que ofrezca.

Es importante señalar que en los países de escasos recursos los puertos resultan muy problemáticos ya que

el mantenimiento de sus instalaciones es muy costoso y los recursos disponibles se orientan para habilitar y equipar solo aquellos que tienen un impacto real en la economía. Como política a seguir de los países de escasos recursos en relación a su desarrollo portuario, está la de dotar a sus puertos con equipo, maquinaria y las instalaciones adecuadas, así como de obreros calificados para el manejo eficiente de la carga, tomando en cuenta las características de las mercancías objeto de su comercio.

En los países de más escasos recursos donde sólo existe una infraestructura rudimentaria, existen concesiones a empresas de otras naciones (Transnacionales) y se mantiene sobre ellas un control estatal, situación que las más de las veces no es deseable.

#### 4. SITIOS ADECUADOS PARA UN PUERTO

La situación más deseable de un puerto principal, está determinada por factores geográficos y económicos, --- siendo la distancia más corta posible y el acceso fá-- cil por tierra a los principales centros de producción y consumo (12).

El sitio exacto en el que un nuevo puerto será cons--- truido o sobre el que se hará una extensión importante de un puerto ya existente, deberá solucionarse sobre - la base de las condiciones naturales, locales y técni- cas (13).

Para la construcción de un puerto nuevo es conveniente, una bahía natural, ya sea completamente protegida o -- por lo menos resguardada de los vientos y corrientes - prevalecientes, es ésta generalmente la localización -

- (12) González Lebrero Rodolfo A. "Manual de Derecho - de la Navegación", Ediciones Depalma; Buenos Ai- res 1979 Pág. 221.
- (13) Nagorski Bohdan. "Los Problemas Portuarios en - los Países en Desarrollo". Editorial Temas Marí- timos. México D.F. Págs. 40-50.

más favorable. Sobre una costa completamente abierta deben construirse rompeolas y espigones largos que resultan muy costosos como en el puerto de Tema en Ghana. En lugares abrigados o semi protegidos la construcción de rompeolas puede ser totalmente evitada, o reducida a proporciones moderadas como en algunos puntos de --- Africa Occidental.

El estuario de un río también puede ser una elección - excelente para situar un puerto ya que ofrece una protección completa del mar y en la mayoría de los casos proporciona medios baratos de transporte por agua a -- los diferentes destinatarios del interior.

Los estudios hidrológicos de los accesos a un puerto, acerca del azolve y del impacto de las olas sobre la - estabilidad de los rompeolas y sobre las condiciones - interiores del puerto, son un campo muy complicado de la tecnología y deberán ser abordados con el máximo -- cuidado. Solamente profesionales altamente califica-- dos y experimentados pueden delinear un programa razo-- nable de las mediciones e investigaciones locales, y - supervisar su correcta aplicación. Contra errores cos - tosos se ha implementado la investigación sobre un mo-

delo escala en un laboratorio hidráulico. Los gastos conectados con la preparación de un modelo hidráulico y los estudios relacionados con él, pueden parecer altos, pero en la mayoría de los casos son ampliamente compensados por los posibles ahorros en la construcción y en el mantenimiento.

El segundo aspecto de la investigación, donde se determinará el sitio conveniente para la construcción de un puerto, es el de encontrar, dentro de la parte seleccionada de la costa, la ubicación más favorable en tierra. El espacio necesario puede ya estar disponible sobre la costa o puede ser creado o aumentado ganando terrenos al mar por relleno. La naturaleza del subsuelo debe ser cuidadosamente examinada mediante barrenos profundos, esto con la finalidad de evitar los sitios donde el dragado pudiera dificultarse por formaciones rocosas o que las condiciones del fondo fueran desfavorables por la estabilidad de los muelles y de las estructuras en tierra. La exposición a vientos excepcionalmente fuertes es indeseable, y desde luego, la correcta distancia a las áreas habitadas y concesiones terrestres adecuadas están entre los factores más importantes.

Las reglas para la selección de un sitio conveniente - en tierra se aplican no solamente a la planeación de - un nuevo puerto sino que también a los problemas relacionados con las expansiones de los puertos existentes. Con mucha frecuencia la vecindad de un puerto viejo es tan apretada y coercitiva que la expansión directa de las instalaciones portuarias sería imposible o prohibitiva económicamente. Se hace necesario entonces encontrar en el frente de aguas un vasto trecho de terreno casi vacío, o una gran área de aguas poco profundas -- que pudieran ser rellenadas para obtener así los terrenos necesarios.

En cuanto a este punto deberá atenderse, el problema - de concentración de la actividad económica que ha habido en el país, ya que tiene importantes efectos sobre el medio ambiente y es, por eso que existirá, una relación con la construcción de futuros puertos, tomándose en cuenta factores geográficos y económicos, evitándose así, los más altos grados de contaminación en las - zonas industrializadas.

Un puerto, formará parte del sistema de transporte, intervinando determinadamente en los costos de produc-

ción y distribución de los bienes y servicios y les --  
agrega valor al disponer de estas mercancías y presta-  
ciones en el lugar, y en el momento que se necesitan.

La operación en la mayoría de los puertos es ineficien-  
te, con una compleja administración. La infraestructu-  
ra portuaria en México debido a sus cambios económicos  
que se han venido dando, se enfrenta con insuficientes  
instalaciones y puertos para el manejo especializado -  
de carga siendo esto fundamental para reducir tiempo y  
costos de traslado.

La mayoría de los puertos están rodeados por ciudades,  
dificultando sus posibilidades de expansión al no exis-  
tir terrenos que faciliten el desarrollo portuario in-  
dustrial.

Su futuro desarrollo exige mayor productividad de equi-  
po y de la fuerza laboral.

Así, México, debe contar con terminales especializadas  
y de usos múltiples para atender movimientos de conte-  
nedores, cereales y minerales.

### ESTIMACIONES DE TRAFICO

El tamaño y carácter de un puerto dependen totalmente del volumen y de la naturaleza del tráfico que se espere. Una estimación del tráfico tan seguro como sea posible, debe formar la directiva principal para la planeación detallada de un puerto.

El tamaño y el calado de los buques que se espera que arriben al puerto, tendrán un impacto decisivo sobre la profundidad y diseño del canal de entrada, así como sobre la profundidad de agua necesaria dentro del área portuaria y en los muelles individuales (14). El calado de los buques en las líneas de servicio regular es más fácil de estimar con anticipación, ya que se dispone de los datos del tráfico que prevalece en la región y de las tendencias generales de esa clase de transporte marítimo. La naturaleza del tráfico futuro, ya sea predominantemente carga general o grandes cantidades de minerales y otros materiales al granel, ayudarán a predecir el probable tamaño de los buques y a planear de acuerdo con ello las obras marítimas.

(14) Carlomagno Juan C. "Manual de Derecho Marítimo". Sin Editorial, Buenos Aires; 1927. Págs. 67-75.



La clave real para planear la disposición de las principales instalaciones portuarias es hacer una correcta evaluación del tráfico futuro de carga. La naturaleza de la carga que será manejada tendrá un impacto mayor aún sobre el diseño del puerto que el volumen. Instalaciones muy diferentes son necesarias para las diferentes categorías de carga, así como los espacios en tierra, y la longitud de los muelles.

La clase de carga será especificada y una cifra separada indicará las principales categorías de mercancías - que se espera serán manejadas (15).

Es aconsejable considerar no solamente el tráfico que se espera tener en un futuro cercano sino también los probables desarrollos a largo plazo debidos a un gradual aumento del nivel de vida, métodos agrícolas mejorados y el establecimiento de nuevas industrias en el área que gravita sobre el puerto. La extensión geográfica del área de influencia del puerto debe ser evaluada tomando en consideración los medios de transporte - hacia el interior y la posible competencia de otros -- puertos.

(15) Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, "Estudio Nacional de Desarrollo Portuario", México -- 1974, Vol. IV, Págs. 11-13.

En algunos puertos el tráfico de pasajeros puede también ser un factor importante en la planeación portuaria y es aconsejable, por lo tanto, examinar las tendencias del tráfico doméstico de pasajeros, si existe, y los prospectos para atraer turistas y pasajeros del extranjero. Si el número de pasajeros es importante, pueden ser necesarias instalaciones especiales.

#### PLAN MAESTRO

La temprana preparación de un plan maestro es una condición esencial para un desarrollo y expansión ordenados de un puerto durante un largo período de tiempo. - Las consideraciones técnicas y la estimación de tráfico son las bases sobre las que un plan a largo plazo del puerto deberá ser concebido. Ya sea que un puerto ya existente vaya a ser extendido o uno nuevo construído, es de la máxima importancia el preparar desde el principio un plan maestro (16).

(16) Grosdidier de Matons, Op. Cit. Pág. 323.

Si es necesario el proporcionar inmediatamente algunas instalaciones urgentemente necesitadas, sin esperar -- por un plan total, es aconsejable hacer trabajos temporales baratos, como un pequeño rompeolas o malecón o un muelle ligero y, posponer construcciones más costosas de naturaleza permanente hasta que un plan general del puerto sea establecido.

Los trabajos temporales pueden ser usados más tarde como instalaciones auxiliares.

El propósito de un plan maestro es el proporcionar un sistema lógico dentro del cual los planes específicos serán preparados siempre que las necesidades reales de nuevas instalaciones parezcan inminentes. Una situación caótica surgiría pronto si proyectos aislados de extender el puerto se llevan a cabo sin la debida atención a los posibles requerimientos del tráfico en un futuro distante.

El modelo final de un plan maestro puede depender tanto de condiciones y consideraciones de naturaleza local, como del buen juicio y revisión del planeador. A fin de crear las mejores condiciones posibles para efi

cientes operaciones portuarias, es aconsejable el observar estrictamente los siguientes principios y la gufa de la planeación portuaria.

El puerto será dividido en zonas separadas para categorías principales del tráfico esperado. Pueden requerir estas zonas diferentes instalaciones técnicas y diferentes condiciones de trabajo. Una zona será prevista para carga general y mercancías diversas; otras para maderas; granos; cargas a granel tales como fertilizantes y mineral de hierro, para aceites minerales y en algunos puertos para pasajeros.

El segundo principio, es proporcionar amplio espacio en tierra para el manejo de carga y almacenamiento para varias instalaciones auxiliares y libre movimiento de camiones y equipo mecánico y desde luego, para futuras extensiones.

Una tercera regla es el diseñar cada muelle para un propósito muy específico, de acuerdo con los requerimientos particulares de la relativa categoría de la carga.

Finalmente, cada muelle y cada terminal especializada serán planeadas para la máxima eficiencia y velocidad compatible con la naturaleza de la carga que será manejada. Cada nuevo muelle debe ser lo más moderno en -- equipo y diseño. Los diseños pasados de moda de los -- tiempos coloniales, cuando la labor portuaria era dema-- siada y barata, no deberán repetirse.

Actualmente, por su importancia destacan en México 8 -- puertos comerciales que concentran el 85 por ciento del movimiento de carga: Tampico, Veracruz, Coatzacoalcos en el Golfo de México, Guaymas, Mazatlán, Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Salina Cruz en el Pacífico.

El sistema portuario está constituido por 50 kilóme-- tros de muelle de los cuales 19 kilómetros correspon-- den a los 25 puertos marítimos comerciales y la dife-- rencia a los puertos pesqueros e instalaciones especia-- lizadas.

A través de las infraestructuras portuarias e indus-- triales de Lázaro Cárdenas y Salina Cruz se intensifi-- cará la explotación de recursos mineros aprovechando -- la facilidad de comunicación por cabotaje a lo largo --

de la costa y Manzanillo habrá de consolidar sus funciones comerciales y de servicios convirtiéndose en el puerto principal del Centro y Occidente del país. Los puertos de Tampico-Altamira y Coatzacoalcos, destacan por su ubicación estratégica para el comercio exterior y por su equilibrio ecológico de estas regiones.

En el transporte marítimo, la Marina Mercante Nacional reúne 98 embarcaciones con un registro bruto conjunto de 1.2 millones de toneladas, ha visto limitado su desarrollo principalmente por la falta de tripulaciones y el no aprovechar eficazmente la carga nacional en favor de navieras mexicanas. Así se ha manifestado que el transporte de mercancías de nuestro comercio exterior ascendió a 120 millones de toneladas donde el movimiento vía marítima es del orden de 100 millones, -- siendo así este factor importante en la planeación portuaria (17). En estos movimientos se tiene una gran dependencia de flotas extranjeras pues atienden más -- del 85 por ciento, debido a nuestra incipiente Marina Mercante. Existen también problemas de congestión e ineficiencia en las terminales portuarias marítimas.

(17) Diario Oficial. 31 de Mayo de 1983. Plan Nacional de Desarrollo. Pág. 99.

La Marina Mercante Nacional se fortalecerá para que mo  
vilice un mayor porcentaje de carga objeto del comer--  
cio exterior en México, y así contribuya a reducir la  
dependencia externa, igualmente se impulsará el trans-  
porte costero con Norteamérica para menozar el con--  
gestionamiento en el transporte terrestre por las fronu  
teras.

## 5. PRINCIPIOS ESENCIALES DE LOS ESTATUTOS LEGALES DE UN PUERTO

La administración de un puerto, su forma y estructura, es una clave obvia para todos los problemas de organización. El desarrollo técnico del puerto también depende en primera instancia, de la previsión y juicio sólido de los administradores. Los puertos con una administración rigurosa, esclarecida y plena de iniciativa, generalmente están prosperando, aún bajo condiciones geográficas desfavorables, mientras que otros puertos están asfixiados por un conjunto de reglamentos -- fuera de la realidad (18).

Por otra parte, el patrón administrativo de muchos -- grandes y prósperos puertos está lejos de ser perfecto, y frecuentemente necesita de serias mejoras y reformas. Un cambio radical de todo el sistema puede ser más difícil de llevar a cabo en un puerto viejo de un país -- avanzado, que en un Estado recientemente independiente, debido a los hábitos de largo tiempo establecidos y --

(18) Nagorski Bohdan, Op. Cit. Pág. 163.



también a los intereses dominantes. Los funcionarios y los ejecutivos que por un largo tiempo han ejercido control sobre algunas actividades portuarias, están -- siempre renuentes a dejar sus responsabilidades en el caso de una reorganización intensiva.

Los países jóvenes tienen la libertad de efectuar un -- inicio desahogado y proyectar un estatuto moderno y ra zonado para sus puertos.

Los ejemplos de otros puertos pueden ser examinados, -- pero no con la mira de copiar uno de los modelos selec cionados, con algunas modificaciones sino más bien pa- ra encontrar qué tipo básico de administración portua- ría ha dado los mejores resultados y sería el más apro piado para el país interesado, sea de una autonomía am plia con un cuerpo de gobierno casi independiente o de completo control por el gobierno central, pór un muni- cipio o de cualquier otra autoridad exterior.

Todas las otras particularidades de un nuevo estatuto portuario deben ser delineadas con lenguaje claro y -- llano, libre de ambigüedades y complicaciones. Debe - estar estrictamente adaptado a las condiciones locales

y estar inspirado por principios de administración progresista en vez de estarlo por ejemplos de puertos mexicanos.

Cualquier que sea el estatuto legal de un puerto, debe estar basado en los siguientes principios esenciales - (19).

- Autonomía
- Autoridad sobre toda el área portuaria
- Principales funciones portuarias

En México, podemos señalar que la administración portuaria emana del Poder Ejecutivo Federal y que estará encaminada al desarrollo, operación y regulación de -- terminales marítimas.

Por otra parte, el patrón administrativo riguroso, claro y lleno de iniciativa serían muy favorables en la administración portuaria y no aplicarse una serie de reglamentos llanos y llenos de ambigüedades que por la situación en la que actualmente se encuentra el país -- serían inoperantes.

(19) Nagorski Bohdan, Op. Cit. Págs. 164-167.

Los ejemplos de puertos antiguos son importantes en la administración portuaria de México, no con el objeto de copiarlos sino para encontrar el más adecuado a -- nuestra estructura siendo así, consecuentemente necesá -- rio, aumentar la seguridad y productividad del sistema portuario, como sus medios y procedimientos administra -- tivos-operativos.

México, no reúne los principios esenciales de un puerto, es por eso que se debe asegurar el manejo y desarrollo de acuerdo con la política económica del país.

### 5.1 AUTONOMIA

Un puerto grande y de importancia nacional, debe ser -- manejado por una corporación autónoma separada (Autori -- dad Portuaria) bajo una muy general supervisión total del gobierno. La Autoridad Portuaria estará a cargo -- de la administración y desarrollo general del puerto, dentro del marco de la política económica nacional. -- Tendrá derecho a establecer sus propias reglas y regla -- mentos a seleccionar y designar personal de acuerdo -- con sus habilidades profesionales, independientemente

de sus afiliaciones políticas. Será responsable por el mantenimiento de todas las obras portuarias por la preparación de las mejoras al puerto y los planes de expansión y dentro de ciertas limitaciones, por la concesión de contratos para obras y suministro de equipo (20).

La Autoridad Portuaria debe decidir qué sistema de operaciones portuarias será seguido y debe verificar día a día las operaciones.

Debe tener el derecho de establecer los aranceles de los derechos portuarios, fijar las tarifas (sujetas a alguna forma de aprobación gubernamental), recaudar los derechos y quedarse con el producto. Deberá ser capaz de arrendar alguna propiedad a firmas privadas, en caso de necesidad de comprar o vender terrenos adyacentes al puerto, contraer obligaciones financieras en su propio nombre (con un cierto control del gobierno) y en general actuar como una entidad legal.

(20) Cosculluela Montaner Luis, "Administración Portuaria", Editorial Tecnos, Preciado 6 Madrid 13, --- Págs. 148.

El control del gobierno sobre las actividades de la Autoridad Portuaria será ejercido por medio de uno de -- los Secretarios de Estado, como por ejemplo el de In--dustria y Comercio ó quizás el de Comunicaciones y --- Transporte. El grado de independencia de la Autoridad Portuaria y el alcance del control gubernamental puede variar considerablemente de un caso a otro. Una muy - amplia libertad deberá darse a los puertos bien esta--blecidos, siempre y cuando sea posible encontrar candi--datos suficientemente calificados y experimentados pa--ra cubrir los puestos principales de la Autoridad, in--cluyendo a los miembros del Consejo de Administración.

