



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**ANTECEDENTES, EFECTOS Y PERSPECTIVAS
DE LA REFORMA PORTUARIA EN MÉXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

**JORGE ANTONIO ZEPEDA DE
AHUMADA MANRIQUE DE LARA**



MEXICO, D.F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

A Marisol Sauza,
gran compañera, esposa y madre ejemplar.

A mi hija Daniela Paulina,
con todo mi amor.

A mi madre,
por su cariño y apoyo de siempre.

A mi padre y amigo,
por sus enseñanzas, consejos y cariño.

A José Eduardo Zepeda,
mi hermano siempre recordado

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: José Antonio Zepeda de
Abumada Manríquez de Lora

FECHA: 18 de noviembre de 2007

FIRMA: 

INDICE

INTRODUCCIÓN.	6
1. ANTECEDENTES.	8
1.1. La administración pública federal.	8
1.1.1. La administración pública federal centralizada.	9
1.1.2. La administración pública federal paraestatal.	9
1.2. La autoridad marítimo portuaria.	11
1.2.1. Concepto de autoridad.	11
1.2.2. Concepto de autoridad marítimo portuaria.	12
1.2.3. Concepto de gestión.	13
1.3. Funciones de autoridad y de gestión.	14
1.3.1. Secretaría de Marina.	15
1.3.2. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	16
1.3.2.1. Dirección General de Puertos.	17
1.3.2.2. Dirección General de Obras Marítimas.	18
1.3.2.3. Servicio de Dragado.	18
1.3.2.4. Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.	18
1.3.2.5. Puertos Mexicanos.	19
1.4. Problemática de la operación en los puertos.	20
1.4.1. Dispersión de la regulación aplicable en los puertos.	20
1.4.2. Centralización monopólica.	21
1.4.3. Deficiencias de los servicios portuarios.	22
1.4.3.1. Los sindicatos-empresas.	23
1.4.3.2. Las cooperativas.	24
1.4.3.3. Las empresas de servicios portuarios.	24
1.4.3.4. Los contratos colectivos.	26
1.4.3.5. Las delegaciones de Puertos Mexicanos.	27
1.4.4. Derechos, aprovechamientos y tarifas.	28
1.5. Necesidad de una reestructuración radical.	29
1.5.1. Proyecto de iniciativa de la Ley de Puertos.	30
1.5.2. Promulgación de la Ley de Puertos y su reglamento.	32
1.5.3. Terminación de las relaciones laborales.	32
2. LA REFORMA PORTUARIA.	33
2.1. Desempeño actual de la autoridad y de la gestión.	36
2.1.1. El ámbito de ejercicio del dominio público.	38
2.1.2. La función rectora del gobierno.	41
2.1.2.1. Las autoridades portuarias.	42
2.1.2.2. Otros órganos de gobierno.	45
2.2. Las formas de gestión portuaria.	47

2.2.1. La administración portuaria federal.	50
2.2.2. Las concesiones específicas.	54
2.2.3. Los permisos.	59
2.2.4. Las concesiones integrales.	61
3. LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL.	62
3.1. Titulares de la gestión portuaria.	63
3.1.1. Entidades paraestatales federales.	65
3.1.2. Entidades paraestatales locales.	66
3.1.3. Personas morales de derecho privado.	67
3.2. Derechos y deberes de los administradores integrales.	71
3.3. Organización corporativa.	75
3.4. Regulación administrativa federal.	76
3.5. Relaciones con otros agentes económicos.	77
4. LA CESIÓN PARCIAL DE DERECHOS Y OBLIGACIONES.	80
4.1. Concepto y alcance jurídico de la cesión parcial.	80
4.2. Operación de terminales, instalaciones y marinas.	83
4.3. Prestación de servicios portuarios.	86
5. LA ADQUISICIÓN Y LA PÉRDIDA DEL TÍTULO DERIVADO.	90
5.1. Asignación directa.	91
5.1.1. Por la naturaleza del concesionario.	91
5.1.2. Por el reconocimiento de derechos adquiridos.	92
5.1.3. Por colindancia de propiedad.	92
5.1.4. Por libertad de entrada de prestadores de servicios.	93
5.1.5. Por la naturaleza de las obras.	94
5.2. Asignación por concurso.	94
5.2.1. Para concesiones específicas o integrales.	97
5.2.2. Para permisos.	99
5.2.3. Para la cesión parcial de derechos y obligaciones.	100
5.3. Registro o sanción de los contratos de cesión parcial.	103
5.4. Cesación de la vigencia del título.	105
5.4.1. Terminación.	107
5.4.2. Revocación.	108
5.4.3. Cancelación del registro.	110
5.4.4. Rescisión.	111
5.4.5. Rescate.	112
5.4.6. Requisa.	112
5.5. Régimen impugnativo.	113

6. EFECTOS DE LA REFORMA PORTUARIA.	117
6.1. Empleo y relaciones laborales.	118
6.2. Competencia económica.	119
6.3. Régimen tarifario.	120
6.4. Eficiencia y productividad.	120
6.5. Disminución de costos.	122
6.6. Incremento del tráfico.	122
6.7. Origen y destino de los recursos.	123
7. PERSPECTIVAS DE LA REFORMA PORTUARIA.	125
7.1. Los puertos y la economía nacional.	125
7.2. Los puertos y la economía mundial.	126
7.3. Los puertos y los municipios de su ubicación.	128
7.4. Desregulación corporativa en materia portuaria.	130
7.5. Privatización de las Administraciones Portuarias Integrales.	132
7.6. Modificaciones legislativas.	134
7.6.1. Redistribución de los ingresos federales.	134
7.6.2. Redistribución accionaria.	135
7.6.3. Propuestas de reformas legales y reglamentarias.	141
8. CONCLUSIONES.	146
9. BIBLIOGRAFÍA.	148

ANTECEDENTES, EFECTOS Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA PORTUARIA EN MEXICO

INTRODUCCIÓN.

Desde siempre se ha considerado que los *puertos* marítimos y fluviales de cada país son el origen y destino de personas y bienes; son los puntos de salida y entrada de las primeras y de los segundos, sean éstos últimos de consumo y/o de producción; geopolíticamente, son fronteras, en tanto que comercialmente —entre otros aspectos—, son puertas de enlace con América, que, además, sirven para nuestros intercambios con Europa y con Asia.

Los flujos migratorios permiten que los puertos cobren relevancia en la política interior, por lo que el control de los puertos es necesario para la preservación de la soberanía nacional.

El *comercio marítimo*, así de *cabotaje* como de *altura*, exige una *infraestructura* adecuada para el arribo y despacho de las embarcaciones.

En consecuencia, los puertos constituyen un importante elemento para el desarrollo de la economía de la región en la que están asentados y del propio país al que pertenecen. La globalización en la que se hallan inmersos los países en desarrollo obliga a los mismos a ser cada vez más aptos y a competir entre ellos con mayor eficiencia y con menores costos.

Sin embargo, esa economía de competencia debe siempre estar ajustada a un marco normativo que regule y exija determinadas condiciones para su funcionalidad. Ese marco, necesariamente, lo determina en lo interno el país respectivo, aunque, siempre, con miras hacia las relaciones con el exterior, es decir, hacia el ámbito internacional.

El Estado mexicano, precisamente en el goce de su soberanía, ejerce la facultad de reglar las condiciones y requisitos mínimos necesarios para el desarrollo de sus puertos, para que en ellos se alcancen y, por lo menos, se sostengan niveles de eficiencia y productividad que permitan la libre y sana competencia interna con miras a un mejor desarrollo del país, así como frente a los mercados internacionales.

Para lograr la solidez de lo anterior, hubo necesidad de llevar al cabo reformas de fondo en el sistema portuario, que no fueron fáciles de solventar, dadas las características imperantes en los puertos antes del último decenio del siglo XX.

Para la reestructuración del sistema portuario se modificó el marco legal: se promulgó la Ley de Puertos —posteriormente su reglamento— y se definió el nuevo modelo de organización en las actividades marítimo portuarias, en las que se identificaron sus ejes del cambio.

La reforma implicó también la reorganización de las actividades productivas a través, por un lado, de una mayor participación de la inversión privada y, por el otro, de la desregulación, es decir, la simplificación de las normas y de los trámites reguladores de las actividades aludidas.

Con la reforma portuaria se dejó atrás una economía cerrada; un Estado fuertemente intervencionista; graves distorsiones en los procesos productivos y de asignación de recursos, ya que la prestación de los servicios se realizaba, hasta 1994, de manera monopólica por el Gobierno Federal. Por tanto, el desarrollo de la infraestructura estaba sujeto a la disponibilidad de recursos fiscales; el gobierno fijaba los precios de los distintos servicios; y existían fuertes rigideces en materia laboral.

Es en esta reforma, es decir, con la promulgación de la Ley de Puertos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de julio de 1993, y que entró en vigor al día siguiente, donde aparece la figura y el concepto de *Administración Portuaria Integral* (en adelante la API), cuya función es la de administrar el *recinto portuario* de que se trate y su *zona de desarrollo*; la planeación estratégica; el mantenimiento y expansión de la infraestructura; la promoción de la inversión privada y el fomento de la libre y sana competencia. Además, conforme a este cuerpo normativo, el Gobierno Federal únicamente es conductor de las políticas y programas del sistema portuario nacional.

Lo antes señalado no significa que se haya alcanzado un nivel de excelencia en el ámbito portuario internacional, pero sí, en lo interno, un gran avance en su desarrollo, eficiencia y productividad, gracias a la adecuada rectoría legal y administrativa del Estado Mexicano.

1. ANTECEDENTES.

1.1. La administración pública federal.

Francisco Javier Osornio Corres, al explicar el concepto de administración pública en el *Diccionario Jurídico Mexicano* (p. 107)¹, dice que es "aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa", a la que suele identificarse "como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad".

Gabino Fraga² precisa que la Administración Pública, parte "de uno de los Poderes en que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo", puede verse desde dos enfoques: uno formal y otro material. Desde el punto de vista formal, se le considera como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"; y, desde el enfoque material, es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".

Del texto transcrito, que Fraga toma parcialmente de A. Monitor (*Administration Public*, UNESCO, p. 18), parecería desprenderse que la Administración Pública, como "organismo", es un sujeto de derecho, con personalidad jurídica, lo cual no es exacto. Sería preferible hablar de un conjunto de dependencias, órganos, organismos descentralizados y entidades. El mismo Fraga lo precisa a continuación al señalar que "La Administración Pública no tiene, como tampoco la tienen ni el Poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia: sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado".