La mira básica del control gubernamental debe consis--tir, en asegurar que el puerto será manejado y desarro--llado de acuerdo con la política económica del país, y que ese manejo será honesto y eficiente y que los inte--reses públicos y nacionales serán plenamente resguarda--dos. Generalmente las siguientes decisiones de la Au--toridad Portuaria, están sujetos a la aprobación del - gobierno: presupuestos anuales, empréstitos y compromi--sos por arriba de un cierto límite, todos los emprésti--tos del extranjero, contratos para grandes obras que - excedan una alta cantidad determinada, el nivel ge-

neral de los principales derechos portuarios, nombramiento del Presidente del Consejo de Administración y del Director Administrativo, venta o arrendamiento a largo plazo de una propiedad, así como asuntos que afecten la seguridad nacional y la política exterior.

Los planes para una expansión portuaria mayor, también deben ser revisados con los departamentos gubernamentales interesados, especialmente con el Consejo para el Desarrollo de Planeación Económica. El manejo financiero del puerto puede estar sujeto a control por auditores gubernamentales o por una organización privada de auditoría que sea confiable.

El control del gobierno sobre todos los asuntos anteriores debe ser ejercido en una forma liberal, particularmente cuando la Autoridad Portuaria ha demostrado ser un cuerpo administrativo confiable y eficiente. Cuando por estatuto es necesaria la aprobación de las decisiones de la Autoridad esto deberá hacerse rápidamente, si no es aprobado el asunto será devuelto a la Autoridad lo más pronto posible con la solicitud de que modifique sus resoluciones anteriores. Los asun-

tos importantes no deben ser mantenidos en suspenso -- por un tiempo mayor de lo que sea absolutamente necesario (21).

La aprobación obligatoria por el gobierno de los candidatos seleccionados por la Autoridad, para los puestos de Presidente del Consejo y de Director Administrativo, es también una garantía que las autoridades más influyentes del puerto gozarán de la confianza plena de las autoridades supremas del Estado.

La suma total de las disposiciones legales, poderes y limitaciones delineadas antes deben hacer posible reconciliar a los dos requisitos, un tanto contradictorios: un amplio grado de independencia y autonomía por un lado y una razonable cantidad de control gubernamental por el otro. Los dos requisitos deben, en cada caso particular, estar balanceados de manera que permitan a la administración portuaria manejar eficientemente al puerto y seguir un programa de desarrollo portuario uniforme y consistente, sin desviaciones de la po-

(21) Grosdidier de Matons, Op. Cit. Pág. 182.

lítica económica general del gobierno y sin desatender los amplios intereses nacionales por un beneficio económico unilateral o por los intereses comerciales del puerto.

Este punto, sería difícil de aplicarse en la administración portuaria, pues la intervención del gobierno es constante y directa evitándoseles el tener personalidad jurídica propios.

## 5.2 AUTORIDAD SOBRE TODA EL AREA PORTUARIA Y PRINCIPALES FUNCIONES PORTUARIAS

La eficiencia de las operaciones portuarias hacen imperativo, por lo tanto, que el puerto sea manejado como una unidad, sin ser divididos en partes cada una y bajo una jurisdicción diferente.

Las tareas de rutina diarias del proceso de los buques y la carga a través de todas las fases de las operaciones portuarias; como proporcionar pilotos, asignar muelles y la evacuación de las mercancías importadas del área portuaria, no pueden ser efectuadas con plena efi-



ciencia a menos que la administración portuaria controle todas las aguas portuarias, todos los muelles y -- atracaderos y las instalaciones en tierra (22). La -- planeación de una futura expansión portuaria, no puede hacerse adecuadamente a menos que el puerto pueda disponer libremente de toda la extensión lineal frente al agua que no ha sido desarrollada dentro del área portuaria.

La propiedad privada del suelo o de las instalaciones portuarias, pueden hacer difícil de obtener un completo control de unidad. Las terminales altamente especializadas que son usadas por un solo cliente, como -- por ejemplo los muelles para carga de minerales ó petróleo crudo, pueden continuar como propiedad privada bajo una cierta supervisión por parte de la Autoridad Portuaria. Pero los muelles para uso común deben estar bajo completo control del puerto, siempre que sea posible.

- (22) Orozco R. Roberto y Osorio E. José Luis "Mantenimiento de Instalaciones Portuarias" Tesis Profesional, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1977.

La jurisdicción de la administración portuaria debe -- ser extendida a cubrir los canales de acceso inmedia-- tos así como los fondeadores cerca de la entrada del - puerto. Si algunas mercancías son manejadas fuera del área portuaria principal, en antepuertos o en puertos subsidiarios, las terminales relativas deben también - estar bajo control de la autoridad responsable del --- puerto principal. Los antepuertos son solamente una - extensión del puerto principal originados por la falta de espacio dentro de sus límites originales o por la - necesidad de separar algunas clases de carga del tráfico portuario general. Un desarrollo planeado de toda un área costera se hace mucho más fácil, si una autoridad está encargada de una gran bahía o de un sector especial de la costa.

La unidad de manda es esencial no solamente desde el - punto de vista del área física del puerto, sino tam--- bién con respecto a las funciones portuarias principales.

El almacenamiento provisional de la carga en el área - portuaria y la adecuada utilización de las instalaciones de almacenamiento, es una clara responsabilidad de

la administración portuaria y debe permanecer bajo su control. Los intereses de las Aduanas no son idénticos a los intereses del puerto y algunas veces pueden ser contradictorios.

Las autoridades aduanales no han sido entrenadas para operar puertos, sino únicamente para ejercer un razonable control aduanal sobre el comercio extranjero (23).

Estas autoridades fácilmente pueden ser tentadas a disminuir el flujo del tráfico en las bodegas a fin de -- aplicar más rígidamente algunas reglamentaciones aduanales.

Una estrecha cooperación de la administración portuaria con la administración aduanal es necesaria y el -- puerto debe hacer todos los esfuerzos para ayudar a -- las Aduanas en el cumplimiento de sus obligaciones. - Pero las actividades de las Aduanas deben permanecer - dentro de los límites de sus propias responsabilidades, éste es, prevención del contrabando, recaudación de de

(23) Domingo Ray J. "Derecho de la Navegación", Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1964. Págs. - 446-452.

rechos y aplicación de los diversos reglamentos aduanales, nunca deben extenderse hasta las operaciones portuarias, las que deben estar bajo control pleno de la administración portuaria.

Las actividades de la Capitanía de Puerto son una parte integral de las operaciones portuarias, conectadas estrechamente con la asignación de muelles a los buques que arriben y con la seguridad y orden en las aguas portuarias. El Capitán de Puerto, en su capacidad de oficial de marina profesional, no debe recibir órdenes de los administradores portuarios en materias de navegación; pero con respecto al movimiento de buques de acuerdo con los planes del departamento de operación, debe seguir las instrucciones de la administración portuaria.

El papel tradicional del capitán de puerto como representante portuario para dar la bienvenida a los buques de guerra que puedan visitar el puerto, así como otras funciones ceremoniales, no necesariamente son afectadas por el hecho de que el Capitán de Puerto sea uno de los funcionarios principales de la administración portuaria en vez de la cabeza de una oficina inde

pendiente y separada. Las fricciones innecesarias y - las rivalidades entre oficinas, se evitan si todas las responsabilidades de operación están unificadas dentro de un solo cuerpo administrativo.

Sin embargo, existen algunas funciones administrativas conectadas en cierto grado con el tráfico portuario, - las que debido a su naturaleza deben ser efectuadas -- por agencias especializadas del gobierno no por la administración portuaria. El servicio de sanidad, el -- control sanitario de pasajeros, especialmente de peregrinos y diversas medidas sanitarias como por ejemplo las cuarentenas o el control veterinario son claramente una responsabilidad de los servicios sanitarios públicos, que dependerán de una Secretaría de Salubridad o de otro departamento gubernamental (24).

El control de pasaportes y los asuntos de inmigración son otro ejemplo de funciones que sobrepasan a las responsabilidades usuales de la administración portuaria. Similar es el caso de la seguridad general dentro del

(24) Schuldreich Talleda Héctor Adolfo, "Derecho de - la Navegación", Editorial Tucuman, Buenos Aires 1954, Págs. 168-182.

Área portuaria, en particular en lo que respecta a la prevención de incendios. La protección de las personas y propiedades contra asaltos criminales es un deber de la policía, tanto dentro del área portuaria como en cualquier otra parte del país. Ya que una gran cantidad de mercancías valiosas están concentradas dentro de un espacio limitado del puerto, la Administración portuaria debe proporcionar protección adicional contra robos, mediante guardias o un cuerpo separado de policía auxiliar.

El cumplimiento de las reglas de navegación y la seguridad del tráfico en las áreas portuarias debe ser responsabilidad del Capitán de Puerto, según se mencionó anteriormente. El personal encargado de lo anterior, una especie de policía marina, será considerado como policía auxiliar, pero sus actividades estarán limitadas a asuntos profesionales de navegación. Los delitos (cuentas del orden criminal) serán tratados por la policía común y corriente.

Un estrecho contacto diario debe ser mantenido entre las autoridades portuarias y otros servicios administrativos diversos dentro del puerto, para ser

cio permanecerá dentro de los límites de sus responsabilidades propias. Diferentes formas de cooperación - pueden llevarse a cabo con el consentimiento de las autoridades principales responsables.

En México, la autoridad portuaria se ejercerá a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y -- tres de sus direcciones son importantes:

1. Marina Mercante
2. Operación y Desarrollo Portuario
3. Obras Marítimas

En los puertos se asentarán las Capitanías de Puerto y Superintendencias, a su vez existen otras autoridades como son: Aduanera, Migratoria y Sanitaria.

Estas autoridades como se señala en este inciso no han sido entrenadas para operar en puertos sino que son autoridades federales con el objeto de vigilar disposi-- ciones federales.

## 6. ESTRUCTURA INTERNA DE UNA AUTORIDAD PORTUARIA TIPICA

En la misma forma que la mayoría de las grandes organizaciones la administración de un puerto principal debe estar dividida en dos ramas principales: un equipo encargado de delinear la política a seguir por el puerto, o una junta de Directores o Comisionados; y la rama -- Ejecutiva compuesta por el Director Administrativo, de departamentos especializados y el personal de operación. Los deberes y responsabilidades de ambas partes de la administración deben estar claramente definidos y no se deben contraponer.

### 6.1 JUNTA DE DIRECTORES DE LA AUTORIDAD PORTUARIA

El cuerpo administrativo supremo responsable, ante el gobierno de la administración del puerto dentro de los términos de su estatuto legal, es la Junta de Directores o Comisionados del Puerto. La composición de la Junta, sus poderes y el número carácter de sus miembros varía considerablemente de acuerdo con las condiciones



locales y con el grado de autonomía concedida al puerto (25).

Usualmente, la membresía de la Junta está dividida en una cierta proporción entre representantes de los Departamentos Gubernamentales por un lado y de miembros seleccionados de la comunidad comercial y usuarios del puerto por el otro lado. Los Ministros de Economía, Transportes, Obras Públicas y Trabajo son los candidatos más adecuados para ser miembros de la junta por parte del Gobierno. Una vez nombrados deben actuar de acuerdo a su mejor juicio en vez de hacerlo bajo las instrucciones directas del Gobierno.

Los miembros de la Junta, de la iniciativa privada, son nombrados principalmente por el gobierno, extraídos de una breve lista de candidatos presentados por las Cámaras de Comercio o asociaciones de los diversos usuarios del puerto. Se espera que ellos proporcionen a la Junta el beneficio del conocimiento práctico de las necesidades comunes del tráfico portuario y de los

(25) Cosculluela Montaner Luis, Op. Cit. Pág. 225.

prospectos de inminente desarrollo económico. Su papel no debe consistir en la defensa de los intereses particulares de un cierto grupo de clientes portuarios, sino más bien en la promoción de un desarrollo armonioso y el mejoramiento de todo el puerto, para beneficio de todos sus usuarios (26). En grandes países, es aconsejable incluir entre los miembros de la Junta a un representante de los intereses comerciales de las partes remotas de la zona de influencia del puerto.

Para evitar el peligro de "intereses especiales", algunos asesores portuarios recomiendan seleccionar para los miembros de la Junta a Empresarios independientes, con probadas habilidades administrativas y un conocimiento completo de las condiciones económicas del país, pero sin que tenga conexiones directas con un grupo especial de usuarios del puerto. Esa es la práctica seguida por la autoridad Portuaria de Nueva York.

En México, por la necesidad de regular el Estado la prestación del servicio de maniobras para la carga y -

(26) Huber E. R., "Administración Autónoma de la Economía", Traducción Español, Madrid 1967. Pág. 69.

descarga de las mercancías en los puertos fueron creadas las empresas de servicios portuarios, que además - de ser responsables de la contratación de los servicios de maniobras, se encargan también en algunos casos del suministro de servicios auxiliares a las embarcaciones tales como agua, combustibles, limpieza de bodegas y otros.

El sistema de grandes Juntas de Gobierno, se aplica - también en muchos puertos autónomos de países avanzados, como en Gran Bretaña y Francia.

La eficiencia administrativa de las grandes juntas puede ser mejorada mediante el establecimiento de pequeños Comités especializados en asuntos financieros, técnicos y de operación. El sistema de Comités o Comisiones es ampliamente aplicado en la mayoría de los puertos autónomos.

Los miembros de la Junta serán nombrados para un período no menor de tres ó cuatro años, ya que la continuidad de su trabajo es muy deseable y sus períodos deben ser renovables. En muchos puertos los miembros de la Junta no reciben ninguna remuneración por sus servi---

cios, aunque es aconsejable pagarles sus gastos durante viajes así como los gastos relacionados con sus --- obligaciones, y quizás asignarles una modesta compensa ción por su asistencia a las reuniones de la Junta y a la deliberación de los Comités especializados.

La experiencia muestra que la gente que recibe alguna forma de compensación por sus servicios se siente más fuertemente obligada a dedicar más tiempo y esfuerzo - al desarrollo de sus obligaciones, independientemente de lo alto que su sentido de responsabilidad cívica -- pueda ser.

La Junta, como un cuerpo de gobierno de la administración portuaria, tiene la responsabilidad final por el adecuado funcionamiento del puerto, pero la administra ción corriente no puede ser ejercida por un cuerpo de 10 ó 20 miembros. Debe ser delegada a oficinas ejecutivas bajo la guía y supervisión de la Junta. Los siguientes puntos, deberán reservarse para ser decididos por la Junta (27).

(27) Garrido Falla Vid. "La Descentralización Administrativa", Costa Rica 1967. Pág. 79.

1. Sistema General de Administración y proyecto de organización de los departamentos ejecutivos.
2. Sistema de operaciones portuarias y el carácter de los reglamentos de operación.
3. Política financiera y aprobación de presupuestos anuales.
4. Sistema de derechos y tarifas portuarias.
5. Definición de las actividades de operación directas del puerto y de los contratistas privados en campos tales como la estiba, transporte, alijo, etc.
6. Toda la política de expansión y mejoras portuarias (dentro del marco de la planificación nacional).
7. Aprobación de contratos para compras y obras mayores.
8. Venta y arrendamiento a largo plazo de propiedades portuarias.

9. Escala de salarios y condiciones de empleo del personal portuario.
10. Selección y nombramiento del Administrador General y aprobación de los nombramientos de otros funcionarios ejecutivos menores.
11. Supervisión general de la administración portuaria.

El presidente de la Junta será de preferencia un funcionario de tiempo completo, seleccionado por la Junta pero nombrado por el gobierno. Su principal obligación consistirá en ver que todos los asuntos de importancia sean turnados sin retraso a la atención de la Junta, - que las decisiones sean rápidamente tomadas y que las actividades de la Junta permanezcan dentro del campo de acción de sus responsabilidades legales.-

El Presidente generalmente convocará las reuniones de la Junta y preparará la agenda de consultas con el Administrador General. Permanecerá en estrecho contacto con los funcionarios ejecutivos y estará informado de todas las actividades portuarias; tendrá un reducido personal a su disposición, un secretario de la Junta y quizás un asesor legal.

Tendrá derecho a un salario que estará en proporción - con sus responsabilidades, sin embargo debe evitar la tentación de ejecutar algunas de las obligaciones del Administrador General.

Se debe hacer hincapié en que las anteriores recomendaciones acerca de la organización de oficinas ejecutivas, sólo pueden ser aplicadas en los grandes puertos como Alejandría, Beirut, Calcuta, etc., ya que en un puerto pequeño no hay lugar para empleos de tiempo completo, separados, de un Presidente de la Junta, Director Administrativo y jefes de los diversos departamentos administrativos.

Un funcionario principal, sea el Administrador de Tráfico, Ingeniero en Jefe y Superintendente de Puertos o algunas veces el Capitán de Puerto, frecuentemente puede ser suficiente para administrar un pequeño puerto, con la ayuda de un personal adecuado.

## 6.2 OFICINAS EJECUTIVAS

El puesto de Director Administrativo ó Jefe de las Oficinas Ejecutivas, es el más importante dentro de toda la Administración Portuaria. Debido a la naturaleza de sus obligaciones, el Administrador General (o Director Administrativo) debe estar muy familiarizado con todos los aspectos de las operaciones Portuarias, las necesidades del tráfico y las posibles deficiencias -- del Puerto (28). Debe mantener un contacto diario con los jefes de sus departamentos y con los principales usuarios del Puerto, además de recibir reportes escritos y quejas, así como dudas expresadas en forma oral por los diferentes interesados. La calidad de la Administración Portuaria dependerá de su previsión, sano juicio y habilidad para tomar decisiones rápidamente. La selección de el candidato adecuado estará bien familiarizado con la economía del país y con los problemas de transporte y tendrá un alto grado de iniciativa y visión además de talentos administrativos probados. No importa si sus antecedentes son técnicos económicos

(28) *Traité Elementaire de Droit Administratif*. París 1953. Pág. 762.



ó comerciales, sus cualidades puramente personales son las importantes. Se debe evitar a toda costa la selección de personas pedantes, con mente burocrática. En una Administración Portuaria establecida ya, largo --- tiempo es bueno nombrar para el puesto de Administrador General a uno de los funcionarios más antiguos del Puerto que haya probado ser un administrador capaz y - previsor.

El Director Administrativo deberá ser responsable ante el Gobierno del país, por el correcto funcionamiento - del puerto de acuerdo con sus miras económicas así como con las directivas establecidas por el estatuto legal del puerto. Debe inspirar a todo su personal, un sentido de responsabilidad y de confianza, pero no debe dudar en erradicar cualquier posible abuso o negligencia.