En ese orden de ideas, el mencionado Osornio Corres (*ibidem*), al citar a George Vedel³, dice que éste "considera a la administración, en sentido funcional, como designando a una cierta actividad, y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su acepción orgánica." Es decir, que se refiere "tanto a la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrolla dicha actividad". También indica que, según el mismo Vedel, "la administración no es la única función del Ejecutivo; pero la administración es exclusivamente responsabilidad del Ejecutivo".

¹ Francisco Javier Osornio Corres, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, novena edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.

² Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, trigésima octava edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1998, p. 119.

³ George Vedel, *Droit Administratif*, septième édition, Presses Universitaires de France, Paris, 1980, citado por Osornio Corres, *supra*.

Luego, el Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo antes apuntado, es quien, por conducto de sus distintas estructuras orgánicas (llámense dependencias, organismos descentralizados, órganos desconcentrados o entidades) y autoridades, tradicionalmente se ha hecho cargo de atender la satisfacción de los intereses colectivos de los gobernados, precisamente en cumplimiento de los deberes que en distintas áreas le han sido asignadas, correspondan éstos propiamente al ejercicio de autoridad, ora al de gestión, o bien al de administración.

Ahora bien, antes de mencionar, sólo a manera de ejemplo, algunas de las distintas autoridades y sus funciones rectoras y de gestión que en el ámbito marítimo portuario han existido en nuestro país durante el siglo XX, para llegar hasta la actualidad, es conveniente recordar que, como se señala en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 90, primer párrafo, y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 1º, párrafo primero, la Administración Pública Federal, encabezada por el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, se divide en dos: *centralizada y paraestatal*.

1.1.1. La administración pública federal centralizada.

El mismo Osornio añade (pp. 108-9) que "El Ejecutivo Federal se auxilia, para cumplir con sus funciones administrativas, de las dependencias de la administración centralizada y de las entidades de la paraestatal". Las dependencias son las Secretarías de Estado, entre las cuales se encuentra la de Comunicaciones y Transportes, que ejerce sus atribuciones y el despacho de los negocios del orden administrativo en materia de comunicaciones y transportes.

Además, conforme al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dichas dependencias pueden contar con órganos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables (como de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Servicio de Dragado y Puertos Mexicanos, creados por decretos presidenciales, hoy abrogados).

Recordemos, finalmente, que la administración pública centralizada, al formar parte del Ejecutivo Federal, se halla vinculada de manera directa al mismo, en una relación de supra-subordinación.

1.1.2. La administración pública federal paraestatal.

Las entidades son, entre otras, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 1º, párrafo tercero, y 3º).

Ahora bien, es conveniente hacer memoria respecto de lo siguiente:

- Los *organismos descentralizados* (como Petróleos Mexicanos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares y el Instituto Mexicano del Seguro Social) son "creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten" (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 45).
- Las *empresas de participación estatal mayoritaria* (como Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, S.A. de C.V. [liquidada], Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V., y Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.) son, además de las sociedades nacionales de crédito constituidas conforme a la legislación específica, "las sociedades de cualquier otra naturaleza, (...) que satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - "A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;
 - "B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal, o
 - "C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno" (artículo 46, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
- Los *fideicomisos públicos* (v. gr.: el Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios) "son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura análoga a las otras entidades y que tengan Comités Técnicos".

En la administración pública paraestatal, si bien es cierto que no existe subordinación directa al Poder Ejecutivo Federal, sus relaciones con éste son coordinadas por la dependencia en la que estén agrupadas (sectores administrativos).⁴ Y aquí es conveniente recordar la importancia que las entidades paraestatales han tenido cuando el Estado desea eliminar del campo de la concesión a determinadas materias, como en los casos del régimen del petróleo o de la industria eléctrica, en los

⁴ Francisco Javier Osornio Corres, *op. cit.* en el texto, p. 109.

cuales "fomenta la regulación directa de los servicios públicos o en empresas de participación estatal".⁵

A lo acabado de puntualizar, cabe agregar que Francisco Javier Osornio Corres (ibidem) considera que la coordinación entre el Ejecutivo Federal y las entidades se da, "en primera instancia, por su Ley orgánica o por el acto jurídico que les dé origen; así como por leyes generales en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación".

1.2. La autoridad marítimo portuaria.

Dentro del ámbito marítimo portuario, el Gobierno Federal mantuvo durante decenios el ejercicio de las funciones de autoridad y de gestión. Por tanto, esas funciones constituyeron un monopolio gubernamental, pues una y otra fueron desempeñadas por aquél a través de sus *dependencias, órganos desconcentrados, organismos descentralizados y entidades*.

Para conocer el alcance de las funciones antes mencionadas, es necesario definir, primero, lo que debe entenderse por *autoridad*, para después entender su calificativo de *marítimo portuaria* y, luego, lo que es la *gestión*.

1.2.1. Concepto de autoridad.

En la entrada correspondiente a la voz "autoridad" (Diccionario Jurídico Mexicano cit., pp 286-7), Rolando Tamayo y Salmorán nos dice que la palabra *autoridad* proviene del latín *auctoritas*, y que "presupone un atributo o cualidad especial de alguien (auctor) o de un acto (rito, ceremonia o fórmula)"; que es "la posición de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza (o se le atribuye) fuerza, ascendencia u obligatoriedad"; que, "por extensión, la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores (legítimos) del poder"; que el "significado persistente de *auctoritas* expresa, primeramente, 'ascendencia, fuerza, vinculo'; en segundo lugar, manifiesta capacidad, atributo, potestad, función; por último, se refiere a los individuos o entidades investidos de estas facultades o funciones"; que el "significado jurídico de la noción de autoridad presupone la idea de una investidura"; que la noción jurídica de autoridad gira "alrededor del concepto de la facultad la cual indica el poder o capacidad de un individuo (o grupo) para modificar la situación jurídica existente"; que "autoridad indica que alguien está facultado jurídicamente para realizar un acto válido, presupone la capacidad o potestad para modificar válidamente la situación jurídica de los demás."

⁵ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo, segundo curso. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, vigésima edición, corregida y aumentada, México, 2000, p. 388.

Alfonso Nava Negrete, en el mismo Diccionario citado (pp. 287-8), al definir lo que es la autoridad pública, apunta: "Puede entenderse por autoridad pública: a) el poder público en sí mismo o fuerza pública, b) el funcionario que en representación de un órgano público ejerce dicho poder o fuerza, y c) el órgano estatal a quien la ley atribuye tal poder o fuerza".

El mismo Nava Negrete (*ibidem*) cita la siguiente afirmación de Gabino Fraga: "cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y de ejecución, se está frente a un órgano de autoridad."

Comenta, además, que, "como el órgano público es a quien la ley atribuye la fuerza pública o el poder público, se llega a decir que es la autoridad y no la persona física que lo representa."

Sobre el particular, José Othón Ramírez Gutiérrez explica que "El Estado ejerce sus atribuciones, individualizando su actuar mediante los funcionarios públicos, siendo ellos los que concretan las facultades otorgadas por la ley", y que tales facultades pueden derivar de normas de carácter constitucional, federal, estatal, municipal, reglamentario, ordinarias."⁶

Luego, la autoridad —y su ejercicio— implica, como dice Fraga, la potestad de "realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer sus decisiones",⁷ todo lo cual puede darse en el ámbito legislativo o en el reglamentario, en lo administrativo, y en el terreno de lo jurisdiccional. El propio autor precisa que, de acuerdo con una de las teorías relativas al origen de la competencia, en la cual se cifra la potestad de que se habla, "sólo por virtud de una ley se puede hacer la distribución de facultades entre los órganos de la Administración" o, dicho con otras palabras, en ese concepto descansa la idea "de que la propia ley sea la que determine el órgano competente para efectuar los actos que autoriza".⁸

1.2.2. Concepto de autoridad marítimo portuaria.

El adjetivo marítimo (del latín *maritimus*) se aplica a todo lo concerniente o relacionado con el mar, en tanto que el calificativo portuario (del latín *portus*) está referido a los puertos.

El primero de los adjetivos antes mencionados no requiere mayor explicación —no porque carezca de relevancia, sino porque no es el tema de este trabajo—, pero sí

⁶ José Othón Ramírez Gutiérrez, *Atribución de facultades*, en: *Diccionario Jurídico Mexicano cit.*, pp. 263-4.

⁷ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, p. 490, citado por Ramírez Cuéllar.

⁸ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo, segundo curso... cit.*, pp. 124-125.

el segundo de ellos, pues, en tanto que, como simple vocablo o sustantivo, puede decirse que es el "lugar en la costa, defendido de los vientos y dispuesto para las operaciones de tráfico y armamento";⁹ pero, con la calidad de concepto jurídico, que es lo que al caso interesa, encontramos que es "El lugar de la costa o ribera habilitado como tal por el Ejecutivo Federal para la recepción, abrigo y atención de embarcaciones, compuesto por el recinto portuario y, en su caso, por la zona de desarrollo, así como por accesos y áreas de uso común para la navegación interna y afectas a su funcionamiento; con servicios, terminales e instalaciones, públicos y particulares, para la transferencia de bienes y transbordo de personas entre los modos de transporte que enlaza", tal como se menciona en la fracción II del artículo 2º de la Ley de Puertos.

Como se ve, dentro del concepto de puerto encontramos otros elementos jurídicos, que a la vez constituyen una inmensa unidad operativa. Uno de esos elementos requiere, para su existencia, de una actuación previa por parte del Ejecutivo Federal: la *habilitación* de ese determinado lugar de la costa o de la ribera como apto para la recepción, abrigo y atención de embarcaciones, con todo cuanto le constituye. Es decir, la acción y efecto de declarar administrativamente la situación antes mencionada.

Adviértase, además, que, como existen terminales de uso particular y marinas que se ubican fuera de un puerto, y toda vez que unas y otras suelen despachar o recibir embarcaciones en navegación de altura, requieren igualmente de una autorización, la cual, en los términos del artículo 6º de la ley, se otorga por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Con vista en lo que antecede, puede decirse que la autoridad marítimo portuaria es el órgano público (dependencia o entidad) al que una norma específica confiere determinadas funciones, que actúa a través de sus funcionarios (servidores) públicos, a quienes se inviste de facultades cuyo ejercicio puede afectar la esfera de los particulares mediante la imposición y, en su caso, ejecución de decisiones en lo concerniente a las múltiples actividades y operaciones que se llevan al cabo o que pueden desarrollarse en el mar y en los puertos.