El Director Administrativo debe preparar los planes para mejoramiento y expansión portuaria debiendo someter a la consideración y aprobación del Consejo; las proposiciones para cambios principales en los procedimientos, en las reglamentaciones existentes o en las tarifas para derechos portuarios ya obsoletos. Estará li-

bre para seleccionar su personal, quedando sujeto a la aprobación del Consejo el nombramiento de los funcionarios principales. Asistirá a las Juntas del Consejo, sin derecho a voto, así como a las reuniones de los Comités principales. Tendrá voz principal en la preparación de los presupuestos anuales, para los gastos e ingresos ordinarios y para gastos principales. Será asesor de confianza del Consejo para todos los asuntos de importancia.

La organización interna de las oficinas ejecutivas, debe ser clara y simple basada en el principio de delegación de la autoridad, la oficina principal deberá dividirse en departamentos especializados: técnico, de operación y administrativo, para evitar una indebida disposición de responsabilidades. La administración financiera puede ser fusionada con seguridad con el departamento administrativo. Un Ingeniero en Jefe, un Director de Tráfico y un Funcionario Administrativo o Contralor serían los tres principales funcionarios ejecutivos bajo la autoridad del Director Administrativo, - siendo sus títulos también de Director Técnico, de Operación y Administrativo (o Financiero).

En muchos puertos en desarrollo, así como en los avanzados, el número de departamentos es mayor de tres, -- sin embargo el trabajo del Director Administrativo es mucho más fácil, si obtiene información completa acerca de los asuntos comunes y corrientes a través de un estrecho contacto diario con los tres funcionarios responsables, en vez de discutir los problemas diarios -- con los diferentes jefes departamentales.

El peligro de abrumar a los jefes de grandes departamentos con demasiadas obligaciones puede evitarse delegando autoridad en los jefes de secciones en que la mayoría de los departamentos se subdividen; por ejemplo el Departamento Técnico debe tener secciones separadas para ingeniería civil, mecánica y posiblemente para cada una de estas unidades, debe tener un jefe local, ya sea un ingeniero joven, un técnico hábil o simplemente un capataz experimentado.

En el campo de las operaciones portuarias, la sección de carga general requiere del más alto número de personal y funcionarios locales. Los inspectores de muelle tienen que cuidar de la conservación del orden, la seguridad del tráfico y del manejo de la carga sobre el

frente de agua. Los funcionarios de tráfico encargados de las bodegas de tránsito y patios para el almacenamiento a la intemperie, tienen que preparar espacio para la carga hacia el interior, supervisar la adecuada distribución de las consignaciones dentro del piso asignado, clasificación de acuerdo a las marcas, acomodamiento, seguro de la carga, y posteriormente a la -- terminación de todos los trámites, deberán también evaluar los derechos portuarios sobre la carga, así como los de almacenamiento. Los funcionarios locales de -- tráfico deben trabajar en estrecha colaboración con -- los agentes navieros, con los contratistas para el manejo de la carga y con los funcionarios aduanales (29).

El plan general de asignación de muelles para buques -- que arriben, es preparado por el funcionario Jefe del Departamento de Operación, en consulta con el Capitán de Puerto y con los jefes de las oficinas. El manejo de la carga y almacenamiento es obviamente una tarea -- de los empleados de estas oficinas.

(29) Nagoski Bohdan, Op. Cit. Págs. 174 - 179.

El Capitán de Puerto, puede ser considerado como un -- funcionario encargado directamente del Tráfico de las aguas portuarias y de la policía marítima, su oficina estará situada ya sea en el frente de agua, en la mitad del puerto o cerca de la entrada. Pero sus actividades pertenecen al Departamento de Operación.

El servicio de pilotaje dentro del puerto y en los canales de acceso inmediatos estará bajo el control del Capitán de Puerto, así como el servicio de remolque -- dentro de las aguas portuarias independientemente de -- que los remolcadores sean operados por el puerto o por contratistas privados. La policía marítima y el pilotaje estará bajo el control del Capitán de Puerto y su oficina será confiada a un oficial de marina capaz, de preferencia con unos años de experiencia como capitán en grandes buques mercantes, especialmente en los buques de línea de carga general.

Hay una gran libertad de elección para la estructura -- interna de la administración de un puerto grande, pero lo que realmente importa, es que los funcionarios en -- todos los niveles estén plenamente conscientes de cuál es la responsabilidad de cada uno de ellos y que deben

cooperar estrechamente sin interferir con los deberes o responsabilidades de los otros.

En cuanto a la organización administrativa de las terminales marítimas del sistema portuario nacional, concierne a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los transportes y tarifas para el cobro de los servicios de maniobras.

Para la organización interna del transporte marítimo, se han establecido zonas francas en los recintos portuarios, las cuales representan un mecanismo de carácter administrativo-operacional para regular el tráfico de las mercancías del movimiento de altura y constituye un recinto dentro del cual no se llevan a cabo inspecciones fiscales.

Por lo que respecta a las instalaciones de depósito y guarda de mercancías en las terminales marítimas, se cuenta con una superficie total de 2'766,221 metros cuadrados, de los cuales el 85.5 por ciento están representados por patios, el 13.2 por ciento por almacenes y el 1.8 por ciento de cobertizos (30).

(30) Diario Oficial. Plan Nacional de Desarrollo, 31 de Mayo de 1983. Pág. 99.

Por otro lado, la explotación de las actividades comerciales, pesquera y turística requiere mejorar las terminales y contar con las instalaciones y equipo necesarios para satisfacer la cadena de servicios demandados por las embarcaciones, productos y usuarios.

**CAPITULO SEGUNDO**  
**ADMINISTRACION DE LOS PUERTOS MEXICANOS**

- 1. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PORTUARIA**
- 2. ELEMENTOS NECESARIOS DE UNA ADMINISTRACION PORTUARIA**
- 3. LA ADMINISTRACION PORTUARIA EN MEXICO**
- 4. CLASIFICACION DE LOS PUERTOS EN FUNCION DE SU OBJETO**
  - 4.1 PUERTOS DE ALTURA Y CABOTAJE**
  - 4.2 PUERTOS DE PESCA**
- 5. POR SU FUNCIONAMIENTO**
  - 5.1 PUERTOS DE ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA**
  - 5.2 PUERTOS DE ADMINISTRACION ESTATAL**



**6. CLASIFICACION DE LOS PUERTOS DESDE EL PUNTO DE -  
VISTA ADMINISTRATIVO**

**6.1 PUERTOS ADMINISTRADOS EXCLUSIVAMENTE POR  
EL ESTADO**

**6.2 PUERTOS ADMINISTRADOS INDIRECTAMENTE POR  
EL ESTADO**

**6.3 PUERTOS DE PROPIEDAD PARTICULAR**

**7. SERVICIOS PORTUARIOS**

**7.1 PUERTO**

**7.2 ATRAQUE**

**7.3 ALMACENAJE**

**8. LAS EMPRESAS DE SERVICIO PORTUARIO**

**8.1 SERVICIOS PORTUARIOS EN MANZANILLO, S.A.**

**8.2 CONTRATOS COLECTIVOS**

8.3 TARIFAS DE MANIOBRAS

9. EL GREMIO UNIDO DE ALIJADORES

9.1 ACARREO

9.2 MANIOBRAS A BORDO

9.3 LANHAJE

10. LEYES Y REGLAMENTOS QUE FUNDAMENTAN A LA ACTIVIDAD PORTUARIA

## 1. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PORTUARIA

En un sentido amplio el concepto de administración portuaria, será cualquier actividad del ente Ejecutivo en caminata al desarrollo, planeación, construcción, regulación y operación de una terminal marítima o de sus estructuras (31).

Las principales actividades de una típica administración portuaria serán:

1. Recepción y despacho de buques
2. Embarque y desembarque de mercancías y/o pasajeros
3. Manejo de mercancías y su almacenamiento
4. Prestación de los servicios inherentes y en su caso supervisión de los mismos

(31) Lic. De Stefano Sahagún Marco Antonio, Director de Estudios Jurídicos y Apoyo Normativo de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. "Legislación y Reglamentación para la Administración Portuaria" Sin Editorial México, D.F. 1984.

5. **Mantenimiento de instalaciones**
6. **Copilación y análisis de información**
7. **Formulación de tendencias o proyecciones de tráfico.**

**2. ELEMENTOS NECESARIOS DE UNA ADMINISTRACION PORTUARIA**

1. Estructura Orgánica
2. Procedimientos Administrativos
3. Análisis y Control de Costos
4. Estructura tarifaria
5. Trámites aduaneros y documentación
6. Sistemas de telecomunicaciones y de tratamiento electrónico de datos
7. Procedimiento de selección del personal
8. Procedimiento de reunión, análisis y difusión de datos
9. Normas sobre plantillas y dotación de personal
10. Programas de capacitación

11. **Comercialización y relaciones públicas (incluida la formación de los posibles usuarios de las nuevas instalaciones o servicios (propuestos.**

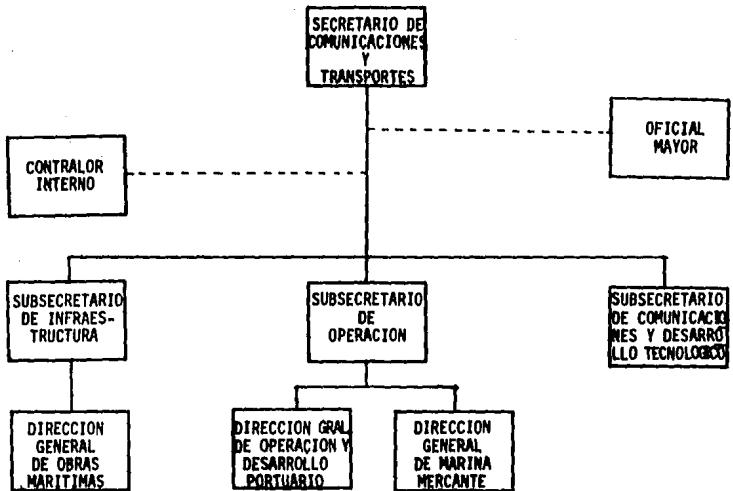
### 3. LA ADMINISTRACION PORTUARIA EN MEXICO

En México, la administración portuaria emana directamente de la cúspide de la organización administrativa del Poder Ejecutivo Federal, ésto es, del Presidente - de la República "Artículo 15 de la LEY DE NAVEGACION Y COMERCIO MARITIMOS", quien la ejerce a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo a lo establecido por la Ley Orgánica de la Administra--ción Pública Federal en su Artículo 36.

Por reglamento publicado el 29 de marzo de 1983, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se organiza--rá de la siguiente manera (32):

1. SECRETARIO
2. SUBSECRETARIO DE INFRAESTRUCTURA
3. SUBSECRETARIO DE OPERACION
4. SUBSECRETARIO DE COMUNICACIONES Y DESARROLLO TEC  
NOLOGICO
5. OFICIAL MAYOR
6. CONTRALOR INTERNO

(32) Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Reglamento Interior, 29 de Marzo de 1983, México.





**DIRECCIONES GENERALES**

1. **DE OBRAS MARITIMAS**
2. **DE MARINA MERCANTE**
3. **DE OPERACION Y DESARROLLO PORTUARIO**

Para la administración y operación portuaria tres Direcciones son importantes:

1. DE OBRAS MARITIMAS
2. DE MARINA MERCANTE
3. DE OPERACION Y DESARROLLO PORTUARIO

#### DIRECCION GENERAL DE OBRAS MARITIMAS

Participará en el Programa Nacional de Desarrollo Portuario, en coordinación con la Dirección General de Planeación y las diversas dependencias internas y externas que deben intervenir, conforme a los requerimientos del país.

#### DIRECCION GENERAL DE MARINA MERCANTE

Regulará, promoverá, organizará y controlará la Marina Mercante mexicana, así como las comunicaciones y transportes por agua, por lo que prácticamente todos sus actos jurídicos estarán destinados a terceros, por lo que sus atribuciones están referidas principalmente a la Navegación.

**DIRECCION GENERAL DE OPERACION Y DESARROLLO PORTUARIO**

Esta Dirección anteriormente era la Dirección General de Operación Portuaria y se creó por Decreto Presidencial el 6 de abril de 1972.

Actualmente, por reglamento sus atribuciones son:

- I Administrar las instalaciones portuarias - de uso público, fijar las normas de operación de las instalaciones portuarias privadas, coordinar los puertos de administración paraestatal y elaborar y tramitar los reglamentos correspondientes.
- II Aplicar los sistemas de operación adecuados a las características de cada uno de los puertos.
- III Controlar el tráfico marítimo y el uso de instalaciones, así como coordinar los medios de transporte, en los recintos portuarios.

- IV Tramitar las solicitudes de concesión o --  
permiso para la prestación de servicios --  
portuarios, vigilar su cumplimiento y pro-  
ceder en su caso a su modificación, caduci-  
dad, nulidad, rescisión y revocación.
- V Dirigir y coordinar la prestación de servi-  
cios portuarios y de carácter público si-  
guientes: fondeo, atraque, desatraque o -  
espera, enmienda, muellaje, amarre de ca-  
bos, de limpieza de vigilancia del sistema  
contra incendio, cobertizos y defensas con-  
tra la intemperie, de almacenes, electrici-  
dad y agua, conservación y mantenimiento -  
al avituallamiento, suministro de agua po-  
table y vapor, combustible y lubricantes,  
comunicación telefónica y de electricidad  
a bordo y en las áreas de maniobras, servi-  
cio de grúas y aparejos.
- VI Tramitar las solicitudes de concesión o --  
permiso, para la prestación de maniobras -  
de carga, descarga, alijo, almacenamiento,  
transbordo, estiba, desestiba, y en gene--

ral las que auxilien y complementen el comercio marítimo y el transporte por agua - dentro de los recintos portuarios y en las zonas bajo jurisdicción federal sometidas a la autoridad marítima.

- VII Tramitar las solicitudes de concesión para la ocupación de áreas y para la construcción de obras dentro de los recintos portuarios, instalaciones complementarias que requieran los puertos de operación, estudiar las necesidades de éstos y sugerir -- las medidas adecuadas a la Dirección General de Obras Marítimas.
- VIII Opinar sobre las solicitudes de concesión o permiso para la operación de instalaciones marítimo portuarias en zonas federales y terrenos ganados al mar no comprendidos en la fracción IV.
- IX Llevar los registros del movimiento portuario nacional, efectuar el análisis estadístico y evaluación operacional y elaborar y

publicar el anuario estadístico correspondiente.

- X Ejecutar los trabajos de conservación de edificios, de obras de instalación portuarias en coordinación con la Dirección General de Conservación de Obras Públicas, así mismo, ejecutar los trabajos de conservación de equipos portuarios.
- XI Dirigir y coordinar las actividades de las superintendencias de Operación y Desarrollo Portuario.
- XII Proponer y tramitar las cuotas por derechos portuarios, así como las participaciones y contraprestaciones de los concesionarios y permisionarios.
- XIII Estudiar con la Dirección General de Obras Marítimas la delimitación de recintos portuarios, la ampliación de los mismos y establecer las reservas territoriales que requiera el desarrollo portuario.

- XIV Participar coordinadamente en la realización de los programas en materia de desarrollo portuario que emprenda el Gobierno Federal.
- XV Estudiar con la Dirección General de Obras Marítimas que los proyectos de obras e instalaciones consideren las características necesarias para su eficiente operación.
- XVI Aprobar las especificaciones del equipo marítimo y portuario que se proyecte adquirir para la prestación de servicios portuarios.
- XVII Participar en los foros internacionales -- que determine la superioridad, en los que nuestro país es miembro y en relación con los asuntos portuarios.
- XVIII Vigilar el cumplimiento de los convenios -- ratificados por nuestro país ante los diversos organismos internacionales, relacionados con la actividad y el trabajo portuarios.

- XIX Inspeccionar conjuntamente con la Dirección General de Medicina preventiva en el transporte que los concesionarios o permisionarios cumplan con el Reglamento General de Higiene y Seguridad en los puertos y se aplique el manual correspondiente.
- XX Promover, organizar, controlar, certificar y proporcionar la capacitación al personal portuario.
- XXI Controlar y vigilar los servicios de detección, extinción de incendios y equipo de bomberos y proponer la designación del personal de bomberos, previa aprobación de las Direcciones Generales de Marina Mercante y de Medicina Preventiva en el Transporte conforme a sus funciones.
- XXII Expedir, controlar y renovar las licencias para el personal portuario que interviene directamente en la operación de vehículos y equipo de maniobras previo los exámenes de aptitud y médicos de la Dirección Gene-



ral de Medicina Preventiva en el Transporte. De las fracciones I, III y IV podemos establecer que para darles cumplimiento se requiere ejercer funciones de autoridad, - en tanto que para la primera parte de la - fracción I sus funciones serán eminentemente de administración.

Las autoridades portuarias hasta ahora mencionadas, tendrán su residencia en la ciudad de México. En los puertos se encuentran asentadas los Superintendentes de Operación Portuaria, los Capitanes de puerto quienes ejercen sus funciones en la jurisdicción territorial que se les asigne (Art. 19 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos). Los puertos mexicanos, para su -- operación están regulados por el Reglamento de Operación de los Puertos de Administración Estatal que entró en vigor el 9 de abril de 1975.

Existen otras autoridades que ejercen sus funciones en los puertos pero no pueden ca...

atalogarse como autoridades portuarias porque no tienen competencia para conocer de la actividad del puerto y éstas son las autoridades federales en el puerto para la vigilancia de disposiciones específicas como es el caso de las materias: Aduanera, Sanitaria, Migratoria y demás.

Además existen en México otros organismos que intervienen en la regulación de las actividades portuarias y que son las siguientes:

- 1 La Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, es sin duda el más importante de estos organismos, se creó por ley que rige sus actividades de fecha 23 de diciembre de 1970 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 29 del mismo mes y año, su objetivo es el de coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos portuarios, los medios de transporte que operen en ---ellos, así como los servicios principales

auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento.

La Comisión será el órgano encargado de -- coordinar en los puertos, el ejercicio de las atribuciones que correspondan a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, en las materias a que se refiere el párrafo anterior, y en cuanto a bienes de dominio marítimo (33).