1.2.3. Concepto de gestión.

De entre las facultades y atribuciones que han sido conferidas a las autoridades marítimo portuarias están, además de las del poder público, las de administración y operación de los bienes del Estado cuya tutoría les ha sido encomendada.

Bien podría decirse, en el lenguaje del derecho administrativo, que la gestión consiste en el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes, e importa el ejercicio

⁹ Diccionario de la Lengua Española, vigésima edición, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, España, 1984, T. II, p.1119.

de funciones empresariales de administración, organización, operación, supervisión, control y evaluación, las cuales conllevan el manejo de los aspectos económicos y financieros, comerciales y de promoción, laborales y de relaciones internas y externas, por citar sólo algunos.

Ahora bien, como las tierras y aguas de los puertos son de dominio público, la gestión de la empresa portuaria corresponde originariamente al Estado, quien la ha ejercido por conducto del Gobierno. Estamos, entonces, frente a un caso de gestión pública.

En consecuencia, las autoridades marítimo portuarias también han venido ejerciendo —y ejercen— funciones de gestión, pues han administrado y operado los bienes del Estado, precisamente en ejercicio de la soberanía de éste, y con apoyo en las disposiciones legales que han emanado del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo, del cual, como se ha dicho, forman parte, y del Poder Judicial de la Federación, precisamente cuando cumplen sus resoluciones sobre el particular. Esa administración o gestión, entendida en su más amplia connotación económico-jurídica, vale reiterar, en sentido empresarial, implica actos empresariales (v. gr.: la prestación de los servicios portuarios).

Expresado lo anterior, y a manera de ejemplo de lo que sucedía antes de la reforma portuaria en México, se hará mención de algunas de las autoridades que precedieron a las actuales, con señalamiento de varias de sus funciones de autoridad y de gestión o administración en el ámbito marítimo portuario.

1.3. **Funciones de autoridad y de gestión.**

La función de autoridad se refiere —y debe referirse, siempre, con las excepciones legales expresas— a la posición jerárquica de órganos superiores e inferiores en relaciones de supra-subordinación, e implica poderes desde el de mando o el rescisorio hasta el de revisión mediante recursos.

En cambio, la función de administración o gestión implica, desde el manejo, la operación y la eficiencia en el uso de los bienes y la prestación de los servicios, hasta el control de tales actividades y la evaluación de sus resultados.

Además, como se ha apuntado, unas funciones y otras han sido entremezcladas en los ordenamientos que han regido las atribuciones de las autoridades marítimo portuarias. Incluso, las actividades marítimas y las portuarias sufrían idéntica suerte al ser reguladas en un mismo ordenamiento.

Sin embargo, la tendencia moderna, como se verá en el curso de este trabajo, se orienta a la distinción de una y otra funciones. Por eso dice De Pina Vara: "Para cumplir con sus deberes en materia económica, es frecuente que el Estado constituya o promueva la constitución de sociedades mercantiles (preferentemente anónimas), para

la realización de actividades comerciales, en cuyo capital participa en diversa medida. Cuando el Estado decide adoptar la forma de *sociedad mercantil* para sus empresas, toma en consideración las ventajas de su estructura y organización y *la conveniencia de desligar su gestión de las vicisitudes de la política*".¹⁰

1.3.1. Secretaría de Marina.

La Ley de Navegación y Comercio Marítimos, vigente treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo que sucedió el 21 de febrero de 1963, determinó, en el Libro Primero, Título Único ("Disposiciones generales"), Capítulo I ("De la aplicación de esta Ley"), los servicios marítimos y los portuarios y, entre otros aspectos normativos:

- Estableció la regulación de la navegación marítima y portuaria, así como la de sus maniobras conexas (art. 1°);
- Precisó que la suprema autoridad *marítima* -que no *portuaria*- radicaba en el Ejecutivo Federal (art. 15);
- Determinó que el *ejercicio* de tal autoridad se efectuara a través de la Secretaría de Marina, directamente o por conducto de sus unidades administrativas: las Superintendencias de Operación Portuaria, las Capitanías de Puerto y las Delegaciones de la propia Secretaría, según determinara ésta (art. 16, fr. I);
- Prescribió que los puertos mexicanos estarían sujetos a las disposiciones de orden general que dictara la autoridad marítima (art. 35);
- Previó la existencia de puertos de *administración estatal o descentralizada* (art. 44);
- Prefijó que los puertos de administración estatal serían *operados* directamente por la Secretaría de Marina y que dicha operación comprendería las obras, instalaciones y los servicios portuarios (art. 47);
- Mandó que la *administración* estatal se encomendaría a una Superintendencia, de la cual dependería la Capitanía de Puerto, en las cuestiones relativas a su *operación y administración* o, en su caso, estaría a cargo de la segunda, según determinación de la Secretaría de Marina (art. 48);
- Ordenó que, en los puertos de administración descentralizada, la entidad que los administrara debería reunir los requisitos que señalara la ley o el decreto respectivo (art. 51);

¹⁰ Rafael de Pina Vara, *Elementos del Derecho Mercantil Mexicano*, vigésima octava edición, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 58.

- Apuntó que el servicio de señales marítimas o balizamiento correspondería a la autoridad marítima (art. 71);
- Estatuyó que las maniobras en los puertos, tales como las de carga, descarga, alijo, almacenaje, transbordo, estiba, acarreo y en general las que auxilien y complementen al comercio marítimo y el transporte por agua, dentro de los recintos portuarios y en las zonas bajo jurisdicción federal sometidas a la autoridad marítima, serían *servicios portuarios conexos*, y que su prestación requeriría permiso de la Secretaría de Marina, la que los expediría, según el caso, para maniobras de servicio público o de servicio particular (art. 272).¹¹

Como se ve, además de sus funciones —normativas— de autoridad, a la Secretaría de Marina (dependencia de la administración pública federal centralizada) "se le encomendó la *administración y operación* de los puertos sujetos al régimen de administración estatal", como se señala en los considerandos (párrafo tercero) de su Reglamento de Operación en los Puertos de Administración Estatal.

1.3.2. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, que derogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 23 de diciembre de 1958, se contiene la sugerencia de incorporar, a las entonces vigentes funciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las relativas al fomento de la marina mercante, así como la provisión de su infraestructura y la *administración* de los puertos.

Para lo anterior, la citada ley facultaba a la referida Secretaría para "construir, reconstruir y conservar las obras portuarias e intervenir en todo lo necesario con faros y señales marítimas" (artículo 36, fracción XXII), así como "para adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina" (artículo 36, fracción XXIII).

Posteriormente, desde junio de 1991 y hasta noviembre de 1994 (conforme al Reglamento para el Servicio de Maniobras en Zonas Federales de los Puertos, de 30 de mayo de 1991, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de junio de 1991, hoy abrogado por el Reglamento de la Ley de Puertos, artículo segundo transitorio, fracción III), a la misma dependencia correspondió, entre otras funciones (tanto normativas como de administración):

¹¹ Este cuerpo normativo fue derogado por el artículo tercero transitorio de la Ley de Navegación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994.

- Ejercer su jurisdicción en los recintos portuarios respecto de las maniobras de carga, descarga, alijo, almacenaje, transbordo, estiba, desestiba, acarreo y, en general, de las que auxilien y complementen el comercio marítimo y el transporte por agua dentro de los recintos portuarios (considerados éstos, simplemente, como Zona Federal bajo jurisdicción de la dependencia citada);
- Coordinar las actividades que en dicha materia realizaran las personas físicas o morales de los sectores público, privado o social que intervinieran en las mismas;
- Determinar el uso de las áreas comunes para la ejecución de las maniobras antes mencionadas;
- Otorgar permisos para la ejecución de maniobras, según correspondiera, para servicio público o particular, previa solicitud de los interesados y la práctica de los estudios técnicos que estimare necesarios para el efecto;
- Establecer, en los permisos de maniobras, las condiciones operativas que habría de observar el permisionario, relativas a la seguridad de las mercancías, personas y tránsito;
- Vigilar la debida ejecución de las maniobras y verificar las deficiencias e idoneidad del equipo utilizado;
- Resolver los conflictos entre los permisionarios en relación con la compra de equipo de operación;
- Requerir a los permisionarios, en atención a sus posibilidades económicas, la realización de las mejoras necesarias para la ejecución de las maniobras;
- Inspeccionar los documentos, datos e informes de los permisionarios para verificar el cumplimiento de los servicios materia de sus permisos;
- Fijar y autorizar las tarifas máximas y sus reglas de aplicación por parte de los permisionarios; y
- Revocar los permisos de maniobras.

1.3.2.1. Dirección General de Puertos.

Entre sus funciones estaban las de proponer e instrumentar las políticas y programas para el desarrollo de los puertos y ejercer la autoridad portuaria; normar, regular y supervisar la prestación de los servicios; llevar a cabo la construcción y mantenimiento de obras marítimas y de dragado; fomentar la participación de los

sectores social y privado en las actividades portuarias, y promover la coordinación entre los distintos modos de transporte que concurren en los puertos; otorgar las concesiones, permisos y autorizaciones, e inspeccionar su cumplimiento; determinar las bases de regulación tarifaria y de precios y, en su caso, establecer las tarifas correspondientes; integrar la información estadística del movimiento portuario y participar en organismos y negociaciones internacionales en la materia.

1.3.2.2. Dirección General de Obras Marítimas.

Entre sus funciones estaban las de construir, conservar, ampliar y mantener la infraestructura marítima y portuaria en los puertos no concesionados; autorizar y supervisar que las obras se realicen conforme a las especificaciones técnicas establecidas en la normatividad vigente; participar en la determinación de zonas de reserva territorial marítima y terrestre, al igual que en la de recintos portuarios; y llevar el catastro de las obras e instalaciones portuarias.

1.3.2.3. Servicio de Dragado.

Para mantener los puertos nacionales en condiciones propicias para la navegación marítima, mediante la adecuada conservación de las profundidades requeridas en las vías generales de comunicación marítimas, fluviales y lacustres, el 3 de diciembre de 1985 se crea el órgano desconcentrado Servicio de Dragado.