- 2 Las empresas de servicios portuarios, creadas al amparo de un régimen jurídico, llevan a cabo las maniobras conexas al tráfico de embarcaciones.

Las empresas de servicios portuarios excepto Tampico, son sociedades anónimas de capital variable.

(33) Ley que crea la "Comisión Nacional Coordinadora de Puertos", 29 de Diciembre 1970, México, D.F.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Se eligió la figura de S.A. de C.V., porque había que hacer inversiones iniciales sobre todo en maquinaria y equipo que los sindicatos no estaban en posibilidad de -- afrontar, y los demás núcleos de gente relacionadas con el puerto, como navieros, - agentes aduanales, consignatarios de bu---ques y demás, que tampoco podían resolver. De tal manera que todos quedaron constituí dos en una empresa en que el Gobierno Federal era el accionista mayoritario con una excepción: Veracruz, donde aún cuando se constituyó la empresa con la concurrencia de los interesados en el puerto, ésta fue de participación estatal minoritaria.

El estado como accionista tiene una inge--rencia directa en la prestación de los ser vicios, y de esta forma los subsidios que otorga a los puertos, los hace a través de aumento de capital.

Es el caso de Tampico, el titular de las - maniobras es el Gremio Unido de Alijadores

quien a diferencia de las empresas del Estado es concesionario mientras que aquellas son permisionarias.

Lo anterior se debe en función de que además de las maniobras, la cooperativa tiene concesionada el área que comprende la zona franca (34).

Desde el punto de vista administrativo, el estado tiene la facultad de concesionar -- los bienes de la Nación para su explotación o para prestar servicios públicos que le corresponden originalmente al estado.

En el permiso se autoriza una determinada actividad que no corresponde al estado y -- es de carácter administrativo, es decir, -- como señala el maestro Miguel Acosta Romero remueve el obstáculo jurídico (35).

(34) Datos consignados en los Archivos de la Dirección de Estudios Jurídicos y Apoyo Normativo de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

(35) Acosta Romero Manuel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México -- 1984. Págs. 542 - 543

- 3 El Fondo Nacional para el Desarrollo Portuario (FONDEPORT), es un Fideicomiso del Gobierno Federal, el cual fue creado mediante Decreto Presidencial de fecha 28 de mayo de 1975 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año, entre las principales atribuciones que le fueron concedidos está la realización de estudios orientados a determinar la conveniencia de establecer nuevos polos de desarrollo que abarcan la instalación de nuevos recintos portuarios y paralelamente a ellos, los desarrollos turísticos, industriales y pesqueros.

Con posterioridad, mediante Decreto del Ejecutivo de la Unión de fecha 27 de mayo de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 31 del mismo mes y año se amplió su objeto facultándolo entre otras cosas para construir y operar las instalaciones, así como las obras que presten un servicio a las embarcaciones de acuerdo con los lineamientos que fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Estos tres organismos son muy convenientes por tener actividades completamente diferentes sin duplicarse ninguna de ellas, -- pues la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos como dice el Decreto que da origen a su creación, es una entidad gubernamental encargada de coordinar las actividades y funciones de las diferentes autoridades que intervienen en el movimiento portuario (migración, sanidad, aduanas, capitanía de puerto, etc.), las empresas de servicios portuarios prestan servicios públicos que le son concesionados: estiba, desestiba, acarreo en tierra, almacenaje, etc., por otro lado el FONDEPORT es un Fideicomiso para promover el desarrollo de los puertos utilizando su propio fondo, por lo tanto ninguno de estos tres organismos se traslapa en sus actividades.

#### 4. CLASIFICACION DE LOS PUERTOS EN FUNCION DE SU OBJETO

La Ley de Navegación y Comercio Marítimos nos establece la clasificación de puertos por su objeto de tal suerte que serán (36):

- a) Puertos de Altura y Cabotaje
- b) Puertos de Pesca

##### 4.1 PUERTOS DE ALTURA Y CABOTAJE

El puerto de altura es el que recibe y despacha embarcaciones que transitan entre dos o más naciones, y el de cabotaje es el que solo operan barcos que navegan en aguas nacionales; son conocidos también como puertos comerciales.

El sistema portuario nacional se encuentra constituido por:

(36) Ley de Navegación y Comercio Marítimos, Art. 44  
Pag. 520.



Ensenada	Manzanillo
San Carlos	Lázaro Cárdenas
Guaymas	Salina Cruz
Mazatlán	Puerto Madero
Vallarta	Progreso
Coatzacoalcos	Veracruz
Tuxpan	Tampico

Todos reciben tráfico de altura y cabotaje.

El reglamento de la Ley Aduanera a su vez nos señala - en su artículo 13 que será:

#### TRAFICO DE ALTURA

- a) El transporte de mercancías que lleguen al país o se remitan al extranjero.
- b) La navegación entre puerto nacional y otro extranjero o viceversa.

### TRAFICO DE CABOTAJE

Será el transporte de mercancías o la navegación entre 2 puntos del país situados en el mismo litoral (37).

### TRAFICO MIXTO

- a) Cuando una embarcación simultáneamente realiza - los de altura y cabotaje con las mercancías que transporta.
- b) La conducción de mercancías o la navegación en-- tre 2 puntos de la costa nacional situados en -- distinto litoral o, en el mismo si se hace esca- la en un puerto extranjero.

En la mayoría del Sistema Portuario Nacional el Gobier- no Federal, constituyó sociedades mercantiles con par- ticipación estatal mayoritaria, cuyo objeto social pri- mordial es la prestación de un servicio público portua- rio: las maniobras.

(37) Nuevo Reglamento de la Ley Aduanera. Editorial - Libros Económicos. México 1982. Pág. 13.

Estas sociedades mercantiles de Estado fueron constituidas para solucionar entre otros, los problemas de los trabajadores portuarios referentes a seguridad social como es el caso de las jubilaciones, también se obtuvo el que una sola persona moral fuera la responsable de las mercancías en el tránsito por el puerto, -- esa misma persona se ocupa de cobrar por cuenta y orden del Gobierno Federal los derechos de almacenaje y también de la custodia de la carga en la zona franca del puerto. Esta zona es un perímetro libre de intervención aduanera directa que se establece precisamente para agilizar esta actividad.

#### 4.2 PUERTOS DE PESCA

Por lo que respecta a los puertos cuyos principales -- servicios son referidos a la pesca, existen disposiciones expresas con el objeto de que sus normas de operación sean adecuadas a su giro tratando de lograr un mejor funcionamiento de sus instalaciones entre las principales medidas se destacan controles de actividades -- para programar el uso de instalaciones y la zonificación de áreas como sigue:

**Descarga, Mantenimiento, Reparaciones mayores a flote, Reparaciones menores, Estadía inactiva y Avituallamiento.**

En relación con las instalaciones turísticas conocidas como marítimas, es necesario someterlas al régimen de concesión, señalándoles al concesionario condiciones - expresas donde se incluye la obligación de éste de hacer las inversiones que se requieran para que se brinden eficientemente servicios (38):

- a) De limpieza
- b) De vigilancia del sistema contra incendio
- c) De cobertizos y defensas contra la intemperie
- d) De almacenes, electricidad y agua
- e) De conservación y mantenimiento
- f) Los demás que señalen las disposiciones sobre la materia.

-(38) Ley de Navegación y Comercio Marítimos, Art. 14-H. Pág. 535.

## 5. POR SU FUNCIONAMIENTO LOS PUERTOS PUEDEN SER: (39)

De Administración Descentralizada

De Administración Estatal

### 5.1 PUERTOS DE ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

Como sabemos, la Ley de Navegación y Comercio Marí--  
mos que entró en vigor desde el 21 de diciembre de --  
1963 prevfa en su Artículo los 2 tipos de funcionamien  
to: el Descentralizado y el Estatal.

El Artículo 50 del mismo ordenamiento señalaba que la  
administración descentralizada se organizaría con la -  
ley que para ese efecto expidiese el Congreso de la --  
Unión.

Como ya es sabido, el 28 de diciembre de 1983, el Dia-  
rio Oficial publica el Decreto mediante el cual el Con  
greso de los Estados Unidos Mexicanos reforma el cita-

(39) Ley de Navegación y Comercio Marftimos, Art. 50,  
Pág. 547.

do artículo a efecto de que la administración descentralizada de los puertos se organice y funcione de --- acuerdo a los reglamentos que expida el Ejecutivo Federal.

El Gobierno Federal se reserva sus funciones de autoridad, toda vez que éstas, de acuerdo a nuestro derecho público, son indelegables, descentralizando únicamente las actividades y funciones de carácter administrativo gerencial.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de ---- acuerdo a instrumentos administrativos específicos seguirá teniendo la facultad coordinadora logrando con - ésto el diseño de las estrategias que deberá seguir el sistema portuario mexicano.

Esta administración descentralizada se efectuará a través de organismos públicos descentralizados que tendrán personalidad jurídica y patrimonios propios, siendo autoridades en cada puerto:

- a) EL CONSEJO DE ADMINISTRACION
- b) EL DIRECTOR GENERAL
- c) EL COMISARIO O CONSEJO DE VIGILANCIA

## 5.2 PUERTOS DE ADMINISTRACION ESTATAL

Serán aquellos puertos operados directamente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y que comprenderá operaciones de obras, instalaciones y servicios portuarios (40).

Así señala el Artículo 5° del Reglamento de Operación de los Puertos de Administración Estatal:

"La Capitanía de Puerto atenderá lo inherente al arribo y despacho de embarcaciones, expedición - de documentos a tripulantes de las mismas, conocimientos de infracciones a las leyes, reglamentos u otras disposiciones legales en materia de vías generales de comunicación por agua, y la imposición de las sanciones respectivas. Pondrán en conocimiento del Ministerio Público Federal - los hechos que pudieran constituir delitos, practicará las diligencias relativas a los accidentes marítimos y desempeñará las demás atribuciones que le correspondan"

(40) Ley de Navegación y Comercio Marítimos, Arts. -- 47, 48 y 49. Pág. 546.

6. CLASIFICACION DE LOS PUERTOS DESDE EL PUNTO DE VISTA ADMINISTRATIVO

6.1 PUERTOS ADMINISTRADOS EXCLUSIVAMENTE POR EL ESTADO

Encontramos en esta clasificación que pueden existir - dos criterios básicos:

- a) Criterio Centralizador
- b) Criterio Descentralizador

El primer criterio, acepta la posición en la que la Administración del Estado asumirá la gerencia de los servicios portuarios, mediante órganos jerárquicamente subordinados (41).

Los puertos en general, dependerán del Estado el cual tendrá que diversificar su acción gestora a todos los puertos del país, con detrimento de la posibilidad de competencia de los grandes puertos importados con sus rivales extranjeros. Los cargos rectores serán:

(41) Hernández Yzaí Santiago, "Economía Marítima", -- Editorial Cadi, Barcelona 16, Págs. 204 - 209.



- 1) La policía, con atribuciones administrativas y -comerciales.
- 2) Los oficiales portuarios con atribuciones náuticas.
- 3) Los ingenieros y los comandantes de Marina, con atribuciones militares que se proyectarán en las funciones comerciales del Puerto.

Con esta corriente, se han visto beneficiadas las Cámaras de Comercio, procurándose éstas, fondos mediante -empréstitos con garantía de los cánones que perciben, y como dichas cámaras son agrupaciones de empresarios marítimos resulta de ello que éstos son gestores indirectos de los intereses del puerto de referencia, como lo es indirectamente, también el Estado.

Aquí mismo, deberá señalarse la figura del puerto autónomo, ya que la declaración de tal incumbe al Estado. La autonomía consistirá en que, no obstante al pertenecer el puerto al dominio público, se halla regido por un Consejo de Administración y un Director, la facultad otorgada al consejo será amplia y el director asu-

mirá el doble papel de ejecutor de los acuerdos del -- Consejo y de representante del poder central.

- El segundo criterio, descentralizador establece; que el estado ejercerá una intervención no directa, mediante la administración central, sino por medio de entidades, órganos o personas dependientes de la administración local.

El más típico exponente lo constituirán los puertos administrados por los Municipios, siendo el órgano supremo de gestión portuaria, los diversos servicios serán atendidos por concejales específicamente designados.

La intervención estatal será a través de los organismos oficiales que atienden directamente los servicios, pero impulsados por la gestión directora del consejo.

## 6.2 PUERTOS ADMINISTRADOS INDIRECTAMENTE POR EL ESTADO

- a) Por delegación
- b) Puertos autónomos

a) Por Delegación

Es el adoptado por los grandes puertos italianos y norteamericanos. La administración portuaria será por medio de un consorcio que tendrá a su cargo las obras ordinarias y extraordinarias, su conservación, la coordinación de servicios y de operaciones comerciales, la elaboración de reglamentos y de tarifas, las de carácter laboral y la resolución de reclamaciones mediante órganos propios, en tanto no sean competentes otros organismos. El consorcio estará integrado con participación del Estado, de la Provincia del Municipio y de la Cámara de Comercio.

En algunas ocasiones el Estado llega a conseguir la administración de un puerto, después de haber sido éste propiedad privada y luego dominio de una Cfa, Ferroviaria, hasta revertir al Estado.

b) Puertos Autónomos

Como ejemplo, podríamos citar los puertos franceses de Burdeos y de El Havre, siendo frecuente también encontrarlos en Inglaterra.

El órgano autónomo será un Consejo, cuyos miembros son elegidos y otros asumen sus cargos por designación directa. Por elección figurarán dieciocho miembros, diecisiete contribuyentes propietarios de embarcaciones - del río y de obras e instalaciones de amarre de buques y conservación de mercancías, más otro elegido exclusivamente entre los últimos. El consejo trabajará por medio de comisiones que se repartirán la tarea (muebles y almacenes, dirección y coordinación, material y representación jurídica y legal) (42).

Dos serán las ventajas de estos puertos:

- 1) Facilitar fondos con qué hacer frente a su gestión.
- 2) La amplia representación que confieren a los usuarios de las instalaciones portuarias.

(42) Cosculluela Montaner Luis, "Administración Portuaria", Editorial Tecnos, sin fecha, Preciado - 6 Madrid, Págs. 128, 244, 215 a 266.

### 6.3 PUERTOS DE PROPIEDAD PARTICULAR

Estos se constituirán con inversiones de capital las - cuales serán personales, efectuadas con el ánimo de ob- tener una renta saneada del capital invertido.

En la actualidad los puertos particulares aplicados a operaciones comerciales, son poco frecuentes, aunque - si se tomase el vocablo "puerto" en sentido lato, po- drían aplicarse a todo lugar apto para efectuar opera- ciones mercantiles, ya que los puertos particulares de dominio o propiedad unipersonal son escasísimos y nin- guno de ellos reviste gran importancia (43).

Por tal razón, los puertos de propiedad particular tie- nen 2 diferentes orígenes:

- a) Puertos de propiedad inicialmente unipersonal o vinculados a un apellido o tronco familiar, y -- que han revertido a compañías privadas y en tal estado aparecen hoy día.

(43) Nagorski Bohdan "Los Problemas Portuarios en los países en Desarrollo" Editorial Temas Marítimos. Sin fecha, México, D.F., Págs. 165 a 170.

- b) Puertos que desde su construcción inicial, han sido propiedad de compañías particulares, tanto por su reciente habilitación, como por los enormes dispendios de su construcción, habilitación y conservación.

En cuanto a la intervención del Estado siempre se dará por vía directa ó indirecta, debiéndose ésto a que muchas medidas de seguridad de la navegación, de tráfico terrestre, etc., han de ser fiscalizadas y supervisadas por el Estado a fin de que éste pueda garantizar el cumplimiento de un círculo de obligaciones asumidas de los convenios y tratados internacionales. En estos casos la representación estatal es asumida por personas físicas ó bien por personas jurídicas de órganos de la administración del Estado.

## 7. SERVICIOS PORTUARIOS

Son aquellos que siempre corresponde al Estado brindar los, pero que en algunas ocasiones los concede a empresas privadas por así convenirle económicamente, facilitando por otra parte el movimiento en el puerto como podría ser las maniobras de fondeo, atraque, desatraque, carga y descarga de la mercancía, etc.

Asimismo, serán servicios portuarios a bordo del buque los que obligatoriamente presta el Estado como:

### a) De cubierta:

Estos servicios deberán realizarse al inicio de la botadura de un buque y posteriormente de manera regular y periódica con el objeto de garantizar la seguridad de los pasajeros y del cargamento, verificando que efectivamente las condiciones tanto del buque como de su maquinaria se encuentren en perfectas condiciones para la navegación, así como toda aquella maquinaria relacionada con el cargamento como grúas, winches, plu

mas, etc., para facilitarles el manejo de la carga a los estibadores y a la vez su seguridad.

b) De máquinas en las embarcaciones:

Tendrá por objeto asegurar que el sistema impulsor del buque se encuentre en las debidas condiciones para navegar, expidiéndose a su vez los certificados de seguridad de máquinas.

c) De línea máxima carga:

Por medio de este servicio, se asegura el cumplimiento de las normas relativas a la marca que indica el nivel máximo de inmersión al que el buque puede navegar, expidiéndose en su caso el certificado de franco bordo correspondiente.

d) De arqueo:

El arqueo es el volumen o capacidad de un buque que determina el tonelaje de la embarcación por medio de una



unidad de medida llamada Tonelada Moorsom y que es tonelada de metros cúbicos igual a 2.085 metros cúbicos.

El arqueo es la base para pagar los derechos del puerto de acuerdo con las normas establecidas en los convenios internacionales debidamente ratificados por México.

El arqueo se divide en total y neto:

**Arqueo total o tonelaje de registro bruto.-**

Es el volumen del buque comprendido en su totalidad, - hasta la cubierta alta con todos los espacios cerrados.

**Arqueo neto o tonelaje de registro neto.-**

Es el que se obtiene, restando del anterior los espacios necesarios para el servicio del buque, como son: los espacios de máquinas y calderas.

e) De equipo, cadenas e implementos del buque:

Es la revisión total o parcial de todo aquello que se utiliza en la navegación y tráfico de las embarcaciones, así como para la seguridad de la tripulación y de los trabajadores portuarios.

Cadenas.-

En el caso de las anclas deberán dárseles mantenimiento, consistiendo éste, en aceitarlas para que puedan funcionar debidamente.

También el buque deberá contar con todo el equipo principal para la navegación como por ejemplo: brújulas, girocompás, ecosonda, timón, mangueras, etc.