Entre sus funciones tenía las de establecer las normas y especificaciones técnicas para las obras de mantenimiento y construcción de dragado en los puertos y en las vías generales de comunicación marítima, fluvial y lacustre, así como autorizar su ejecución; realizar los estudios batimétricos y las obras en puertos no concesionados y supervisar que los contratistas cumplieran con las condiciones, especificaciones y normas establecidas.¹²

1.3.2.4. Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

La Comisión Nacional Coordinadora de Puertos¹³ estuvo encargada de coordinar en los puertos marítimos y fluviales: las actividades y servicios marítimos y 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.¹⁴

¹² Véase la página: www.sct.gob.mx/e-mar/direcciones/dgp/indexdgp.htm.

¹³ La Ley que crea a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970, y fue abrogada por la Ley de Puertos, en su artículo segundo transitorio.

¹⁴ Cfr.: *La Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, Informe de actividades 1970-1976*, pp. 39 y 40.

1.3.2.5. Puertos Mexicanos.

Puertos Mexicanos¹⁵ fue un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y, por tanto, formó parte de la administración pública federal centralizada. Entre sus atribuciones estuvieron las consignadas en el artículo segundo, fracciones I, II, IV, V, VI, XI, XIII, XIV, XVI y XX, del Decreto de creación de Puertos Mexicanos (funciones):

- *Planear, programar y ejecutar acciones para el desarrollo del sistema portuario nacional de acuerdo con las políticas que estableciera la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes en relación con los servicios que prestaba;*
- Establecer las políticas y estrategias operativas que permitieran el funcionamiento integral y eficiente de las entidades paraestatales prestadoras de servicios portuarios, auxiliares y conexos, así como la coordinación funcional que se requiriera para el desarrollo de los procesos de programación, presupuestación, control, evaluación e información;
- Construir, ampliar y conservar las obras marítimas y portuarias, así como realizar las obras conexas y accesorias, por sí o a través de las entidades paraestatales encargadas de los servicios portuarios;
- Supervisar que las obras se ejecutaran conforme a las normas y especificaciones, proyectos, precios y programas aprobados y conforme a lo estipulado en los contratos de obra;
- Opinar sobre las solicitudes para construir o modificar puertos, obras conexas y accesorias, fijando las normas y especificaciones correspondientes;
- Participar, en coordinación con las unidades administrativas correspondientes de la propia Secretaría, en la elaboración de especificaciones técnicas de equipo relacionado con la infraestructura para la operación portuaria;
- Dirigir la prestación de los servicios públicos portuarios, comunicación telefónica y de electricidad a bordo y en las áreas de maniobras, servicio de grúas y aparejos;
- Prestar, cuando se requiriera, los servicios públicos portuarios, incluyendo a los auxiliares y a los conexos, por sí o a través de terceros autorizados;
- Administrar las áreas portuarias bajo jurisdicción de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y celebrar contratos sobre su uso y destino en

¹⁵ Creado mediante decreto presidencial de 27 de marzo de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente.

los términos de las leyes aplicables, así como las áreas e instalaciones de las marinas turísticas; y

- Coordinar las actividades que realizaran las entidades paraestatales concesionarias y prestadoras de servicios públicos portuarios.

En síntesis, el órgano desconcentrado denominado Puertos Mexicanos estaba facultado para construir, ampliar y conservar las obras marítimas portuarias, incluido el dragado; programar y ejecutar todos los servicios públicos, y controlar y supervisar a los particulares que operaran en los puertos.

Como también se aprecia de lo antes apuntado, la administración pública federal centralizada, a través de Puertos Mexicanos, realizaba más funciones de administración y operación —entiéndase de gestión—, que de autoridad, es decir, del ejercicio del señorío, del poder público, de la conducción de políticas y programas del sistema portuario nacional.

Lo mismo sucedió —y sucede— con otras autoridades que en el ámbito marítimo portuario han tenido —o tienen— injerencia.

1.4. Problemática de la operación en los puertos.

Como quedó apuntado en lo que antecede, la administración pública federal desempeñó a la par —como hasta el momento lo hace en algunos casos—, las funciones de rectoría y las de gestión o administración. Es decir, además de sus funciones propias del ejercicio del señorío del poder público, también ha ejercido esas actividades empresariales que han quedado mencionadas: monopolizó, para sí, las funciones en comento.

Lo anterior complicó sobremanera, para lo que concierne a este estudio, el desarrollo de las actividades portuarias, así como de todo lo que a las mismas atañe. Con el actuar monopólico se permitió que otros factores, generalmente de carácter gremial, influyeran de manera negativa en la operación portuaria y en la prestación de los servicios portuarios permissionados. A continuación se comentará cuáles fueron esos factores de que se habla, así como la manera en que influyeron.

1.4.1. Dispersión de la regulación aplicable en los puertos.

Antes de la reforma del sistema portuario, las actividades tanto marítimo como portuarias —construcción, administración y operación de los puertos, así como la prestación de los servicios portuarios, la regulación de las vías generales de comunicación por agua, la navegación y los servicios que en ellas se prestan, la marina mercante, y los actos, hechos y bienes relacionados con el comercio marítimo— estaban reguladas de manera dispersa, entre otras, en las siguientes leyes: de Vías

Generales de Comunicación; de Navegación y Comercio Marítimos; para el Desarrollo de la Marina Mercante Mexicana; Sobre Disposiciones Especiales para el Servicio de Cabotaje, Interior del Puerto y Fluvial de la República; de Subvenciones a la Marina Mercante Nacional; y el Código de Comercio.

Lo anterior implicaba una gran complejidad para la organización de tales actividades; para la operación y funcionalidad de los puertos; para el desarrollo de la economía de la región en la que están asentados los puertos; y, más aún, para el adecuado y correcto ejercicio de las atribuciones de las autoridades competentes en los puertos.

Dicho de otro modo: había obstáculos para que el Estado Mexicano, precisamente en el goce de su soberanía, ejerciera adecuadamente su facultad de reglar las condiciones y requisitos mínimos necesarios para el desarrollo de los puertos, con el fin de alcanzar o, por lo menos, sostener los niveles de eficiencia y productividad interna con miras al progreso del país, así como frente a los mercados internacionales.

1.4.2. Centralización monopólica.

Como quedó apuntado en el apartado 1.3 ("Funciones de autoridad y de gestión"), antes de la vigencia de la Ley de Puertos y de su reglamento, los puertos mexicanos estuvieron a cargo del Gobierno Federal, el cual, por un lado, ejercía —y continúa ejerciendo— las funciones de autoridad en el campo de lo marítimo y de lo portuario; y, por el otro, realizaba las obras de infraestructura y las de mantenimiento.

Además, el Gobierno Federal operaba y administraba los puertos de manera directa a través de unidades administrativas de las dependencias correspondientes (primero, la Secretaría de Marina y, luego, la de Comunicaciones y Transportes), de órganos desconcentrados de ellas o de organismos descentralizados, con la intervención —según se verá en lo que sigue— de sindicatos que eran simultáneamente empresas maniobristas, de sociedades cooperativas y, posteriormente, de empresas paraestatales prestadoras de servicios portuarios.

Finalmente, el Gobierno Federal actuó a través de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que se denominó Puertos Mexicanos, con sus respectivas Delegaciones y Subdelegaciones. Este órgano era responsable de la administración, operación, infraestructura y desarrollo de los puertos, mientras que las maniobras se brindaban por las ya mencionadas empresas paraestatales de servicios portuarios, que tenían celebrados contratos colectivos de trabajo con las agrupaciones gremiales que operaban en los puertos: un sindicato por cada puerto.

En su época, estas formas de organización y funcionamiento parecieron satisfacer las necesidades de operación de los puertos. Sin embargo, tal actuación provocó otros graves problemas: la construcción, administración y operación de los puertos constituyó un monopolio gubernamental; y la prestación de los servicios

portuarios fue exclusiva de las organizaciones sindicales ya existentes: una en cada puerto. Ello trajo consigo:

- a) Una gran dispersión de las inversiones en un elevado número de puertos, lo que se reflejaba en un bajo índice de utilización de la capacidad instalada, al tiempo que había puertos cercanos al grado de saturación;
- b) El otorgamiento sistemático de cuantiosos subsidios para el mantenimiento mayor, el equipamiento y la construcción y conservación de infraestructura, a pesar de lo cual los equipos y las instalaciones mostraban rezagos importantes;
- c) La participación del capital privado era prácticamente simbólica y, cuando existía, se limitaba a terminales o instalaciones particulares, cuyos concesionarios no podían emplear a su propio personal para realizar las maniobras, pues las tenían que contratar con los sindicatos o con las empresas del Gobierno.

Dicho de manera sintética: hubo (i) una casi nula inversión en infraestructura; (ii) ineficiencia en las operaciones en los puertos; (iii) mala —por no decir infima— calidad en los servicios; (iv) baja productividad; (v) requerimiento de cuantiosos subsidios gubernamentales; y (vi) limitada competitividad de los puertos nacionales respecto de los del extranjero.

1.4.3. Deficiencias de los servicios portuarios.

Durante decenios, los servicios a la carga, a las embarcaciones y a los pasajeros fueron brindados por agrupaciones gremiales, esto es, por sociedades cooperativas de trabajadores y por sindicatos, que llegaron a desarrollar tanto actividades de carácter laboral como empresarial.

En efecto, dichas organizaciones eran, por un lado, permisionarios¹⁶ o simplemente "titulares de tarifas",¹⁷ razón por la cual pactaban la prestación de los

¹⁶ La Ley de Navegación y Comercio Marítimos —durante su época de vigor—, establecía, en su artículo 272, que las maniobras que auxiliasen o complementaran 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, serían servicios portuarios conexos, y que su prestación requería permiso de la Secretaría de Marina, quien los expediría, según el caso, para maniobras de servicio público o particular. Por su parte, la Ley de Vías Generales de Comunicación —cuando reguló la materia— estableció, en su artículo 124, que las "maniobras de carga, descarga, estiba, desestiba, alijo, acarreo, almacenaje y transbordo que se ejecuten en las zonas federales, se considerarán como actividades conexas con las vías generales de comunicación. En consecuencia, para realizarlas se requerirá permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes" [primer párrafo]; que "los titulares de los permisos para la ejecución de maniobras de servicio público quedarán sujetos a la jurisdicción de la propia Secretaría, (...) a las disposiciones sobre tarifas (...)" [segundo párrafo]; y que "la Secretaría de Comunicaciones y Transportes expedirá los permisos (...) preferentemente a empresas individuales o colectivas constituidas por (...) grupos de trabajadores, cualquiera que sea el tipo de organización legal que adopten" [tercer párrafo].