En las dársenas y fondeadores.-

1. De lanchas para pilotos de puerto:

Consiste en conducir al práctico o piloto de puerto --

hasta el costado del barco que va a fondear en el puerto para abordarlo y retornarlo a tierra, y viceversa.

## 2. De pilotaje:

Es la utilización obligatoria u opcional por parte de los capitanes de los buques de los servicios de los pilotos o prácticos de puerto, para efectuar las manio--bras de entrada o salida de los buques dentro de los -límites fijados para el servicio de puerto; de acuerdo con las condiciones físicas, meteorológicas y topohi--drográficas del mismo.

## 3. De remolque:

Este servicio es concesionado y sirve para jalar por -medio de un cable, cadena, etc., sobre el agua a otra embarcación y conducirla de un lugar a otro. En el caso de que la embarcación se encuentre averiada se utilizará el número de remolcadores que sean necesarios.

## 4. De fondeo:

Es la visita que practica la aduana a la entrada de - los buques que llegan y fondean en el puerto, no obs--

tante no verificándose en ocasiones inmediatamente después de su llegada. Para los efectos de esta visita - se dispone que después de haber declarado el buque a - libre práctica, la aduana reclamará a cualquiera hora del día o de la noche, el manifiesto y las listas de - provisiones, pasajeros y equipajes. Examinada esta do cumentación, especialmente para investigar su congruen cia con los asientos del diario de navegación, si procede puede disponerse que se practique el fondeo.

El fondeo, es cuando el buque está listo para recibir a las autoridades.

5. De atraque:

Consiste en poner el costado de un buque junto a un - muelle con el objeto de desembarcar/o embarcar, car--- gar/descargar.

6. De desatraque:

Será el separar un buque o embarcación de un muelle u otro sitio.

7. De espera:

Es el tiempo que transcurre entre el momento en que el buque llega a puerto y el momento en que inicia las maniobras destinadas a su fondeo o atraque.

8. De enmienda:

Consiste en conducir un buque a otro fondeadero, muelle o a distinto tramo del mismo, cuando se requiera -llevar.

9. De amarre temporal:

Se llamará amarre temporal a la permanencia de una embarcación en puerto, sin realizar operaciones y sin --tripulación a bordo, realizándose en el lugar designado por la autoridad marítima.

10. Servicio de muelle:

Este servicio es para pasajeros y carga, consistiendo en la utilización del muelle para su desembarco o su -manejo según sea el caso. A diferencia de los dos con

ceptos anteriores está previsto como servicio en la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, según su Artículo 14-F Inciso h Fracción XI. Su cobro se establece por tonelada de carga con dos rubros diferentes: la de importación y exportación.

En el puerto de Veracruz, existe sobrecuota por cada tonelada o fracción de carga.

En el caso de los pasajeros sólo se aplica para el desembarco dos cuotas: la de instalaciones exclusivas al servicio de los mismos y la de instalaciones no exclusivas (44).

#### 11. Amarre de Cabos:

Consiste en dar varias vueltas a los cabos en las cabillas, escoterías, bitas, etc., pero sin ningún nudo, -- pues basta con el rozamiento para que no se corran, y se prestará al arribar las embarcaciones y a la salida de ésta.

(44) Datos consignados con el Lic. De Stefano Sahagún Marco Antonio. Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

## 12. De señales marítimas:

Servirán para la seguridad de la navegación colocándose señales tales como: la bandera o banderas, faro o faroles, pitazos, cohetes, cañonazos, toque de campana, luces de color, etc., todo ésto con el objeto de dar a entender a otro buque o costa y viceversa, alguna cosa conveniente o la cercanía de un peligro.

En las construcciones e instalaciones de puerto.-

### 1. De vigilancia del sistema contra incendio:

Comprende la revisión periódica en los puertos, por -- parte de la autoridad marítima de los equipos para extinción de cualquier siniestro de este tipo como son: extinguidores, bombas de agua, etc.

Se utiliza también en los puertos el equipo local de bomberos.

### 2. De cobertizos y defensas contra la intemperie:

Consistirá en dar resguardo a la carga por medio de te la plástica y empolinamientos que son trozos de madera que sirvan para levantar o separar del suelo la mercan cía evitando así, sufra deterioro alguno.

3. De almacenes, electricidad y agua:

Consiste en poner a disposición del representante o -- dueño de la carga para su guarda, almacenes, patios-bo degas, playas u otras instalaciones del gobierno federal durante su permanencia en el puerto.

Curiosamente, la Ley Federal de Derechos, que es un ca tálogo de servicios públicos, contempla erróneamente - el almacenaje como un servicio aduanero y no como portuario.

El cobro de este servicio está establecido en el Titu lo I, de los derechos por la prestación de servicios, capítulo III de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú blico, Sección Tercera, Servicios Aduaneros Artículos 41, 42 y 43.



#### 4. De limpieza:

Tendrá por objeto eliminar los desechos ocasionados en el puerto por los usuarios, concesionarios y permisionarios. Este servicio se realizará por medio de lanchas que recogen la basura de los buques y que la tiran en lugares específicos que designan las autoridades. El servicio de limpieza es concesionado a particulares y en algunos puertos como Tampico, se encuentra a cargo del Gremio Unido de Alijadores, en Veracruz se encuentra concesionado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a una persona física.

#### 5. De conservación y mantenimiento:

Consiste en darles el respectivo cuidado por parte del armador a las máquinas y demás elementos del buque para que mantengan su buen funcionamiento.

#### 6. Los demás que señalen las disposiciones sobre la materia.

Para el aprovisionamiento del buque.-

1. Avituallamiento:

Consiste en poner lo necesario para que el buque navegue como por ejemplo: combustible, agua, máquinas, etc., y es concesionado por el estado a las empresas privadas.

2. Suministro de agua potable:

Tendrá por objeto suministrar el agua necesaria al buque para su mantenimiento, siendo proporcionada ésta - por la autoridad u organismo correspondiente, por los titulares de concesión o permisos otorgados y en su caso por la autoridad marítima, de acuerdo con las cuotas que aprueben las dependencias competentes.

3. Combustible y lubricantes:

Combustibles.- Será el proporcionar al buque materias diversas como petróleo, gasolina, etc., para que se -- utilice en los faroles de alumbrado, para calentar el agua, para que el buque navegue, etc.

Lubricantes.- Serán aquellas substancias que servirán para engrasar o aceitar todas las partes de una máqui-

na. evitando así el calentamiento de las piezas por el roce.

**4. Comunicación telefónica a bordo:**

Este servicio lo prestará el Estado con el objeto de que el buque se comunique a tierra con las autoridades.

**5. Electricidad a bordo y en las áreas de maniobras que proporcione la autoridad marítima:**

Se dará a solicitud de los usuarios y mediante el pago de los derechos correspondientes y consistirá en utilizar electricidad para el sistema propulsor, cuando éste sea eléctrico y a su vez mantendrá los servicios -- esenciales para la seguridad del buque.

Los servicios que deben disponer de instalación eléctrica de socorro serán: alumbrado en la cubierta de botes, salvavidas, pasillos, salidas, compartimientos de máquinas, alumbrado de navegación, etc.

**6. Servicio de grúas y aparejos:**

**Grúa.-** Sirve fundamentalmente para auxiliar a levantar la carga/descarga y grandes pesos ya que consiste en una máquina giratoria y locomóvil sobre carriles.

**Aparejos.-** Será el conjunto de palos, vergas, jarcias y velas del buque.

Los servicios que en exclusiva presta el Estado son:

- 1) Puerto
- 2) Atraque
- 3) Muellaje
- 4) Almacenaje

Esto es, porque han sido catalogadas así por la Ley Federal de Derechos, con excepción del almacenaje aunque la Ley de Navegación y Comercio Marítimos en su Artículo 273 establece que: "deberán cobrarse las tarifas - que fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, oyendo el parecer de Industria y Comercio y en su caso, de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social", señalando asimismo el Artículo 272, al almacenaje como un servicio portuario que deberá sujetarse a lo dispuesto por el Artículo 273.

Para el pago de los derechos portuarios lo que se pretende amortizar no son los costos de las obras, sino los costos del mantenimiento y administración de éstas. De tal suerte que podremos concluir que en los derechos portuarios se están cobrando "servicios" y no usos (45). Con el criterio ya señalado haré mención a los siguientes rubros:

#### 7.1 PUERTO

Para los efectos de la Ley Federal de Derechos, este concepto de uso público, comprende todas aquellas obras exteriores del puerto que están destinadas al barco, tales como rompeolas, canales de navegación, fondeadores y señalización. El cobro lo realiza el Gobierno Federal conforme al "derecho de puerto" establecido en la Ley de la materia, aplicando determinada cantidad por cada tonelada bruta de registro, para al-

(45) Secretaría de Comunicaciones y Transportes. "Evolución y Trayectoria de la Técnica de Tarifación en los Servicios de Transporte y Comunicaciones" S.C.T. 1978. México.

tura y cabotaje y se pagará ante las oficinas, que al efecto autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (46).

Por otro lado, la Ley Federal de Derechos en su Artículo 204 establece qué embarcaciones están exentas de este pago:

- I Las de guerra extranjera y nacionales
- II Las civiles al servicio oficial de gobiernos extranjeros, en caso de reciprocidad
- III Las dedicadas a la conservación o reparación de cables submarinos
- IV Las dedicadas a fines humanitarios o científicos
- V Las de arribo forzoso legalmente justificado, si no descargan definitivamente sus mercancías en el puerto o las reciben en el mismo, para su ---transportación.

(46) Ley Federal de Derechos 1984, Sección Séptima -- Artículos 162 al 171. Pág. 262.

- VI Las que lleguen para limpiar sus fondos, para -- ser reparadas o para matricularse siempre que no efectúen operaciones comerciales.
- VII Las embarcaciones nacionales dedicadas exclusivamente a la pesca comercial.

## 7.2 ATRAQUE

Al igual que el anterior también son obras y/o servi-- cios para el barco, consistentes en el uso de los beneficios que proporcionan las dársenas y los puntos de - atraque, su cobro se establece aplicando determinada - cantidad por metro de eslora, por hora, con dos tari-- fas la de buques comerciales y la de yates.

Existe una sobrecuota para los buques en Mazatlán, Ve-- racruz y Tampico, por cada metro de eslora o fracción, por cada 24 horas o fracción (47).

- (47) Datos consignados con el Lic. De Stefano Sahagún Marco Antonio. Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

### 7.3 ALMACENAJE

El cobro de este servicio está establecido en el "Título I, de los Derechos por la prestación de servicio, - capítulo III de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sección Tercera, Servicios Aduaneros Artículos 41, 42 y 43".

El artículo 45 nos señala las mercancías que están exentas del pago de derechos de almacenaje:

- I Las destinadas a la Administración Pública Federal Centralizada y a los Poderes Legislativos y Judicial Federales.
  
- II Las que pertenezcan a embajadas y consulados extranjeros o a sus funcionarios acreditados en el país, siempre que exista reciprocidad así como - las pertenecientes a organismos internacionales de los que México sea miembro y a sus funcionarios.
  
- III Los manajes y efectos personales pertenecientes a funcionarios de las misiones diplomáticas y --



consular nacionales acreditados en el extranjero, así como a los de organismos internacionales de nacionalidad mexicana de los que el país forme parte.

IV Los restos de medios de transporte, provenientes de accidente, mientras la autoridad competente emite resolución.

V. Las secuestradas dentro de los lugares o zonas de inspección y vigilancia permanente o fuera de los mismos durante la verificación de mercancías en su transporte, cuando la resolución que se dicte no determine obligaciones o créditos fiscales a cargo del particular.

VI Cuando no sean retiradas por caso fortuito o fuerza mayor o por causas imputables a la autoridad aduanera.

La exención se aplicará únicamente durante el plazo de tres meses en los casos de las fracciones I, II y III. En los otros casos se pagarán

los derechos de almacenaje a partir del decimo--  
sexto día siguiente al en que sean puestos a dis  
posición del particular o al en que cesen las --  
causas de fuerza mayor o imputables a la autori-  
dad que hubieran impedido retirarlas.

## 8. LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PORTUARIOS

La creación del sector paraestatal obedece en general a la necesidad de que los servicios públicos sean prestados en forma eficiente, garantizando al usuario su continuidad, su regularidad, su uniformidad, su confianza pública y su igualdad, por esta razón se constituyeron las empresas de servicios portuarios mismas -- que realizan una labor de la administración portuaria y son de hecho administradores portuarios.

El servicio de maniobras en los puertos, antes de la creación de estas sociedades de participación estatal mayoritaria no garantizaba al usuario esas condiciones, y además adolecía de tres graves problemas:

- a) El trabajador portuario carecía de seguridad social, al no existir un patrón en los términos de la Ley Federal del Trabajo, ya que los diferentes sindicatos y uniones eran los únicos autorizados para prestar esos servicios mediante las tarifas sancionadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Cabe mencionar que has-

ta entonces no se había empleado las concesiones o permisos de maniobras y en ese tenor las tarifas operaban como tales. Así, aún cuando la tarifa incluía en su integración un renglón para cubrir las necesidades sociales de sus agremiados como pensiones, servicio médico y medicinas, éste nunca fue utilizado para esos fines; lo mismo ocurrió con aquella parte que debía destinarse a la adquisición de equipo (48).

- b) Las tarifas, por otra parte, no tenían una estructuración adecuada en relación a los costos reales de los servicios en función del tipo de mercancías a manejar, según la mayor o menor dificultad, peligrosidad o densidad económica de los productos y en atención al tipo de maquinaria y equipo necesario para su manipulación (48).
- c) No existía una persona jurídica que garantizara al usuario seguridad y protección adecuados a --

(48) Datos consignados con el Lic. Alvarez de la Cadena Sandoval Jorge. Director de Servicios Portuarios de la Comisión Nacional Coordinadora de --- Puertos.

las cargas a efecto de evitar su deterioro, merma y sustracción. Esto llegó a ser un verdadero problema, sobre todo en el puerto de Veracruz, - Ver., donde intervenían múltiples organismos sin dicales que mantenían los servicios fraccionados (48).

Lo anterior hizo necesario la creación de empresas de participación estatal mayoritarias, destinadas, a brin dar esos servicios públicos al usuario. En la mayor parte de los puertos, los sindicatos quisieron protegerse siendo socios de la nueva empresa que se constituía y además siendo, desde luego, titulares del contrato colectivo de trabajo que, en su oportunidad, debería firmarse. Los contratos colectivos que se han modificado a lo largo de la presente administración, - pero que, sin embargo, siguen siendo altamente costosos e improductivos. Por otra parte, también participaron como accionistas de estas empresas algunos de -- los agentes navieros, agentes consignatorios de buques, agentes aduanales, y reexpedidores de carga, quienes - antes se habían negado a crear estas empresas.

El objeto social principal de estas sociedades es el - prestar servicios públicos de maniobras en zonas bajo

jurisdicción federal, servicios marítimos portuarios, servicios portuarios en general y actividades conexas de las vías generales de comunicación, así como el adquirir, dar y tomar en arrendamiento y poseer por cualquier título, los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus funciones.

Para que las empresas puedan prestar esos servicios, - deben tener el permiso respectivo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como la tarifa sancionada y aprobada por la misma.

Así las empresas de servicios portuarios, constituidas en el lapso comprendido de 1971 a 1973, venían a resolver un problema grave, no solo de orden social, sino - también económico y político. Efectivamente, para los trabajadores, las empresas de servicios portuarios --- constituyen la única forma de alcanzar la seguridad social, la cual, se les había negado durante muchos años. En el orden económico, estas empresas favorecen el tráfico de mercancías al ser responsables de la mercancía que entra en el recinto portuario, no únicamente en el momento de su manejo, sino a lo largo de toda su estancia, y ésto indudablemente, da seguridad a los usua---

rios. Políticamente la creación de las empresas de -- servicios portuarios permite al Ejecutivo Federal dictar lineamientos generales para todos los puertos, ya sea vía inversiones o bien vía control administrativo que se ejerce a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Basta observar el comportamiento de las inversiones durante los años de 1978 al actual, en las diferentes empresas de servicios portuarios, para derivar cuál ha sido la política del Ejecutivo Federal en este ramo. - Durante el año de 1978, la mayor parte del presupuesto se otorgó a la adquisición de equipo para la carga general, y el grueso del financiamiento externo fue para adquirir un remolcador; en 1979 la política había cambiado. El financiamiento fue para equipo de contenedores y la mayor parte del presupuesto fue otra vez para equipo marítimo; en 1980 sin embargo, puede aseverarse que la mayor inversión fue para equipo que mueve granel y una tercera parte para carga general, y sigue invertiéndose con financiamiento desde luego, en equipo para contenedores y en remolcadores.

En 1981 otra vez se invierte tanto con presupuesto federal que se traduce en acciones de capital social a -

favor del Gobierno Federal, como un financiamiento externo, en equipo para mover carga general; un 20% para equipo granelero y una parte muy importante para equipo marftimo nuevamente. Fue precisamente el equipo marftimo el que ocupó el primer lugar en 1982 tanto en inversiones directas del Gobierno Federal como en el financiamiento.

Actualmente el Gobierno Federal, tiene participación mayoritaria, exceptuando Servicios Portuarios de Veracruz, S.A. de C.V., en donde la inversión estatal es minoritaria. Esto se logró debido al programa de apoyo a las empresas, iniciado a partir de 1978, con el fin de fortalecerlas mediante aportaciones de capital para la adquisición de equipos, aunado a la política de reinversión de utilidades.

Debe apuntarse que a partir de 1978 las empresas se -- han manejado con números negros; la única empresa que debido a la carencia de movimientos en el puerto no pu do sobrevivir fue Servicios Portuarios de Francisco I. Madero, S.A. de C.V., en Puerto Madero, Chis., empresa que fue disuelta y está en proceso de liquidación. En 1984, se fundó la empresa Servicios Portuarios de Quin



tana Roo, S.A. de C.V., observándose en este caso, que en su constitución aparece una inversión importante - del Gobierno Estatal, del Municipal, de los Usuarios y de otros inversionistas (49).