¹⁷ El pago de las maniobras (servicios portuarios conexos) estaría sujeto a las tarifas que fijara la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con intervención de la Secretaría de Marina oyendo el parecer de la de Industria y Comercio, y en su caso, de la

servicios —maniobras para la carga, descarga, alijo, almacenaje, transbordo, estiba y desestiba, acarreo de mercancías— con las compañías navieras, los armadores, los fletadores, los consignatarios y los agentes aduanales; y, por el otro, ejecutaban las referidas maniobras por conducto de sus miembros, quienes resultaban, por tanto y de manera simultánea, sus empleados o trabajadores.

Por su doble calidad de "titulares de las tarifas" y de prestadores de servicios, operaban, de hecho, con carácter exclusivo en lo que dio por llamarse su "*radio de acción*", es decir, en la extensión territorial dentro de la que exclusivamente dichas agrupaciones ejercían las actividades ya mencionadas, y que, desde luego, incluía el respectivo puerto, pero también las áreas localizadas hasta alguna distancia radial fuera del mismo, las cuales abarcaban calles y avenidas aledañas, caminos federales y vías férreas, con inclusión de sus medios y modos de transporte.

Adviértase aquí que, en su tiempo, esas mismas organizaciones celebraron contratos colectivos de trabajo con las empresas paraestatales prestadoras de servicios portuarios, precisamente para ser —como lo fueron— las únicas que llevaban al cabo las maniobras portuarias.

1.4.3.1. Los sindicatos-empresas.

Si bien es cierto que los sindicatos prestaban las maniobras a los usuarios conforme les eran solicitadas, también lo es que las mismas se realizaban con mucha deficiencia —y, puede decirse, hasta plagadas de vicios—, pues, para brindarlos, requerían, por carecer de material propio, que les fueran proporcionados la maquinaria y equipos necesarios; que se les apoyara para que dichos instrumentos de trabajo estuvieran en las mejores —que no óptimas— condiciones posibles; que se accediera a que las cuadrillas de trabajadores estuvieran completas y compuestas por quienes previamente hubieran sido designados por el sindicato; y que se les permitiera que las maniobras comenzaran —de acuerdo con su propia conveniencia— a la hora que los sindicatos fijaran dentro de las jornadas de trabajo establecidas en el respectivo contrato colectivo, lo cual implicaba que no se laborara el número de horas que a cada jornada correspondía de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.

Lo anterior llevaba consigo que, en comparación con puertos extranjeros y con los estándares internacionales: (i) la estadía en las posiciones de atraque —si se trataba de embarcaciones en las que ya se estaban realizando las maniobras— se prolongara más allá del tiempo necesario; y (ii) que el tiempo de fondeo de las embarcaciones que estaban en espera de turno para atracar continuara por un tiempo mayor del indispensable.

Lo antes apuntado incrementaba sensiblemente, sin justificación, el costo de las operaciones, siempre en detrimento de los usuarios del puerto, lo que impedía que éste fuera atractivo para invertir.

Era tal la confusión generada por este sistema de sindicatos-empresa que se llegó al grado de que, en un caso específico, la autoridad responsable del puerto (la Superintendencia y, luego, la Delegación de Puertos Mexicanos) "administraba" las tarifas de maniobras del sindicato que operaba en dicho puerto y que contrataba, como empresa, con los navieros y demás usuarios. Para ello, el sindicato prestaba los servicios portuarios de maniobras; la autoridad administradora cobraba a los usuarios los servicios brindados y entregaba el precio al sindicato-empresa. No sólo eso: además, la "administradora" hacía los pagos procedentes al Instituto Mexicano del Seguro Social, como si los maniobristas fueran sus trabajadores y no socios del gremio maniobrista y empresa prestadora de los servicios.

1.4.3.2. Las cooperativas.

Esta modalidad de organización societaria ha sido una opción para crear empleos y repartir riquezas. La cooperativa es una empresa social que debe fortalecerse, por lo que es necesario hacer modificaciones legales que las favorezcan y que las impulsen.

En materia de servicios portuarios, las cooperativas operaron, en general, sin los graves inconvenientes de la actuación sindical porque, salvo en alguno que otro caso, sus miembros adquirieron conciencia de su calidad de socios de una empresa.

Especial relevancia tuvo —y continúa teniendo— el Gremio Unido de Alijadores (GUA), que comenzó prestando servicios portuarios en Tampico, que amplió sus funciones a la administración de su área de operación, y que luego —después de promulgada la Ley de Puertos— extendió sus actividades a Altamira.

Sin embargo, excepción hecha del GUA, los vicios del sistema también alcanzaron a algunas cooperativas.

1.4.3.3. Las empresas de servicios portuarios.

En los años setenta se constituyeron las empresas de servicios portuarios,¹⁸ las cuales formaron parte de la administración pública federal paraestatal. Por conducto de éstas, el Gobierno Federal prestaba los servicios públicos portuarios a los usuarios de los puertos.

¹⁸ Servicios Portuarios de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V., Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, S.A. de C.V., Servicios Portuarios del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V., y Servicios Portuarios de Veracruz, S.A. de C.V., por sólo citar algunas, de un total de 11.

Cada una de dichas empresas —que operaba en alguno de los puertos de administración estatal— proporcionaba los servicios de que se trata por conducto de los trabajadores afiliados al único sindicato maniobrista del puerto de que se tratara, con el cual había celebrado contrato colectivo de trabajo, luego de que la agrupación gremial hubiera renunciado al *permiso* o a la “titularidad de tarifas” que le había concedido la autoridad portuaria.

La prestación de los servicios portuarios se llevaba al cabo con la utilización del equipo con el que se contaba entonces (como eran grúas, montacargas, trascabos, almejas, redes de protección y otros de trabajo pesado especializado), el cual, las más de las veces, era obsoleto por su antigüedad y funcionalidad, porque su vida útil ya había pasado o estaba por llegar a su término, así como porque en muchas ocasiones ya no satisfacía los requerimientos técnicos mínimos de operación y de seguridad.

Lo anterior obedecía a que las entidades de que se trata tenían restricciones presupuestales, operacionales y financieras que impedían un adecuado mantenimiento preventivo y/o correctivo del equipo ya existente, así como para la adquisición de otro nuevo.

En efecto, las entidades paraestatales han tenido siempre muchos candados legales y administrativos, establecidos, unos, por el Poder Legislativo Federal, y otros, por el Ejecutivo de la Federación. Sus recursos, entonces, eran subsidios federales, o bien provenían de transferencias presupuestales entre entidades paraestatales del mismo sector en el que estaban agrupadas. Es decir, siempre trabajaban con recursos provenientes de los presupuestos de egresos autorizados cada año. Ello limitaba considerablemente el desarrollo de los puertos nacionales y, más aún, la competencia de éstos frente al mercado internacional.

Ahora bien, la prestación de los servicios portuarios era compleja porque se daba mediante la programación, información, requerimiento de servicio de maniobras al sindicato, aviso escrito de conclusión y cobro de las maniobras. Éstas se programaban en las *juntas de operación*, a raíz de las cuales se daba aviso, por escrito, a la agrupación sindical respectiva, la que determinaba quiénes serían los trabajadores que harían las referidas maniobras, así como quiénes sustituirían a los trabajadores que llegaran a faltar a la maniobra.¹⁹

Concluidas las maniobras, los sindicatos informaban a la empresa prestadora el número y nombre de los trabajadores integrantes de las cuadrillas que habían realizado las maniobras —o que supuestamente lo habían hecho—, los turnos trabajados —aunque éstos no fueran completos—, con inclusión de los tiempos muertos —que

¹⁹ En dichas juntas, de acuerdo con la información que sobre el particular proporcionaban los interesados, se precisaba, entre otros aspectos: (i) el día y hora en que llegaría a puerto un buque; (ii) el tipo de carga que transportaba o que recogería; (iii) la posición de atraque que ocuparía la embarcación o el lugar de su fondeo; y (iv) la hora en la que se requería la presencia de los trabajadores que harían las maniobras, así como el equipo necesario para las mismas, mas nunca la estadia del buque, dado que ésta dependía, en mucho, de las maniobras portuarias.

también cobraban—, y el costo de la operación, tras lo cual, la empresa paraestatal pagaba al sindicato las maniobras en mención.

Cabe destacar que el cobro por parte de la agrupación gremial a la empresa de servicios portuarios se hacía con apoyo en las tarifas de las que esta última era titular, las que también estaban insertas en el contrato colectivo de trabajo. Por tanto, el costo de las maniobras y, por ello, el cobro de los servicios a los usuarios del puerto, dependía, no de la entidad paraestatal, sino del sindicato, específicamente, de los líderes sindicales.

1.4.3.4. Los contratos colectivos.

Como ha quedado asentado, las maniobras portuarias contratadas por la empresa paraestatal respectiva eran realizadas por los miembros sindicados designados por la agrupación gremial que en cada puerto actuaba, y que estaba afiliada a una de las dos grandes federaciones sindicales existentes en ese entonces: la Confederación Regional de Obreros de México (CROM) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

Los líderes de estas grandes federaciones llegaron a tener una influencia decisiva en la operación portuaria, pues consiguieron establecer, en los contratos colectivos de trabajo, condiciones más que ventajosas para los sindicatos que agrupaban y que controlaban. Por ejemplo, lograron que, bajo el calificativo de condiciones, se estableciera, entre otras prebendas, que el sindicato que operara en el puerto, lo haría con exclusividad, con base en un supuesto derecho histórico derivado de los privilegios originalmente existentes; y que las empresas concesionarias de instalaciones privadas contrataran las maniobras con dicho sindicato, a través de las empresas prestadoras de servicios portuarios, por lo que no podrían emplear a su propio personal, pues era el propio sindicato quien decidía qué trabajadores habrían de laborar en cada caso.

Incluso, se llegó al extremo de que, cuando un concesionario singular quería descargar su mercancía de un buque mediante bandas autotransportadoras instaladas por él —lo que hacía innecesarios los servicios de los trabajadores portuarios sindicados—, el respectivo sindicato, apoyado por la federación a la que pertenecía, impedía tal actividad y, mediante movilización de sus agremiados, paralizaba el puerto respectivo, hasta lograr el pago de lo que llamaron una “aportación” —pago de lo indebido— al gremio, aunque los trabajadores no realizaran labor alguna.

En términos generales, las más importantes causas de la irregular operación de los puertos y de su limitada eficiencia se hallaban en la impropia organización, en la defectuosa operación y, sobre todo, en los exagerados privilegios que los contratos colectivos otorgaban al sector laboral. Conforme a estos instrumentos y a prácticas indebidas:

- (i) La remuneración por los servicios de los trabajadores se calculaba en función de las toneladas operadas, por lo que los incrementos de la productividad debidos a la adquisición de nuevos equipos beneficiaba a los trabajadores —léase: sindicato— y no al inversionista, ya fuera el Gobierno Federal, ya un sujeto particular;
- (ii) Después de las 17:00 horas, los servicios se pagaban como prestados en jornada extraordinaria, aunque no se hubiera laborado el turno ordinario;
- (iii) Los dirigentes sindicales elegían a los trabajadores eventuales que cubrirían cada turno, por lo que los ingresos de éstos dependían en mucho de su grado de vinculación con aquéllos;
- (iv) El mismo sindicato elaboraba la nómina, determinaba los salarios y señalaba a quiénes se cubrirían (de hecho, elegía, para los trabajos rudos y complejos, a personal eventual, al que se pagaban los salarios más bajos);
- (v) En algunos casos, los trabajadores de planta designados para un turno se valían ilegalmente de sustitutos (como los llamados “cuijes” de Veracruz), a quienes trasladaban una parte ínfima de su propio salario;
- (vi) Los maniobristas no recibían capacitación para el desempeño de sus labores;
- (vii) Se entregaban a los sindicatos, para sus propios fines e intereses, cantidades adicionales a los salarios, las cuales, en algunos casos, llegaban a equivaler al 35% del monto de aquéllos; se les proporcionaban vehículos para uso de sus dirigentes; y se les suministraban otras sumas de dinero que debían destinar a los trabajadores pensionados.

Atentos los factores señalados, es fácil entender que la mano de obra representaba desde el 45% y hasta el 90% del importe de las tarifas de maniobras,²⁰ las cuales, por un lado, se establecían desde el centro por el Gobierno Federal y, por el otro, eran fijas y uniformes para todos los puertos del país, sin que su monto se relacionara con las diferentes condiciones de cada uno de ellos, ni con el importe de las inversiones en infraestructura, ni con el costo de la operación, lo que generaba subsidios cruzados entre puertos y dentro de cada uno de ellos.

Como se ve, la actuación de las grandes federaciones gremiales trascendía a las operaciones portuarias, lo que obstaculizaba el desarrollo de los puertos.

Mención especial requiere el caso de Veracruz, en donde prevalecía la práctica absolutamente generalizada de que los trabajadores de planta designados por el

²⁰ Servicios Portuarios de Acapulco, S.A. de C.V., llegó a la quiebra técnica porque la suma de los pagos por mano de obra era superior al monto de sus ingresos.

sindicato para un turno se valieran ilegalmente de sustitutos —“cujes”—, a quienes trasladaban una parte ínfima de su propio salario.

Las irregularidades que han quedado descritas se agravaron de tal manera en Veracruz que, en 1991, fue necesario *requisar*²¹ el puerto, promover la constitución de empresas privadas de maniobras y establecer un principio de reordenación de la operación portuaria, la cual sólo se consiguió, tiempo después, con la reestructuración total del sistema.

1.4.3.5. Las delegaciones de Puertos Mexicanos.

En el apartado 1.3.2.5 (“Puertos Mexicanos”), se mencionan las atribuciones que en su tiempo ejerció Puertos Mexicanos, cuyas oficinas centrales estuvieron ubicadas en la ciudad de México, Distrito Federal. En dichas oficinas se llevaban al cabo la planeación, la programación y, en las más de las veces, la ejecución de las acciones para el desarrollo del sistema portuario nacional en relación con los servicios que prestaba en este particular.

En los puertos, el citado órgano desconcentrado actuaba a través de Delegaciones y Subdelegaciones, respecto de cuya competencia conviene aclarar que se originaba en la teoría de la delegación pues, como bien señala Gabino Fraga, si bien es cierto que nuestro sistema acoge la teoría del “origen legal de la competencia”, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal “previene que el despacho y resolución de los asunto en estas dependencias corresponderá originalmente a los titulares de las mismas; pero que para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos cualesquiera de sus facultades excepto aquellas que por ley o por disposición del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares”.²²

Pues bien, con la capacidad jurídica mencionada, las Delegaciones y Subdelegaciones de Puertos Mexicanos realizaban trabajos de campo, tales como la construcción, ampliación y conservación de las obras marítimo portuarias, así como la ejecución de las obras conexas y accesorias respectivas, cuando ello no se hacía por las empresas prestadoras de servicios portuarios; y también operaban como oficinas recaudadoras autorizadas por las autoridades exactoras, pues recibían los pagos que los particulares realizaban por autodeterminación (contribuciones fiscales), entre otros, por el uso de la infraestructura portuaria.

²¹ Cfr.: Evelyne Eugenia Rodríguez Ortega, *La Regulación del Sistema Portuario*, en: *Regulación de los Sectores de Infraestructura y Energéticos en México* (Pablo T. Spiller, Carlos Sales et al.), ITAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, pp. 234-8. La “requisita” o requisición está prevista en el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación para “cuando se tema algún peligro inminente [...] para la economía nacional”; implica la facultad del Gobierno de disponer de las vías, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles; es, por naturaleza, de carácter temporal; y conlleva el pago de las indemnizaciones correspondientes a los afectados.

²² Gabino Fraga, *Derecho Administrativo, segundo curso cit.*, p. 125.

Eran, en suma, las unidades operacionales de la administración de las áreas portuarias sujetas a la jurisdicción de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y actuaban mediante la celebración, con terceros, de contratos para su uso y destino en los términos de las leyes aplicables.

En consecuencia, desde el centro del país se coordinaban las actividades de las empresas paraestatales prestadoras de los servicios portuarios y se ejercían todas y cada una de las atribuciones encomendadas a Puertos Mexicanos. Incluso, en sus oficinas centrales se revisaban los contratos colectivos de trabajo de cada agrupación gremial que trabajaba en cada puerto.

1.4.4. **Derechos, aprovechamientos y tarifas.**

Antes de la reforma portuaria, el uso de los puertos nacionales obligaba a sus usuarios, conforme a la Ley Federal de Derechos, al pago de una contribución que primero se denominó "*derechos*", y que luego se sustituyó por el concepto de "*aprovechamientos*".

El cambio de la naturaleza jurídica fiscal de la contribución se debió a que los derechos tenían que ser enterados a la Tesorería de la Federación para su aplicación presupuestaria genérica, mientras que los aprovechamientos podían tener un destino específico, como es, en el caso, la operación y el desarrollo portuario.

En efecto, los ingresos que se obtenían por el uso o aprovechamiento de puertos, así como por el uso de muelles propiedad de la Federación —con mercancías de exportación o importación, o mediante el embarque o desembarque de pasajeros— se destinaban a Puertos Mexicanos para cubrir los gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión de los puertos nacionales, hasta el monto que señalara el presupuesto de egresos que se hubiere autorizado para el ejercicio fiscal de que se tratase. Dichas contribuciones se causaban cuando el uso o aprovechamiento de los puertos nacionales se efectuaba en los puertos operados y administrados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y se recaudaban por el órgano desconcentrado Puertos Mexicanos.

Las tarifas de maniobras se establecían desde el centro por el Gobierno Federal; eran fijas y uniformes para todos los puertos del país, sin que su monto se relacionara con las diferentes condiciones de cada uno de ellos, ni con el importe de las inversiones en infraestructura, ni con el costo de la operación, lo que generaba subsidios cruzados entre puertos y dentro de cada uno de ellos.

1.5. Necesidad de una reestructuración radical.

El Gobierno Federal, precisamente para acabar con todos los vicios que han sido analizados en los apartados que anteceden, determinó llevar al cabo una reestructuración a fondo en el sistema portuario nacional.

Para el caso, se propuso acabar con el control que habían ejercido las grandes federaciones gremiales en las actividades portuarias, para con ello dar fin a la discriminatoria y viciada relación laboral que existía; mejorar las condiciones de operación de los puertos; propiciar una mejor administración de los recintos de que se trata; incrementar la participación de la iniciativa privada en las terminales, marinas e instalaciones portuarias; ejercer, de manera adecuada, las funciones de autoridad mediante su descentralización; y adecuar el marco legal regulatorio de las actividades vinculadas con los puertos. Esa reestructuración de fondo empezó con la Ley de Puertos y, posteriormente, con su Reglamento.

Sobre este particular, dice Acosta Romero que "conforme las ideas privatizadoras derivadas del neoliberalismo van siendo reconocidas en todo el mundo, como ya lo indiqué en el capítulo correspondiente a modernización del Estado, los servicios públicos se están privatizando en la mayor parte de los países y un ejemplo lo constituye la nueva Ley de Puertos (junio 1993) que permite (la) construcción con capital privado nacional o extranjero de obras portuarias y marítimas".²³

Con ello coincide Rafael de Pina cuando señala: "Las facultades del Estado y su intervención directa en la actividad productiva económica se han venido reduciendo drásticamente como resultado de los procesos de globalización y de integración económica que han tenido lugar en los último sexenios".²⁴

1.5.1. Proyecto de iniciativa de la Ley de Puertos.

En el último trimestre de 1991, se iniciaron los trabajos para determinar la viabilidad del proceso privatizador de la actividad portuaria en México.

A instancias del Secretario de Hacienda y Crédito Público, se conformó un grupo encabezado por el entonces Vocal Ejecutivo del órgano desconcentrado Puertos Mexicanos, a quien se encomendó la tarea de establecer un esquema económico y jurídico para llevar a cabo el proceso de privatización de los puertos mexicanos.

Para tales efectos, se integró un equipo de economistas, técnicos portuarios y abogados, quienes se abocaron a la tarea de analizar y proponer, junto con el titular de

²³ Miguel Acosta Romero, *Compendio de Derecho Administrativo, parte general*, cuarta edición, actualizada, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 524

²⁴ Rafael de Pina Vara, *op. cit.*, p. 58.

Puertos Mexicanos, una nueva legislación portuaria (la Ley de Puertos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993).

El grupo de trabajo que elaboró el anteproyecto de ley, el cual fue convertido en iniciativa presidencial sometida posteriormente al Congreso de la Unión, estaba conformado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y de Puertos Mexicanos. Se contó, además, con el valioso apoyo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y participó la iniciativa privada, especialmente la Cámara Mexicana de la Industria del Transporte Marítimo y el llamado Sindicato Nacional de Pilotos de Puerto (que, a pesar de tener naturaleza gremial, no es una organización laboral, sino de índole profesional).²⁵

Los principios rectores para el cambio jurídico en materia portuaria en nuestro país se orientan, entre otras, a impulsar la inversión privada, facilitar la realización de las actividades portuarias en el ámbito del derecho privado, preservar las funciones del Estado como órgano rector en las actividades portuarias, y conservar la facultad del Gobierno Federal de administrar directamente los puertos no concesionados.