#### 8.1 SERVICIOS PORTUARIOS EN MANZANILLO, S.A. DE C.V.

Servicios Portuarios de Manzanillo, S.A. de C.V., fue la primera empresa de servicios portuarios de participación estatal mayoritaria y en esa virtud, el modelo de las que le siguieron, constituida el 16 de junio de 1971 con un capital social de siete millones de pesos, mínimo y sin derecho a retiro. Esta empresa, así como las demás de servicios portuarios, está sujeta a las - disposiciones relativas a la Ley General de Sociedades Mercantiles, así como a todas las demás de orden público.

El órgano supremo es desde luego, la Asamblea General de Accionistas, y su Consejo de Administración están in

(49) Datos consignados en los archivos de la Dirección de Servicios Portuarios de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

tegrados por un número impar de miembros que también se rige por lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles y en los estatutos de la propia empresa. La presidencia del Consejo de Administración recae actualmente en el Subsecretario de Operación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Parte medular en las negociaciones para la constitución de esta empresa fue la firma del contrato colectivo, que finalmente fue signado con la Unión de Estibadores y Jornaleros del Pacífico, C.R.O.M., agrupación que controlaba tanto las maniobras a bordo como las de tierra.

El contrato colectivo ha sufrido modificaciones a lo largo de estos años. Otro aspecto medular fue el de la estructuración de la tarifa. En un principio se utilizó la misma que tenía autorizada la Unión de Estibadores ya señalada, pero también ha ido variando.

## 8.2 CONTRATOS COLECTIVOS

Las empresas tienen firmados contratos colectivos con

los sindicatos que antes tenían la tarifa expedida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para --- prestar los servicios de maniobras; en promedio las negociaciones se llevan con dos sindicatos por cada empresa, en Manzanillo, Col., sólo existe uno, pero la empresa Servicios Portuarios del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V., que opera los puertos de Coatzacoalcos, Ver., y Salina Cruz, Oax., firma contratos colectivos con cuatro agrupaciones sindicales y además administra la tarifa y permisos mediante convenio con la Cooperativa "Unión, Esfuerzo y Trabajo" de Coatzacoalcos, --- Ver., quien es la verdadera titular de las maniobras - en ese puerto, la cual se negó a integrarse a la Sociedad Anónima cuando ésta se constituyó.

Debe destacarse que en el caso de Acapulco el tabulador constituye más del 80% de la tarifa, y que sólo el 43% del tabulador es para salarios directos, y el 57% restante lo maneja el Sindicato. Esto es un hecho -- alarmante y es sólo otra de las facetas de los contratos colectivos, que demuestra que los beneficios obtenidos por el trabajador sindicalizado a través del contrato colectivo, principalmente su salario, van a sufrir fuertes desviaciones y mermas antes de llegar a -

él, lo que ocasiona que el contrato colectivo sólo sea productivo para los dirigentes del sindicato.

Otro importante factor de improductividad y alto costo común a todos los contratos colectivos de trabajo, es la obligación que tienen las empresas de inscribir en el Instituto Mexicano del Seguro Social a todos los -- miembros del o de los sindicatos firmantes, ya que aún cuando esos trabajadores activos laboren ocasionalmente en la empresa, ésta debe cubrir a ese Instituto las cuotas que se fijan.

Un problema común también en las empresas, derivado de los contratos colectivos, es el establecimiento de una regla general "provisional" en la que pactan se labore en jornada diurna de las 8:00 a las 12:00 horas y de - 13:00 a 17:00 horas o de las 14:00 a las 18:00 horas - de lunes a sábados, modificando así las tres clases de jornadas: diurna, mixta y nocturna convenidas en el - propio contrato que indudablemente convienen más a la empresa. En efecto, todo trabajo que se realice fuera de ese horario se considera extraordinario y se cubre a los trabajadores con un 100% de recargo. En ciertos puertos escapan a esta regla los graneles y cargamen--

tos gruesos, para los que se pacta el llamado "tiempo corrido". Sin embargo, es costumbre generalizada el pagar como horas extraordinarias aquellas comprendidas entre las doce y las trece horas o las doce y las catorce horas, aún en el supuesto de que el trabajador sólo haya laborado en todo el día esas horas. Además, el domingo no se trabaja y de hacerse así, debe cubrirse a los estibadores un recargo del 100% sobre el tabulador ordinario de salarios. Sobre el señalar que el índice de productividad en los puertos aumentaría en forma considerable si se laborase sobre un plan de tres jornadas y señalando días de descanso rotativos a los trabajadores.

Administrativamente las empresas, en virtud de los contratos colectivos, tienen la obligación de retener a los salarios de los trabajadores diferentes cuotas sindicales ordinarias y especiales. Esto no solo afecta a la empresa, ya que dedica muchas horas-hombre a esos menesteres, sino que también afecta a los trabajadores, sobre todo a los eventuales quienes, como se verá más adelante, son llamados por el Sindicato para "completar cuadrillas" con una frecuencia innecesaria. En Mazatlán, Sin., el porcentaje retenido para el Sindicato

es del 12% en Manzanillo, Col., del 20%, y ya se citó el caso de Acapulco, Gro., en donde la empresa retiene al trabajador un 57%. A estas retenciones se suman -- las cantidades que por diversos conceptos tienen que -- entregar las empresas a los sindicatos, destacándose -- por su irregularidad aquella que se otorga para cubrir pensiones a los extrabajadores que fueron "jubilados" por esos Sindicatos con anterioridad a la creación de las empresas, dado que existe un Fideicomiso llamado -- "Fondo para Pensiones de Trabajadores Portuarios" que atiende a todos esos extrabajadores y les remite una -- pensión mensual además de inscribirlos, tanto a ellos como a sus beneficiarios en el Instituto Mexicano del Seguro Social, con lo que gozan de atención médica.

Las cláusulas tercera y cuarta transitorias en el Contrato Colectivo de Trabajo y en el Convenio para la ad ministración de permiso y tarifa celebrado por Servi-- cios Portuarios en Mazatlán, S.A. de C.V., con la liga de Trabajadores Marftimos y Terrestres del Puerto de -- Mazatlán, CROM con la Unión de Estibadores y Alijado-- res del Puerto de Mazatlán, Sin., respectivamente, con vienen que un 54.46% de los ingresos brutos de la em-- presa serán para los trabajadores.

### 8.3 TARIFAS DE MANIOBRAS

Debido a los diferentes derechos generados por los Sin  
dícatos desde antes de la constitución de las empresas  
y después, a través de los contratos colectivos de tra  
bajo, existe una discrepancia estructural en las tari  
fas de maniobras en los puertos, y cualquier cambio en  
ellas debe ser negociada previamente con los Sindica  
tos, lo que implica un costo.

Como ya se indicó, el contrato colectivo de trabajo --  
condiciona las tarifas de maniobras, lo que ha provoca  
do una distensión peligrosa en la estructura de las --  
mismas. Las tarifas no responden a la necesidad de --  
las empresas; más del 50% de las mismas se integra con  
el llamado "tabulador"; en Manzanillo, Col., por ejem  
plo, el porcentaje de mano de obra de la tarifa es ma  
yor al 83%, lo que significa que la empresa sólo dispo  
ne del 17% restante para los costos de equipo, adminis  
tración, y superavit.

El renglón que más deterioro ha sufrido es el del equi  
po, dado que aún cuando se incrementa año con año, no  
alcanza en el total la proporción que antes tenfa debi

do a que el porcentaje que ocupa el tabulador en la integración de las tarifas crece en las revisiones que - anualmente se hacen a aquellas.

Se suma a lo anterior el que la incorrecta aplicación del contrato colectivo origine gastos extras no contemplados en el tabulador, y que orillan a las empresas a disponer para estos pagos de la parte que corresponde para equipamiento, invirtiendo como promedio sólo la mitad de lo que tenían previsto de acuerdo a la tarifa (50).

(50) Datos consignados en el archivo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.



## 9. EL GREMIO UNIDO DE ALIJADORES

El 28 de junio de 1911, Isauro Alfaro, Aristeo González, y Santiago Corona entre otros, fundan en Tampico, Tamps., la "Sociedad Gremio Unido de Alijadores" con objeto de que los trabajadores presentaran un frente común a la empresa "Rewley y Cía.", la cual efectuaba todos los trabajos de carga y descarga (maniobras) de los almacenes generales, de los vapores de la "Ward -- Line" y de los muelles fiscales (51).

Tampico evolucionó aceleradamente en sus actividades comerciales portuarias como resultado del establecimiento de las compañías petroleras extranjeras en la región como: "El Aguila", "La Huasteca", "La Corona", y demás.

En 1921, obtienen un contrato con los Ferrocarriles Nacionales de México, para que las maniobras de carga y

(51) Datos Consignados con el Lic. De Stefano Sahagún Marco Antonio. Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

descarga de mercancías transportadas en éstos que utilizarán el puerto de Tampico.

El 16 de abril de 1922, la sociedad de resistencia se transforma en sociedad cooperativa.

Con motivo de la relación entre la cooperativa y la -- "Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, - S.A." ésta última le arrienda a la primera, una superficie que tenía concesionada por la entonces Secretaría de Patrimonio Nacional, a cambio del pago del 12% de los ingresos que por sus actividades en el área percibiera la cooperativa.

En 1966, se cumple el término de la concesión otorgada a favor de la compañía de Ferrocarriles, por lo que el gobierno decide concesionarle el área directamente al Gremio Unido de Alijadores conservándose como pago el mismo 12%, pero ya no por el área sino como la participación a que se refiere el Artículo 110 de la Ley de - Vías Generales de Comunicación, por la explotación de un servicio (51).

El área de referencia siempre ha estado sujeta a los poderes federales por ser un bien del dominio público de la Federación.

Al integrarse la superficie mencionada al puerto de -- Tampico y considerarse como un bien del dominio marítimo nacional en los términos del Artículo 9° Fracción - IV de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, la -- competencia sobre dicha zona quedó bajo el ámbito exclusivo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, misma que con fecha 11 de junio de 1966, otorgó -- al Gremio una concesión para el aprovechamiento del -- muelle fiscal y de sus instalaciones y dependencias ac cesorias facultándolo para explotar con exclusión de - cualesquiera otras personas físicas o morales, las ma- niobras de carga, descarga, estiba, alijo y en general las requeridas para el movimiento de mercancías y efec tos en los barcos que atracarán al muelle fiscal, en - el propio muelle y en sus dependencias; estableciéndose como plazo de la concesión el de seis años a partir de esa fecha, prorrogable por lapsos iguales, a juicio de la Secretaría.

Asimismo, obtuvo una diversa concesión el 6 de julio - del mismo año, regida por las mismas estipulaciones, y relativa al aprovechamiento del muelle de metales y minerales en el mismo puerto.

El 10 de noviembre de 1972, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en un solo documento prórroga, -- consolida, amplía el objeto de reforma las dos conce-- siones anteriores, declarándose la prórroga por seis - años a partir del 12 de junio de 1972 (51).

Mediante oficio del Secretario de Comunicaciones y --- Transportes del 12 de agosto de 1975, se concede nuevo término a la concesión con una ampliación de trece --- años a partir del 12 de junio de 1972.

Como se desprende de los antecedentes comentados, el - Gremio, es el único "concesionario de maniobras" en la República, ya que las empresas de servicios portuarios son únicamente "permisionarias" porque no tienen el -- uso y aprovechamiento de las áreas del puerto.

En la práctica y para efectos operativos basta con ser permisionario de maniobras, ya que el Estado no le re-

porta ningún beneficio otorgar áreas que él mismo conserva, mantiene e incluso incrementa instalaciones, en los términos en que las tiene concesionadas al Gremio.

Aún más, como concesionario se propician abusos y el encarecimiento de otros servicios portuarios como es el caso del avituallamiento, dado que en Tampico los avitualladores le entregan una cantidad al Gremio por un supuesto "derecho de paso por las áreas concesionadas".

En 1956, el Ing. Walther C. Buchanan, Subsecretario de Comunicaciones y Obras Públicas encargado del despacho, haciendo eco de una recomendación de la Organización Internacional del Trabajo, emite una circular en el sentido de que a efecto de humanizar los trabajos portuarios se establecía una cuota adicional que deberían pagar los usuarios para el equipamiento de los puertos (51).

La ambigüedad de tal disposición no permite resolver un serio cuestionamiento, ¿el equipo comprado con ese fondo es del Estado, o es de los permisionarios?.

Cabe destacar que esta incógnita tiene especial importancia en el caso de Tampico, porque en los demás puertos actualmente dicho equipo es parte del activo de -- las empresas las cuales son de participación estatal -- mayoritaria con un altísimo porcentaje y en consecuencia del Estado.

Podría ayudar y despejar la incógnita el señalar que -- la cuota establecida no salió de la percepción del estibador sino de un cargo adicional al usuario, que no se deriva de un compromiso contractual entre trabajador y patrón, dado que su origen había sido una disposición administrativa de la autoridad operativa.

Independientemente de las consideraciones del apartado anterior, el equipo se adquiere por conductos y con -- apoyo del Gobierno, ya que éste a través del Fideicomiso para Maquinaria y Equipo Marítimo y Portuario brinda asesoría, financiamiento, y auxilio obteniendo mejores condiciones crediticias.

Pero sobre todo, el permisionario o concesionario tiene la obligación de tener afectos al servicio público de que es titular los bienes que le permiten cumplir --

con su objetivo, so pena de caducidad de la concesión, según lo previene el Artículo 29 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Sin embargo, en Tampico existe un "servicio combinado" que consiste en que cuando la capacidad de almacenamiento del puerto está cubierta, la carga se almacena, después de cumplir con requisitos aduanales utilizando el equipo del puerto, en una propiedad particular -- del Gremio-- vecina al recinto portuario.

Por dicho servicio, el Gremio factura a sus clientes - sin hacer pago alguno a la Federación, no obstante que a ésta le cuesta el desgaste del equipo, y sobre todo tiene derecho a una participación porque siendo terrenos, obras y construcciones, necesarias para el establecimiento de servicios, son partes integrantes de -- las Vías Generales de Comunicación (Artículo 2° de la Ley) sin importar para ello que sean propiedad privada ya que por ser interés público los servicios portuarios (Artículo 14, Ley de Navegación y Comercio Marítimos) el Estado le impone modalidades a la propiedad - (Artículo 27 Constitucional 2° Párrafo) considerándose para efectos de maniobras, zona federal, por ello la -

Ley Federal del Trabajo le llama "zonas bajo jurisdicción federal", y por lo tanto le resulta aplicable el 110 del mismo ordenamiento, que establece la obligación del explotador del servicio de otorgar una participación al Gobierno Federal, de tal suerte que también requiere permiso para el citado servicio.

#### 9.1 ACARREO

El acarreo es el servicio que se brinda con camiones y que complementa a un transporte principal al trasladar la carga de la terminal (ferroviaria, portuaria, aérea, etc.) a las bodegas o domicilios de los usuarios o viceversa en un radio de acción determinado (52).

El Gremio lo venfa prestando con permisos provisionales porque en virtud de impugnaciones de camioneros locales no habfa logrado el permiso definitivo.

(52) Datos Consignados en los Archivos de la Dirección de Estudios Jurídicos y Apoyo Normativo de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.



Finalmente el 25 de agosto de 1982, le fue otorgado el permiso definitivo, curiosamente dicho permiso carece de temporalidad, tampoco fija la participación que corresponde al Estado, ni obliga a depositar fianza como garantía del servicio, además el permiso le fue otorgado por el Director General de Tarifas, Maniobras, y -- Servicios Conexos, funcionario que no está facultado para ello, pues según el Artículo 6° Fracción XIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es atribución no delegable del Secretario autorizar con su firma las concesiones, permisos, franquicias y autorizaciones que le competen, quedando reservado a los directores generales el substanciamiento y tramitación de los procedimientos correspondientes. Es el caso de que tampoco le correspondía a la Dirección de Tarifas, el conocer de la solicitud pues contraviene lo dispuesto en los Artículos 14-I y 272 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos en relación con el 28 del reglamento ya citado. Al efecto -- existe un dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, que señala que tomando en cuenta que prevalece la norma particular sobre la general, corresponde a la Dirección General de Operación y Desarrollo Portuario, la tramitación de solicitudes para estos servi

cios, así como vigilar su cumplimiento y proceder en su caso para su modificación, caducidad, nulidad, res  
ción, o revocación.

Por los vicios ya comentados en la expedición del permiso, éste resulta nulo. Claro está que para ello la autoridad competente deberá declararlo así.

## 9.2 MANIOBRAS A BORDO

Como se dijo, el titular de las maniobras a bordo, es el sindicato el cual pactó con la cooperativa la reali  
zación de éstas. Los miembros del sindicato son los mismos que los de la cooperativa. Esta situación persiste sólo para beneficio del Gremio el cual se acoge a ambos regímenes con las ventajas consiguientes. En estas maniobras tampoco percibe el Estado participa---  
ción alguna (52).

## 9.3 LANCHAJE

Con fecha 30 de abril de 1982, el Ejecutivo Federal -

por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó al Gremio Unido de Alijadores, S.C. de -- R.L., permiso para la prestación de los Servicios Públicos Portuarios de Lanchas para Pilotos de Puerto y de Lanchas al Servicio de Buques en el Puerto de Tampico, Tamps., teniendo como características principales las siguientes (52).

- El objeto es la prestación de los servicios antes mencionados.
- El plazo vendrá a ser de diez años contados a partir de la fecha de firma del permiso.
- La participación al Gobierno Federal será del tres por ciento mensual de sus ingresos tarifados de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 110 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.
- La fianza o depósito será de cincuenta mil pesos, para el caso de inobservancia de las obligaciones establecidas en el permiso.

Como servicio público de lanchas para pilotos debe entenderse la conducción del práctico o piloto de puerto hasta el costado del barco para abordarlo y, a la inversa, retornarlo a tierra.

Por servicio público de lanchas de buques se entiende la conducción de la tripulación o usuarios distintos - de los pilotos de puerto, hasta el costado del barco - para abordarlo o retornar a tierra.

10. LEYES Y REGLAMENTOS QUE FUNDAMENTAN A LA ACTIVIDAD PORTUARIA

Podemos enunciar como Leyes y Reglamentos que fundamentan a la actividad portuaria a la Constitución Política, a las leyes de Navegación y Comercio Marítimos, la de Vías Generales de Comunicación y a sus reglamentos, ordenamientos de los cuales haré una breve mención y posteriormente me referiré a conceptos específicos de los mismos.

CONSTITUCION

El Artículo 27, determina la jurisdicción de las aguas nacionales e incluye en su párrafo 8° el régimen de la zona económica exclusiva.