Los integrantes de ese grupo de trabajo consideraron que el régimen portuario más adecuado para México era el correspondiente a empresas de participación estatal mayoritaria que tuvieran como finalidad principal administrar los inmuebles que constituyen los recintos portuarios y, en su caso, las zonas de desarrollo adyacentes, y que, por conducto de terceros, operaran las terminales, instalaciones y marinas, y prestaran los servicios portuarios, aunque podría autorizarse que lo hicieran directamente cuando las circunstancias así lo exigieren o cuando no hubiese interesados en realizar las actividades relativas.

Al crearse estas empresas, que se denominaron Administraciones Portuarias Integrales (APIS), se tuvo en cuenta la posibilidad de que, en una segunda etapa de privatización, las acciones de las mismas, pertenecientes al Gobierno Federal —o bien a los Estados o Municipios—, se enajenaran a particulares, ya fuera a través de licitación pública, o mediante su colocación en el mercado bursátil.

La figura jurídica central en torno a la cual gira la realización de las actividades portuarias conforme a la ley, es la de la "concesión", que, si bien es un acto discrecional de autoridad, también reúne elementos de carácter contractual.

²⁵ Cfr.: Miguel B. de Erice, *Mexican Port Law*, en *Doing Business in Mexico*, Philip T. von Mehren, Transnational Publishers, New York, 1999, p. 2-4.

1.5.2. Promulgación de la Ley de Puertos y su reglamento.

Con la promulgación de la Ley de Puertos —en vigor a partir del 20 de julio de 1993— y de su reglamento —vigente desde el 22 de noviembre de 1994—, se derogaron las normas que anteriormente regulaban —de manera deficiente— la actividad portuaria, las cuales se hallaban contenidas, entre otras normas, en la Ley de Vías Generales de Comunicación y en la Ley de Navegación y Comercio Marítimos. Dicha ley, aun cuando provocó aisladas inconformidades de quienes sintieron afectados sus particulares intereses, fue acogida con beneplácito en el sector portuario.

Es, entonces, con esta nueva regulación, que los puertos del país, así como las regiones en las que se encuentran enclavados, inician la satisfacción de sus grandes y prometedoras expectativas de desarrollo económico y comercial, con miras hacia un mejor futuro nacional y frente al mercado internacional.

1.5.3. Terminación de las relaciones laborales.

Con la participación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual aprobó la estrategia de cambio laboral, así como los montos y mecánicas propuestas para la terminación de las relaciones laborales, con fecha 1 de junio de 1995 se firmó un convenio con los sindicatos y con la federación que los agrupaba.

En dicho convenio, se acordó proceder a la terminación de las relaciones laborales individuales y colectivas de trabajo, mediante la firma de un nuevo modelo de contrato colectivo de trabajo, así como dar a las organizaciones laborales el carácter de *sindicatos de empresa* y propiciar, sin derecho a una *exclusividad*, que las nuevas empresas concedieran preferencia en la contratación a los trabajadores activos de los sindicatos de las empresas de servicios portuarios que entrarían en liquidación.

Con el apoyo de la Secretaría del Trabajo y de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, entre los meses de julio y noviembre de 1995, se dieron por terminadas las relaciones laborales —así colectivas como individuales— en todos los puertos.

Respecto de la cuestión obrero patronal indicada, es oportuno aclarar; (i) que todos los trabajadores —de planta o eventuales— fueron indemnizados con cantidades superiores, con mucho, a las que les correspondían con base en la ley y en los contratos; (ii) que un importante número de ellos fue recontratado casi de inmediato por las nuevas empresas operadoras de terminales o prestadoras de servicios; y (iii) que, para 1998, había en los puertos nacionales más trabajadores que en 1995.

2. LA REFORMA PORTUARIA.

Como ya se dijo en el capítulo anterior, para remediar la grave problemática ahí mismo descrita, el Gobierno Federal tomó la decisión de reestructurar el sistema portuario, lo que implicaba la urgente necesidad de crear un nuevo marco legal. Por ello, como también quedó relatado, se elaboró el anteproyecto y se produjo la iniciativa de ley reguladora de la materia.

El 19 de julio de 1993, se publicó la Ley de Puertos en el Diario Oficial de la Federación; el 21 de noviembre de 1994 apareció, en el mismo medio informativo, el Reglamento de la Ley de Puertos;²⁶ y, en 1995, se declararon disueltas y entraron en liquidación las antiguas empresas prestadoras de servicios portuarios, las cuales convinieron la terminación de las relaciones laborales con sus respectivos sindicatos y con los trabajadores agrupados en ellos.

Los propósitos básicos de la reestructuración se hicieron consistir en:

- (i) La redefinición del papel del Gobierno Federal, que se concreta en la rectoría de la actividad y en el ejercicio de las funciones normativas y de supervisión;
- (ii) La atenuación de la regulación, especialmente la de carácter restrictivo;
- (iii) La descentralización de la gestión portuaria mediante el establecimiento, en cada puerto, de una administración propia, autónoma y autosuficiente;
- (iv) La apertura a la inversión privada, nacional y extranjera, en la operación de terminales e instalaciones, en la prestación de los servicios e, incluso, en la administración integral de los puertos;
- (v) La creación de un ámbito de sana competencia entre los puertos y dentro de cada uno de ellos, mediante la liberación de precios y tarifas, la supresión de subsidios, la eliminación de monopolios y de barreras de entrada, la libertad de contratación laboral y de fijación de salarios de mercado;
- (vi) La procuración de una mayor integración entre los puertos y los sistemas terrestres de transporte;
- (vii) El fomento de una cultura común de productividad; y
- (viii) El fortalecimiento de la coordinación de las autoridades competentes en los puertos.

²⁶ La Ley de Puertos entró en vigor el 20 de julio de 1993, y derogó las normas que regulaban anteriormente la actividad portuaria, las cuales se hallaban contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación y en la Ley de Navegación y Comercio Marítimos. El Reglamento está vigente desde el 22 de noviembre de 1994.

Además de lo anterior, se estableció con claridad el concepto de puerto, así como los otros elementos jurídicos que, en su conjunto, constituyen, como se ha dicho, una inmensa unidad operacional para el mejor y —en un futuro no lejano— óptimo desarrollo de la actividad portuaria con todo cuanto eso conlleva. Así pues, quedaron bien determinados el alcance y la estructura de cada uno de los elementos que integran un puerto.

Esos elementos son: el recinto portuario, las terminales, las marinas, las instalaciones portuarias, los servicios portuarios y la zona de desarrollo portuario (Ley de Puertos, artículo 2º, fracciones II a VIII).

Por lo que respecta a la habilitación, si bien es un acto administrativo, debe considerársele elemento formal de un puerto, pues su declaración, por parte del Ejecutivo Federal, es un requisito *sine quo non* para su existencia jurídica.

Para la reestructuración del sistema portuario se identificaron cinco ejes de cambio:

- La descentralización de la administración portuaria, para que los puertos tuvieran autonomía de gestión y autosuficiencia financiera.
- El impulso de la participación del sector privado, para contar con mayores recursos, indispensables para el desarrollo de la infraestructura.
- Una profunda transformación de las relaciones labores, para romper con las rigideces que eran un obstáculo para aumentar la productividad de los servicios.
- La desregulación del sector, para favorecer su desarrollo en un sano entorno de competencia.
- La conservación, dentro del dominio público de la Federación, de los bienes del recinto portuario, los cuales nunca se enajenan; sólo se concesionan para su uso, aprovechamiento y explotación.

La apertura del sector portuario favoreció inversiones crecientes que han elevado significativamente los niveles de productividad y disminuido los precios de los servicios portuarios. Se ha logrado reducir los tiempos de estadía de los barcos y, de esta manera, han bajado los costos asociados al transporte.

Con lo anterior se alcanzará una mayor integración económica y social; se estimulará el crecimiento económico y el de los intercambios comerciales; se participará competitivamente en el escenario mundial. Y todo ello permitirá impulsar un mayor desarrollo regional.

Después de muchos avatares, al Gobierno Federal, en tanto titular de la propiedad de las áreas terrestres y acuáticas que conforman los recintos portuarios, corresponde emitir las políticas rectoras del sistema portuario nacional, ejercer las funciones de autoridad y regular las actividades que se desarrollan en los puertos.

Por su parte, el sector privado se hace cargo de la operación de terminales e instalaciones, de las obras de dragado en canales de navegación, dársenas de ciaboga y paramentos de atraque, así como de la prestación de los servicios portuarios y conexos, los cuales incluyen, entre otros, las maniobras, el pilotaje, el manejo de básculas y locomotoras, el remolque y el lanchaje, el avituallamiento, el amarre de cabos y el suministro de combustibles y lubricantes.

Con la señalada redistribución del quehacer en los puertos —atribuciones del Gobierno y funciones de los particulares—, se podrán lograr los objetivos de la reforma del sistema portuario mexicano, que son:

- Ampliar y modernizar su infraestructura;
- Satisfacer las necesidades crecientes de transporte marítimo;
- Incrementar la eficiencia de los puertos para que sean más competitivos, en términos de calidad y precio;
- Promover el desarrollo comercial, industrial, pesquero y turístico de los puertos;
- Promover el financiamiento y participación de la inversión privada;
- Mejorar el desarrollo de la función del Estado, normativa y de supervisión;
- Incrementar la competitividad entre los puertos;
- Acentuar la liberación de precios;
- Suspender los subsidios cruzados;
- Eliminar los monopolios y las barreras de entrada; y
- Apoyar la libre contratación laboral y el pago de salarios de mercado.

La reforma o transformación de que se trata implica, en síntesis, la redefinición de las atribuciones de la autoridad portuaria y la determinación de los sujetos que puedan ejercer las funciones que antes correspondían al Gobierno Federal.