El Artículo 32, precisa que las tripulaciones de las embarcaciones mexicanas deben ser de nacionalidad mexicana por nacimiento, así como los capitanes y pilotos de puerto.

Por su parte, el Artículo 73, establece la facultad - que tiene el Congreso de la Unión para legislar en esta materia. Por ello tiene carácter de Federal todo - lo que se refiere a la navegación marítima, la infraestructura portuaria; sus maniobras; a las empresas navieras; los buques, actos hechos y bienes relacionados con el comercio marítimo.

El Artículo 89 en su Fracción VIII señala como facultad presidencial habilitar toda clase de puertos.

#### Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.-

El Presidente de la República no puede distribuir los asuntos a su albedrfo, tiene que ser el Congreso quien a través de un acto formal suyo: "La Ley", establezca el número de Secretarios de Estado y su ámbito de competencia, en el caso que nos ocupa es el Artículo 36 - de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el que confiere a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el despacho de los asuntos relativos con el transporte marítimo y los puertos.

De este ordenamiento también emana el Reglamento Interior de esa Secretaría de Estado.

#### Ley de Navegación y Comercio Marítimos.-

En vigor desde el 21 de noviembre de 1963, regula la parte operativa de la navegación y de los puertos, determina el régimen de la Construcción Naval, de la empresa naviera, de los consignatarios de buques, de los contratos de transporte marítimo, del seguro marítimo, de los privilegios marítimos, del Registro Público Marítimos Nacional, etc.

Ha sufrido modificaciones en 1975 y el 3 de diciembre de 1984.

#### Ley de Vías Generales de Comunicación.-

Su libro tercero está dedicado a las comunicaciones por agua, es supletoria de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y particularmente en materia de concesiones y permisos sigue regulando la ocupación de zo-

nas en superficie destinadas a la Secretaría de Comu-  
caciones y Transportes.

**Ley General de Bienes Nacionales.-**

Esta Ley y el Reglamento de Zona Federal Marítimo Te--  
rrestre y de los Terrenos ganados al mar, para efectos  
de destino de la zona federal, establece la concurren-  
cia de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes  
y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, ya que se  
estableció que el mejor fin del litoral es una instala-  
ción portuaria. Deroga algunos dispositivos de la de  
Vías Generales de Comunicación por lo que se refiere a  
Zona Federal Marítimo-Terrestre.

**Ley Aduanera y su Reglamento.-**

Estos textos, son producto de la Reforma Fiscal, como  
lo es también la Ley Federal de Derechos. El Código -  
Aduanero expedido en 1951, que había sido adicionado,  
reformado y derogado.



### Administración Pública Federal.-

La Administración Pública es la parte del Estado conocida como "gobierno".

Esta se divide de acuerdo con la Ley en Central y Para estatal. La Central está compuesta por el Presidente de la República, los Secretarios de Estado y los Procuradores Generales de la República, y del Distrito.

Dentro de la Central, existe una modalidad que se denomina "organismo desconcentrado". Como ejemplo en el Subsector tenemos al servicio de transbordador y al Organismo encargado del programa de Puertos Industriales.

La Administración Pública Central, tiene una sola personalidad jurídica mientras que en la Paraestatal, cada entidad posee Personalidad Jurídica, Régimen, Patrimonio, Objeto y Denominación propios y definidos.

La Paraestatal se integra por:

- a) Organismos Públicos Descentralizados, como la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

- b) Empresas de Participación Estatal Mayoritarias V. gr. S.P.I.T.S.A.; Empresas de Participación Estatal Minoritarias, ejem: Serpover.
- c) Instituciones Nacionales de Crédito, como el Banco Nacional Pesquero y Portuario; y
- d) Fideicomisos Públicos, tal es el caso de FIDEMAP, y FONDEPORT.

La Administración Pública tanto Central, como Paraestatal tiene a su cargo la acción continua encaminada a -satisfacer las necesidades del interés público.

#### AUTORIDAD

En el caso de los Puertos, las disposiciones jurídicas, se refieren a la autoridad de muy diversas formas, por ejemplo: La Autoridad Portuaria, según el Artículo 40 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, la Autoridad Marítima según el Artículo 65 de la misma Ley. - La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas de -- acuerdo al 162 de la Ley de Vías; La Secretaría de Co-

municaciones y Transportes conforme al Artículo 169 de la misma Ley.

Todos estos artículos son derecho positivo esto es aún cuando muchos datan de hace 42 años, están vigentes y además se aplican.

Todos son la misma autoridad porque a la fecha no hay distingo entre marítimo y portuario.

Suprema Autoridad Marítima.-

Merece un comentario aparte el concepto de "Suprema Autoridad Marítima" del Artículo 15 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimo.

No existe, Suprema Autoridad Aeronáutica, Sanitaria, - Aduanera o Carretera, sólo la Marítima tiene tal calificativo, que además no le sirve de nada porque sigue siendo Autoridad con él o sin él.

Asimismo, el Artículo citado de la Ley de Navegación - también hace referencia al Ejecutivo Federal con ese -

rango. Pero en México, según Rfos Elizondo la razón de la aplicación del adjetivo "Supremo", es de carácter histórico pues el invocado Artículo 80 de la Constitución vigente repite literalmente lo dispuesto en la de 1857, y ésta con imperceptible modificación lo señalado en la de 1824. Y como ni en la Constitución de los Estados Unidos de América 1787, ni en la France sa de 1793, se adjudica el Poder Ejecutivo el rango de Supremo, es posible que los redactores de la Constitución de Apatzingan quienes también llaman "Supremo" al Poder Ejecutivo, se hayan inspirado en las ideas de -- Locke quien en su obra "Ensayo sobre el Gobierno Ci---vil", así lo califica, porque considera que posee el poder supremo de Ejecución al emanar del Pueblo y al estar sus actos fundados en la Ley, por lo que no tiene otra voluntad y otro poder que los de la misma Ley.

**CAPITULO TERCERO**  
**PUERTOS INDUSTRIALES EN MEXICO**

- 1. CONCEPTO DE PUERTO INDUSTRIAL**
- 2. OBJETIVOS Y CARACTERISTICAS DE LOS PUERTOS INDUSTRIALES**
- 3. POR LOS OBJETIVOS DE LOS PUERTOS INDUSTRIALES SE PROPONE UNA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA**
- 4. PROPUESTA DE UNA NUEVA AUTORIDAD**

**4.1 DE LOS AMBITOS PORTUARIOS Y MARITIMO**

## PUERTOS INDUSTRIALES EN MEXICO

El desarrollo industrial y urbano en México como todos sabemos, se ha dado particular y notablemente en el altiplano, en tanto que las regiones costeras a pesar de las amplias posibilidades de desarrollo que nos ofrecen, sólo han tenido una expansión incipiente y limitada a unos cuantos sitios.

Los empresarios por otro lado, han optado por invertir casi siempre en las proximidades de los grandes centros urbanos, con lo que se han subestimado otros factores como la calidad y cuantía de los recursos naturales, terrenos de bajo costo, abastecimiento de energéticos y las perspectivas de expansión, que para varias ramas de la industria ofrecen distintos sitios del territorio nacional.

Como resultado de lo anterior, se ha propiciado la concentración de habitantes en el altiplano presionando agudamente sobre la capacidad del medio físico para sustentar tal concentración y sobre todo en lo que se refiere a la oferta de empleos, que es capaz de gene--

rarse en esa zona del país y que se encuentra totalmente desaprovechada (53).

Actualmente, cerca de la cuarta parte de la población mexicana se concentra en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. Este crecimiento desmedido de las áreas metropolitanas del altiplano, ha llegado al punto en que los beneficios derivados de su escala y resultantes de la aglomeración se han transformado en grandes perjuicios para la sociedad mexicana en su conjunto ya que ésta soporta costos cada vez más elevados en la producción de bienes, servicios y en la atención de las necesidades fundamentales de la población.

Como alternativa a este problema tenemos a las zonas costeras toda vez que la cercanía de materias primas básicas, el suministro de energéticos a precios inferiores, y el costo relativamente bajo de la tierra junto con las ventajas en costos para importar bienes intermedios o para exportar productos, representan posibilidades efectivas para alcanzar una mejor distribu--

(53) Sánchez Molina Antonio, "Síntesis Geográfica de México", Editorial Trillas México 1972. Pág.145.

ción de la población y de las actividades productivas en el territorio nacional (54).

La creación de oportunidades de empleo en amplia escala y con el establecimiento de servicios urbanos en -- las costas, nos servirán para el reacomodo de la población y como estímulo a la utilización de los recursos naturales. Con ésto, los puertos industriales cumplirán con su propósito de llevar a la población hacia -- donde están los recursos y evitar el costo creciente -- que provoca la concentración demográfica industrial, -- donde cada vez los recursos son más escasos y caros -- (55).

Por otra parte, serán puertos industriales en México, Lázaro Cárdenas, en la desembocadura del Balsas, Altamira, en Tamaulipas, y Laguna del Ostión, en el Norte de Coatzacoalcos, Veracruz.

- (54) Cibotti Ricardo y Sierra Enrique; "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo" Editorial Siglo XXI 4a. Edición 1975; México. Pág.125.
- (55) Peston M.H. y Rees R. "Maritime Industrial Development Areas National Ports". Council 1970. Pág. 325.





- 4) Un subsidio del 20% del salario mínimo general - anual, multiplicado por el número de empleos adi - cionales por la instalación de nuevos turnos a - todas las empresas que tengan un mínimo de dos - años de operación y desarrollen cualquier clase de actividad industrial.
  
- 5) Un subsidio del 5% del valor de la adquisición - de la maquinaria y equipo nuevo de producción na - cional que forma parte de su activo fijo.
  
- 6) Un subsidio del 25% sobre la inversión de acti-- vos fijos de las industrias consideradas como pe - queñas empresas entendiéndose como tal, aquellos cuyos activos fijos totales al valor de adquisi- ción, no excedan del equivalente al importe de - 200 veces el salario mínimo general de un año co - rrespondiente a la zona económica denominada -- "Distrito Federal Area Metropolitana".

El subsidio de energéticos y petroquímicos básicos, se otorgará en forma de descuentos sobre la facturación - que les corresponda por su consumo, los demás consis-- ten en créditos contra impuestos federales otorgables

por medio de certificados de promoción fiscal, utilizables para el pago de estos impuestos y la duración del derecho a acreditar el importe consignado será de 5 -- años a partir de la fecha de su expedición.

## 1. CONCEPTO DE PUERTO INDUSTRIAL

Son lugares en la costa, en donde además de realizarse el transbordo de mercancías en volúmenes de escala, se contempla el desarrollo industrial por virtud de la -- gran cantidad de materias primas que deben ser trans-- formadas. Si el costo por el manejo y transporte de - las materias primas es alto, muchas industrias quedan fuera de la competencia en el mercado internacional, - de ahí que de esta importante consideración se derive la necesidad de que la industria se desarrolle en las costas, especialmente asociada a los puertos buscando el abatimiento de los costos (57).

Con los avances conseguidos en la navegación marítima, al terminar la segunda guerra mundial, se inicia el de sarrollo de los puertos industriales.

El crecimiento de Rotterdam y Amberes fué tan rápido - que en pocos años superó ampliamente los volúmenes de

(57) Hernández de Labra, "Puertos", Sin Editorial Edición 1983. México, D.F, Pág. 807.

flete que se operaban en los puertos comerciales, debiéndose ésto al establecimiento de industrias en estos lugares, donde se podía tener seguridad absoluta en el transporte de materias primas, productos y ahorros considerables en los fletes y su manejo. Entre las ciudades portuarias que han sido escenarios de un rápido crecimiento de la industria figuran, Rotterdam, Amberes, Tokio, Yokohama, Kobe, El Havre, Hamburgo, -- Houston y Londres (58).

A partir de su creación, los puertos industriales del mundo han tenido una expansión acelerada que ha obedecido en buena medida a la función integradora que desempeñan y a su contribución al desarrollo nacional e internacional.

Así, tenemos que México es un país con una gran extensión de sus costas y que ofrece un cruce muy corto entre los Océanos Pacífico y Atlántico y con perspectivas de concurrir a todos los mercados de Norteamérica, América Latina, Europa, Asia y Africa.

(58) Del Moral Carro Rafael, Obras Marítimas, Madrid 1980. Págs. 165 - 170.

La posibilidad de ampliar y diversificar el comercio exterior será tangible en la medida en que México disponga de puertos que faciliten el arribo de las grandes embarcaciones que hoy mueven el grueso de la carga internacional y que la industria nacional, convenientemente localizada en estos puertos, pueda aprovechar -- las ventajas en costo para su abastecimiento de materias primas y distribución de sus productos, evitando el traslado desde las costas hasta el altiplano y desde los grandes centros metropolitanos a los puertos.

De esta forma, la utilización de los puertos y su desarrollo como centros industriales habrán de significar el surgimiento de nuevos polos de actividad, creadores de su propia demanda de transporte para vitalizar el comercio interior y exterior.

## 2. OBJETIVOS Y CARACTERISTICAS DE LOS PUERTOS INDUS-- TRIALES

El establecimiento de un desarrollo industrial portuario se hace también con base en la consideración de -- factores económicos como es el desarrollo de un país - buscando que su producción se oriente al mercado mundial; y es por eso que deberán señalarse los objetivos y características de todo puerto industrial.

Así, los principales objetivos son: (59).

- 1) Promover el aprovechamiento de los recursos físicos y hacer efectivas las ventajas de su localización.
- 2) Alentar el desarrollo de la industria hacia un mercado abierto.

(59) Datos consignados en "El Programa de Puertos Industriales" Editado por la Coordinación del Programa 1982.

- 3) Concentrar en un área definida a las industrias actuales, previendo las que puedan establecerse en el futuro, y también con el fin de lograr un efectivo control de contaminación.
- 4) Lograr una gran economía en los costos de transporte tanto marítimo, como el terrestre, con las adecuadas conexiones carreteras y ferroviarias.
- 5) Combinar todos los factores que se tengan en las regiones costeras del país, para la expansión de la industria manufacturera en estos sitios.
- 6) Disponer de instalaciones para la carga y descarga de los productos que lleguen y salgan del puerto, asociadas a una infraestructura portuaria adecuada, para que la estadía de los buques sea mínima.
- 7) Enfocar la expansión y el desarrollo de los asentamientos humanos con prioridad hacia las costas para evitar la expansión de las áreas centrales del país ya congestionados.



## CARACTERISTICAS DE LOS PUERTOS INDUSTRIALES

Los puertos industriales tienen características distintas, como son: (60).

- 1) Debe tener una adecuada localización con respecto a los mercados que recibirán la producción de ese centro industrial.
- 2) Deberá considerarse en lo interno, aspectos económicos, políticos y sociales y en lo externo deberá el puerto industrial adaptarse a los cambios políticos económicos del mundo.
- 3) Los puertos industriales deberán adaptarse a la evolución del comercio marítimo en su infraestructura portuaria y además permitir la adición de nuevas áreas para el establecimiento de industrias que se incorporarán al proceso productivo.

(60) Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Síntesis del Programa de Puertos Industriales, México 1982. Pág. 12.

Se puede concluir, que la ventaja de todo puerto industrial será la de ahorros por concepto de manipulación y transporte de los grandes volúmenes de materias primas que deben ser transformados.

3. POR LOS OBJETIVOS DE LOS PUERTOS INDUSTRIALES SE PROPONE UNA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

La administración de un desarrollo industrial portuario puede efectuarse a través de un organismo descentralizado y decimos descentralizado, toda vez que esta forma de administración es compatible con la existencia de una autoridad central que vendría a condicionar las decisiones de dicho organismo y fijaría al mismo tiempo las variables económicas básicas. Dicho organismo actuaría como responsable de la aplicación de las políticas en esa área, administrando el conjunto y promoviendo el establecimiento de industrias.

Por lo tanto, las funciones y objetivos que podrían asignarse al organismo descentralizado serían la de ser responsable de la administración del puerto industrial y de su desarrollo, operación y mantenimiento, a fin de: (61)

- (61) Naciones Unidas "Desarrollo de los Puertos, Mejoramiento de las Operaciones Portuarias e Instalaciones Conexas". Documento N.T.D./B/C.4/42 Rev. I Nueva York 1969.

- 1) Prever sitios adecuados para la instalación de las plantas industriales.
- 2) Efectuar arreglos y llevar a cabo negociaciones para el arrendamiento o en su caso venta de las áreas para el desarrollo industrial.
- 3) Asegurar el abastecimiento y mantenimiento de -- los servicios de medios de transporte, de provisiones de acceso por carretera y ferrocarril, de agua potable y energéticos.
- 4) Establecer las medidas necesarias, a fin de proteger el ambiente.

La ley establece la autonomía de que disfruta el órgano descentralizado de la administración pública cuya característica es tener patrimonio y personalidad jurídica propias que le permiten tener facultades de mane-  
ra especial, con relación a situaciones financieras y comerciales. Este organismo, dentro de lo razonable, debe operar como una empresa comercial con respecto a muchos de sus objetivos y funciones.

A través de su consejo de administración delega facultades amplísimas al administrador portuario, por ejemplo:

- Comprar y vender activos
- Comprar y vender servicios
- Controlar y despedir empleados
- Contratar préstamos en los términos normales de mercado y de fuentes financieras
- Invertir, determinar tarifas, etc.

Estas facultades están dentro de la naturaleza de los organismos descentralizados de la administración pública.

La creación de los puertos industriales es un acto de política deliberada por parte del gobierno mexicano -- con objetivos especiales que por su importancia, como por ejemplo la descentralización económica y poblacional, la economía de escalas y la integración de las -- vías de comunicación, ayudar a estimular el desarrollo nacional industrial, con objeto de establecer nuevos -- empleos.

Estos objetivos deben quedar o debe ser deseable que se tomen en cuenta por la administración de los puertos industriales.

Asimismo, como ventajas de la administración portuaria descentralizada en cada puerto industrial encontramos las siguientes ventajas: (62)

- a) Tendrán autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.
  - b) La responsabilidad de la administración recae en un solo órgano.
  - c) La administración es local, es decir que corresponderá a cada Estado con la participación de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.
  - d) La administración local permitirá la participación de los principales usuarios del puerto como son: CONASUPO, PEMEX y FERTIMEX.
- (62) Ley Orgánica de la Administración Pública. Artículo 3o. Fracc. 1a. y Artículo 45.

- e) Permite realizar en forma inmediata ágil y oportunamente los problemas que se presenten.
- f) Facilitará la coordinación de las actividades -- que le correspondan a las dependencias, en ejercicio de sus atribuciones, a los estados y a los municipios.
- g) Tendrá mayor agilidad programática y presupuestaria.
- h) Tendrá capacidad financiera para cumplir con sus programas.
- i) Podrá integrarse a un programa presupuestal nacional portuario.
- j) Podrá realizar actividades de promoción tanto nacionales como internacionales.
- k) Administrar los terrenos industriales.
- l) Proporcionará los servicios portuarios por sí o contratándolos.

- m) Se concentrarán en la administración descentralizada la licencia única para los usuarios del puerto.
- n) La administración descentralizada tendrá un director de puerto y por lo tanto una sola responsabilidad.
- o) Tendrá una política de contrataciones más suelta.

La Ley de Navegación y Comercio Marítimos, prevee en sus Artículos 44 y 50 el régimen de administración de los puertos. El último artículo citado fue modificado con fecha 28 de diciembre de 1981, a efecto de que pudiese organizarse la administración descentralizada a través de un decreto del Ejecutivo y no exclusivamente de una Ley como consignaba el texto original.

En la práctica el único puerto industrial que cuenta con una administración descentralizada conforme al Decreto publicado el 31 de mayo de 1985, es el Sistema Portuario de Tampico Altamira; los demás puertos industriales como son: Laguna del Ostión y Coatzacoalcos, éstos siguen el sistema tradicional que es el centralizado.



#### **4. PROPUESTA DE UNA NUEVA ESTRUCTURA DE AUTORIDAD**

Para lograr un eficiente sistema portuario, en lo que se refiere a la participación de la administración pública, debemos tener presentes dos premisas fundamentales:

- a) Que lo portuario no es lo marítimo.
- b) Que es necesario utilizar en los puertos todos - los modelos de administración que dispone el Estado; (central y descentralizado), conforme a la reforma del Artículo 50 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.

##### **4.1 SOBRE LOS AMBITOS PORTUARIOS Y MARITIMO**

México, a pesar de sus 10,000 kilómetros de litoral no tiene tradición marítima.

De los grandes períodos en que se divide su historia; el indígena prehispánico, el colonial y el nacional, -

poco podemos encontrar referente al mar y por ende a los puertos. Las naciones indígenas no fueron navegantes, como ocurrió con otros pueblos caracterizados por su aventura marina tanto en el Mediterráneo, como en el Atlántico, o en el Pacífico.

En la colonia, la navegación con motivo de actividades comerciales se incrementó entre Europa y América, incluso la hubo con el Lejano Oriente para lo cual se utilizaba el puerto de Acapulco. Esa situación se conservó durante los tres siglos que duró la colonia y el Galeón hizo su último viaje en 1815, recalando y quedándose en las Filipinas para siempre. La razón de esto dependía de la navegación y de todas las órdenes españolas administrativas y políticas, además de los aspectos comerciales que existían a raíz de la independencia pero dicha actividad perdió su objetivo (63).

Después, a la instauración de la república, ésta al cerrarse en su política interna rompió su tradición comunicante.

(63) Díaz del Castillo Bernal "Historia Verdadera de la Conquista de Nueva España" Fernández Editores. Edición 1965. México, D.F. Págs. 95 a 100.

En nuestros días el país ha empezado a superar el conflicto histórico entre la novedad marinera y su costumbre terrestre. Como parte de la historia contemporánea de la materia, tiene especial significado que en 1972, la administración pública, en virtud de observaciones del Banco Mundial, hubiese comprendido la necesidad de crear una unidad administrativa especializada en lo portuario (64).

Lo anterior fue consecuencia de una clara diferencia - técnica y por ende administrativa de los asuntos portuarios con los marítimos.

En esencia, mientras que lo portuario, es la suma de servicios que reciben los pasajeros, la carga y los medios de transporte en el puerto; así como la coordinación dentro del recinto portuario de estos diferentes medios, ya que el barco es sólo uno de ellos, auto--- transporte y ferrocarril también son usuarios de la -- terminal marítima; lo marítimo en términos generales - debe estar referido a los que se conoce como "aventura

(64) Datos consignados en los Archivos del Lic. D'Stefano Sahagún Marco Antonio. Comisión Nacional -- Coordinadora de Puertos.

del mar", ésto es, a la navegación, incluyendo todos - aquellos servicios cuyo objeto es hacer segura la travesfa, o bien aquellos necesarios para brindar auxilio en casos de accidente. La materia marftima también -- comprende el régimen de la construcción naval, el de - la empresa naviera, el de los consignatarios de buques, el de los contratos de transporte marftimo, el del seguro marftimo, el de los privilegios marftimos, el del Registro Público Marftimo Nacional, etc.

Es cierto, que actualmente la ley no distingue entre - autoridad marftima y autoridad portuaria, porque usa - indistintamente ambos conceptos, pero también es cierto que la misma legislación sí logra precisar qué es - lo portuario y qué es lo marftimo, así como también -- qué autoridad es la representante de ésta, y cuál otra es la de aquélla. Esto se desprende de la Ley de Navegación y Comercio Marftimos en sus Artfculos: 14 Fracción V que distingue entre servicios marftimos y servicios portuarios: 14-A, 14-B, 14-C, que se refieren a los primeros: 14-D, 14-F, 14-H y subsecuentes que se ocupan de los portuarios.

Por su parte ese mismo ordenamiento sí precisa las -- atribuciones de Superintendentes de Operación Portua-- ria y de Capitanes de Puerto, pero su diseño ha sido - poco afortunado porque ha generado una aparente duali-- dad de funciones y sobre todo han quedado como letra - muerta los Artículos como el 48 de la Ley.

Pero esto ha ocurrido, no porque sea nebuloso el ámbi-- to de uno y otro, sino más que nada por desconocimien-- to y una falta de definición de la organización admi-- nistrativa superior de ambas direcciones.

La figura de la Superintendencia que es en sí un órga-- no desconcentrado por región, es la precursora de un - órgano con más facultades e incluso el organismo des-- centralizado en materia portuaria, en tanto que la Ca-- pitanía de Puerto, representa a la vieja figura poli-- cial que otorga el despacho de salida de los buques, - pero que no tiene atribuciones para administrar las -- instalaciones portuarias públicas, coordinar los me-- dios de transporte que confluyen en los puertos, y de-- más actividades que debe realizar quien tenga a cargo un puesto a fin de cumplir con su función primordial:

el desalojo de la carga con la mayor celeridad y seguridad posible (65).

Por ello mismo, lo que jamás convendrá hacer es substituir una Superintendencia, por una Capitanía, ni mer-  
mar la autoridad de la primera para beneficio de la se-  
gunda.

La solución no es desaparecer una de las direcciones, porque ésto ocasionaría un severo retroceso en ambas -  
materias. Con la especialización se ha logrado en el caso de la materia portuaria formar un grupo muy calificado de administradores, todos ellos con estudios --  
portuarios realizados en Europa, y en algunos casos --  
también en otras partes del mundo.

En esa circunstancia se encuentran todos los actuales superintendentes de los puertos mexicanos. Lo ante--  
rior permite hacer una carrera en esta área de la admi-  
nistración pública. Esto mismo sería imposible de lograr con los Capitanes de Puerto, entre otras razones

(65) Datos consignados con el Ingeniero Trigos Cárdenas Enrique. Director General de Administración Portuaria de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

por su número y porque no requieren para sus funciones de tal especialización. La formación de este tipo de profesionales portuarios es muy distinta a la formación de los profesionales de la Marina Mercante. Para ilustrar lo anterior podemos mencionar el siguiente ejemplo: un Capitán piensa ante todo en la seguridad de su buque, no importa que ello vulnere la seguridad del puerto. En contraposición a esto, un administrador portuario no permitirá que un buque se atraque a un muelle que pueda fracturar o desprender. En fin, puertos y marina mercante, no pueden fundirse en una sola dirección administrativa, porque se debe tomar en cuenta que la marina mercante es un usuario del puerto. En consecuencia, deben existir para una y para otra -- circunstancia técnicas que requieran diferentes enfoques.

Parece ser que todo el problema radia en los órganos - desconcentrados por regiones que tienen ambas direcciones, ésto es, en Superintendencia y Capitanías de Puerto, pues bien, el asunto puede resolverse considerando los siguientes principios:

- a) Capitanías de Puerto, habrá en todos los puntos habilitados como puertos en la República.

- b) Tanto a Superintendentes como Capitanes de Puerto, se les asignará una jurisdicción específica (66).
  
- d) La jurisdicción no tendrá que ser territorial, - sino por materia y quedará de acuerdo a las adecuaciones que se realicen.

Ahora bien, puede pensarse que el problema no es serio, porque si se crean dos subdirecciones, una de Operación Portuaria y otra de Marina Mercante que dependan de un Director General, puede ser en la práctica mismo que dos Direcciones dependientes de una Subsecretaría.

Sin embargo, debemos recordar que tradicionalmente la organización administrativa del Poder Ejecutivo Federal, ha reconocido en la Dirección General a la unidad que se encarga de los aspectos técnicos de la materia encomendada, correspondiéndole el aparato administrativo que para el cumplimiento de sus atribuciones requiere.

(66) Ley de Navegación y Comercio Marítimos. Artículos 19, 47 y 48.



**Se propone lo siguiente:**

- **Que la Dirección General de Marina Mercante, se denomine Dirección General de Navegación.**
  
- **Que se adecuen dispositivos de la Ley y de reglamentos a fin de que se precise el ámbito de competencia de ambas unidades.**

### CONCLUSIONES

1. Los puertos mexicanos inician su desarrollo comercial en la época de la conquista y de la colonia, debido a que los pueblos indígenas no fueron navegantes y que a los mismos se les utilizó con el propósito de conquistar nuevas tierras e impulsar al comercio con Europa y Lejano Oriente.
2. México es un país con una gran extensión en costas y por ende, con amplias perspectivas de poder concurrir a todos los mercados internacionales -- por la vía marítima.
3. Los puertos deben contar con una infraestructura adecuada ya que son un apoyo tanto para el tráfico que se establece a través de sus instalaciones, como para la cantidad y calidad de los servicios que ofrecen.
4. Un puerto es el lugar de enlace entre los servicios portuarios y los servicios marítimos.

5. Los puertos mientras no cuenten con una buena administración serán inoperantes, pues si su planeación no cubre necesidades futuras para dar cumplimiento a sus funciones políticas, económicas y sociales, no se obtendrán los beneficios óptimos -- que se deben esperar.
  
6. La administración de un puerto debe descansar en dos secciones principales: una con un equipo encargado de delinear las políticas a seguir, que podría ser una Junta de Directores o de Comisionados, y otra sección ejecutiva compuesta por un Director Administrativo, Departamentos especializados y el personal de operación. Es importante -- destacar que ambas secciones de la administración deben estar claramente definidas y no contraponerse, evitándose así conflictos.
  
7. La administración portuaria estará enfocada a facilitar el tráfico marítimo por medio de sus estructuras como son: las capitanías de puerto y -- las diferentes autoridades que intervienen, entre ellas la aduanera, migratoria, sanitaria, etc.; -- todo esto tanto para un mejor control del arribo

y despacho del buque, como para una mejor administración del puerto.

8. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes desempeña la función marítima más importante del país pues es la que establece las políticas administrativas a seguir a través de sus Direcciones Generales de Obras Marítimas, de Marina Mercante, destacando por sus atribuciones, la de Operación y Desarrollo Portuario; además la propia Secretaría vigila y controla todos los aspectos relacionados con los puertos.
9. La Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, las Empresas de Servicios Portuarios y el Fondo Nacional para el Desarrollo Portuario que fomenta y orienta la inversión privada hacia aquellos proyectos de desarrollo portuario de interés nacional, son organismos que intervienen en las actividades portuarias con la finalidad de cooperar en el mejoramiento de las mismas.
10. Los puertos de altura y cabotaje funcionan a través de sociedades mercantiles y de participación

estatal mayoritaria, constituidas por el Gobierno Federal y en los puertos de pesca existen disposiciones expresas con el objeto de lograr un mejor funcionamiento en sus instalaciones.

11. Los puertos industriales en México fueron creados con el objeto de descentralizar la economía y la población, de integrar las vías de comunicación y de estimular el desarrollo industrial nacional -- con la creación de nuevos empleos.

BIBLIOGRAFIA

1. Amerasinghe H.S. C.A. Stavropoulos, Roy S. Lee y del equipo de UNITAR.  
"Secretaría de Relaciones Exteriores"  
México-Nueva York 1974.
2. Carlomagno Juan C.  
"Manual de Derecho Marítimo"  
Sin Editorial. Buenos Aires, Argentina 1927.
3. Casasola Gustavo  
"Hechos y Hombres de México"  
Editorial Gustavo Casasola, S.A. México, 1980.
4. Cibotti Ricardo y Sierra Enrique  
"El Sector Público en la Planificación del Desarrollo"  
Editorial Siglo XXI. 4a. Edición  
México, D.F. 1975.
5. Comisión Nacional Coordinadora de Puertos  
"Estudio Nacional de Desarrollo Portuario"  
México 1974.

6. **Coscolluela Montaner Luis**  
**"Administración Portuaria"**  
Editorial Tecnos. Sin fecha. Preciado 6 Madrid.
  
7. **De Stefano Sahagún Marco Antonio Lic.**  
**Director de Estudios Jurídicos y Apoyo Normativo**  
**de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.**  
**"Legislación y Reglamentación para la Administra-**  
**ción Portuaria"**  
Sin Editorial. México, D.F. 1984.
  
8. **Del Moral Carro Rafael**  
**"Obras Marftimas"**  
Sin Editorial. Madrid-España 1980.
  
9. **Díaz del Castillo Bernal**  
**"Historia Verdadera de la Conquista de Nueva Espa\_**  
**Ra"**  
Fernández Editores, Edición 1965. México, D.F.
  
10. **Domingo Ray J.**  
**"Derecho de la Navegación"**  
Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina  
1964.

11. Enciclopedia Salvat. Diccionario.  
Salvat Editores, S.A. Barcelona-España 1971.
12. Garrido Falla Vid.  
"La Descentralización Administrativa"  
Sin Editorial. Costa Rica 1967.
13. Gondra Romero José María  
"Régimen Jurídico de las Operaciones de Carga y -  
Descarga en el Tráfico Marítimo"  
Editorial Tecnos, S.A. Madrid 1970.
14. González Lebrero Rodolfo A.  
"Manual de Derecho de la Navegación"  
Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1979.
15. Grosdidier de Matons.  
"Le Régime Administratif et Financier Des Ports  
Maritimes"  
Sin Editorial. París, Francia 1969.
16. Hernández de Labra Fernando  
"Puertos"  
Sin Editorial. Edición 1983. México, D.F.



17. **Hernández Yzal Santiago**  
"Economía Marítima"  
Editorial Cadi. Barcelona-España 16. Sin fecha.
  
18. **Huber E. R.**  
"Administración Autónoma de la Economía" Traduc--  
ción Español  
Sin Editorial. Madrid-España 1967.
  
19. **Naciones Unidas**  
"Desarrollo de los Puertos, Mejoramiento de las -  
Operaciones Portuarias e Instalaciones Conexas".  
Documento N.T.D/B/C. 4/42 Rev. 1 Nueva-York 1969.
  
20. **Nagorski Bohdan**  
"Los Problemas Portuarios en los Países en Desa--  
rrollo"  
Editorial Temas Marítimos. Sin fecha. México, D.F.
  
21. **Orozco R. Roberto y José Luis Osorio E.**  
"Mantenimiento de Instalaciones Portuarias"  
Tesis Profesional. Universidad Nacional Autónoma  
de México. México 1977.

22. Peston M.H. y R. Rees  
"Maritime Industrial Development Areas National --  
Ports"  
Council 1970.
  
23. Romero Gondra José Marfa.  
"Régimen Jurídico de las Operaciones de Carga y  
Descarga en el Tráfico Marítimo"  
Editorial Tecnos, S.A. Madrid 1970.
  
24. Sánchez Molina Antonio  
"Síntesis Geográfica de México"  
Editorial Trillas. México, D.F. 1972.
  
25. Schuldreich Talleda Héctor Adolfo.  
"Derecho de la Navegación"  
Editorial Tucuman. Buenos Aires-Argentina 1954.
  
26. Secretaría de Comunicaciones y Transportes  
"Reglamento Interior"  
29 de Marzo 1983. México, D.F.
  
27. Secretaría de Comunicaciones y Transportes  
"Evolución y Trayectoria de la Técnica de Tarifi-  
cación en los Servicios de Transporte y Comunica-  
ciones. S.C.T. 1978. México.

28. **Secretaría de Comunicaciones y Transportes**  
**"Síntesis del Programa de Puertos Industriales"**  
Sin Editorial. México. 1982.
29. **"Traité Elémentaire de Droit Administratif"**  
Sin Editorial. París 1953.
30. **Walter Frances y Scott.**  
**"Explorando Los Mares, Riqueza y Leyes"**  
Editorial Pax-México. México, D.F. 1972.

"LEYES"

1. **Ley Federal de Derechos 1984. Sección Séptima.**
2. **Ley de Navegación y Comercio Marftimos**
3. **Ley que crea la "Comisión Nacional Coordinadora de Puertos"**  
29 de Diciembre 1970. México, D.F.
4. **Ley Orgánica de la Administración Pública.**

5. Nuevo Reglamento de la Ley Aduanera.  
Editorial Libros Económicos. México 1982.

"DATOS CONSIGNADOS"

1. Datos Consignados con el Lic. Alvarez de la Cadena Sandoval Jorge.  
Director de Servicios Portuarios de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.
2. Datos Consignados con el Ingeniero Cárdenas Triggos Enrique. Director General de Administración Portuaria de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.
3. Datos Consignados con el Lic. De Stefano Sahagún Marco Antonio.  
Director de Estudios Jurídicos y Apoyo Normativo de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.
4. Datos Consignados en el Archivo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

5. Datos Consignados en los Archivos de la Dirección de Estudios Jurídicos y Apoyo Normativo de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.
6. Datos Consignados en el Programa de Puertos Industriales, editado por la Coordinación del Programa, 1982.
7. Datos consignados en el archivo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
8. Plan Nacional de Desarrollo. Diario Oficial. 31 de Mayo de 1983.