2.1. Desempeño actual de la autoridad y de la gestión.

Ya en el artículo 36, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se otorga a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la atribución de "Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones". Esta norma de carácter general se desenvuelve en varias de las fracciones del numeral citado, de acuerdo con las cuales la mencionada secretaría está facultada para:

"XII. Fijar normas técnicas [...], así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos...;

"XVIII. Construir, reconstruir y conservar las obras marítimas, portuarias y de dragado, instalar el señalamiento marítimo...;

"XIX. Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios...;

"XX. Administrar los puertos centralizados y coordinar los de administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios;

"XXVII. Los demás que expresamente le fijen las leyes y reglamentos".

Ahora bien, dentro del marco regulatorio genérico que acaba de mostrarse, con la reforma portuaria se determinó, concretamente en la materia de puertos, que la autoridad radica en el Ejecutivo Federal, quien la ejerce por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Ley de Puertos, artículo 16), es decir, de una dependencia específica de la administración pública federal centralizada.

Dicha Secretaría, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, debe, en los términos de las fracciones I a V y VII a XV del citado artículo 16 de la ley mencionada en el párrafo que antecede:

"I. Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del sistema portuario nacional;

"II. Promover la participación de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales, en la explotación de puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias;

"III. Autorizar para navegación de altura terminales de uso particular y marinas, cuando no se encuentren dentro de un puerto;

"IV. Otorgar las concesiones, permisos y autorizaciones a que se refiere esta ley, así como verificar su cumplimiento y resolver sobre su modificación, renovación o revocación;

"V. Determinar las áreas e instalaciones de uso público;

VI... (*vide infra*)

"VII. Autorizar las obras marítimas y el dragado, con observancia de las normas aplicables en materia ecológica;

"VIII. Establecer, en su caso, las bases de la regulación tarifaria;²⁷

"IX. Expedir las normas oficiales mexicanas en materia portuaria, así como verificar y certificar su cumplimiento;

"X. Aplicar las sanciones establecidas en esta ley y en sus reglamentos;

"XI. Representar al país ante organismos internacionales e intervenir en las negociaciones de tratados y convenios internacionales en materia de puertos, en coordinación con las dependencias competentes;

"XII. Integrar las estadísticas portuarias y llevar el catastro de las obras e instalaciones portuarias;

"XIII. Interpretar la presente ley en el ámbito administrativo; y

"XIV. Ejercer las demás atribuciones que expresamente le fijen las leyes y reglamentos".

Como puede observarse de la relación de atribuciones antes apuntadas, *la autoridad portuaria* ejerce —y debe ejercer— únicamente funciones de autoridad, salvo cuando la ley le permita realizar actos de gestión o administración. Vale decir, la autoridad portuaria solamente se encargará de normar y conducir las políticas y programas del sistema portuario.

El Gobierno Federal ya no realizará funciones de administración y operación, excepción hecha de los casos previstos en las fracciones XVIII y XX del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la fracción VI del artículo 16 de la Ley de Puertos y en los artículos 27 al 30 del Reglamento de la Ley de Puertos, lo que significa que, cuando el interés público lo requiera, podrá construir, establecer, administrar, operar y explotar obras y bienes en los puertos, terminales, marinas e

²⁷ Por regulación tarifaria debe entenderse la fijación del monto máximo de las tarifas que pueden cobrarse, el cual se establece cuando no existen opciones portuarias o de otros modos de transporte que propicien un ambiente de competencia razonable, y está vigente mientras persistan las circunstancias que lo motivaron.

instalaciones portuarias, así como prestar los servicios portuarios que no hayan sido objeto de concesión o permiso.

Para lograr la delimitación de las atribuciones de autoridad y separarlas de las funciones de administración y gestión y, con ello, reorganizar el sistema portuario nacional (artículo séptimo transitorio de la Ley de Puertos), se estableció, como primer paso, la facultad del Gobierno Federal de constituir sociedades mercantiles de participación estatal mayoritaria (entidades paraestatales) a las que —como en efecto aconteció— se les adjudicarían de manera directa las concesiones para la *administración portuaria integral*.

Como un segundo paso, se ha promovido la constitución de iguales sociedades mercantiles, pero de participación mayoritaria de los gobiernos de las entidades federativas en cuyo territorio geográfico se ubican los puertos, para que administren éstos, así como las terminales e instalaciones de uso público que tengan influencia preponderantemente estatal. También en este caso, el otorgamiento de las concesiones se ha dado de manera directa.

Las sociedades mercantiles de que se trata son, precisamente, las que ahora se encargan de llevar al cabo las funciones de administración y de gestión en los puertos. Son estas entidades de la administración pública las que ahora, por disposición legal, llevan a costas la responsabilidad de que los bienes de dominio público que les son dados en concesión, sean adecuadamente usados, aprovechados y explotados, para convertirlos así en una de las principales fuentes de desarrollo e ingreso económico del país.

2.1.1. El ámbito de ejercicio del dominio público.

El Gobierno Federal, con apoyo en los artículos 27, párrafos primero, tercero, cuarto, quinto y sexto, y 28, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ejerce de manera exclusiva y excluyente, plena potestad sobre los bienes de dominio público de la Nación.

Dichas potestades permiten, por un lado, imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y, por el otro, concesionar el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes y recursos de dominio público, así como la prestación de los servicios de ese carácter.

Entre los bienes antes mencionados están los que conocemos como "*bienes portuarios*", con la aclaración, respecto de ellos, de que el calificativo no es absolutamente apropiado porque, como se verá enseguida, hay algunos que no están ubicados en un puerto, tal como éste ha quedado definido en la ley.

En efecto, tras profundos análisis y prolongadas discusiones, los integrantes de la comisión redactora del anteproyecto de la Ley de Puertos llegaron a la conclusión de

que había que precisar legislativamente los conceptos de puerto, recinto portuario, terminal, instalación y marina, toda vez que las normas aplicables habrían de tener particularidades específicas según la naturaleza de cada uno de los bienes en cuestión. Así, por ejemplo, el lenguaje coloquial establece ocasionalmente cierta identidad entre *puerto* y *recinto portuario*, cuando en realidad éste es sólo una parte de aquél.

El *recinto portuario* es un polígono que se ubica en la zona federal²⁸ y terrenos aledaños a la misma; y, para todos los efectos legales, debe ser delimitado por acuerdo conjunto de las secretarías de Comunicaciones y Transportes y del Medio Ambiente y Recursos Naturales, última ésta que sustituyó en tal competencia a la de Desarrollo Social; y comprende, tanto en los puertos como en las terminales y marinas, áreas de agua y terrenos del dominio público en los cuales se establecen instalaciones y se prestan servicios portuarios (artículos 2º, fracción III, y 7º de la Ley de Puertos, y 4º de su Reglamento).

La Ley de Puertos quiso también distinguir entre las *terminales* y las *instalaciones portuarias*. Unas y otras pueden existir en un puerto o fuera de él, pero, en todo caso, la terminal se caracteriza por su autosuficiencia operativa dado que comprende zonas acuáticas y terrestres, así como obras e instalaciones, al paso que estas últimas pueden no tener frente de agua para atender a los buques, y consisten en las obras de infraestructura y en las edificaciones de superestructura destinadas a la prestación de los servicios portuarios compatibles con su configuración, o a la construcción o reparación de embarcaciones.

Por su parte, las *marinas*, aunque son consideradas por la ley de la materia como "instalaciones portuarias", difieren de las aludidas en el párrafo precedente en que incluyen "zonas de agua y tierra, así como la organización especializada en la prestación de servicios a embarcaciones de recreo o deportivas".

Ahora bien, mientras los puertos son siempre de carácter público y están "abiertos a la navegación y tráfico de embarcaciones de todos los países", salvo si falta reciprocidad o se afecta el interés público, las terminales, instalaciones y marinas pueden ser públicas o particulares.

Respecto de las públicas, existe obligación de "ponerlas a disposición de cualquier solicitante", mientras que las privadas se destinan por el titular a sus propios fines, y a los de los terceros con quienes celebre contratos para tal propósito, según se dispone en la Ley de Puertos, artículos 2º, fracciones IV, V y VI, 10 y 12. Los requisitos específicos exigibles para la instalación y operación de las marinas se establecen en los artículos del 45 al 54 del Reglamento de la Ley de Puertos.

Concepto básico en la *operación portuaria* es el de los *servicios*, que son definidos como los que "se proporcionan en puertos, terminales, marinas e

²⁸ La zona federal está constituida por una faja de veinte metros de ancho de tierra firme transitable y contigua a las costas, o a las riberas desde la desembocadura del río hasta cien metros arriba, y de diez metros en los vasos o cauces.

instalaciones portuarias, para atender a las embarcaciones, así como para la transferencia de carga y transbordo de personas entre embarcaciones, tierra u otros modos de transporte" (Ley de Puertos, artículo 2°, fracción VII). La enunciación de los diversos servicios portuarios a las embarcaciones, a la carga y a los pasajeros se consigna en el artículo 44, y las normas aplicables a su prestación se contienen en los artículos del 56 al 80 del Reglamento de la Ley de Puertos.

Es de especial importancia señalar que las normas aplicables en la materia destacan la existencia de "zonas de desarrollo portuario" (artículos 2°, fracción VIII, y 8° de la Ley de Puertos y 5° de su Reglamento). Dichas áreas se delimitan igualmente por acuerdo de las antes citadas secretarías, pero en coordinación con los gobiernos del estado y del municipio respectivos. La zona de desarrollo no pertenece al dominio público, pues se halla constituida por terrenos de propiedad privada o de dominio privado de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios,²⁹ y se destina al establecimiento de instalaciones industriales y de servicios o de cualesquiera otras relacionadas con la función portuaria.

También pueden utilizarse estas áreas para la ampliación del puerto; pero, en tal caso, será necesario que se incorporen previamente al dominio público de la Federación: a) por medio del correspondiente decreto presidencial, si se trata de bienes sujetos originalmente al dominio privado; b) como resultado de la transferencia acordada por el congreso local o por el ayuntamiento, si son áreas de propiedad estatal o municipal; o c) mediante compraventa, permuta, donación o expropiación de los terrenos de propiedad particular.

Expuestos los conceptos relativos a los elementos integrantes del puerto, quedan claras las razones por las que la ley mexicana lo define como el "lugar de la costa o ribera habilitado como tal³⁰ por el Ejecutivo Federal para la recepción, abrigo y atención de embarcaciones, compuesto por el recinto portuario y, en su caso, por la zona de desarrollo, así como por accesos y áreas de uso común para la navegación interna y afectas a su funcionamiento; con servicios, terminales e instalaciones públicos y particulares, para la transferencia de bienes y transbordo de personas entre los modos de transporte que enlaza"³¹.

Debe entenderse, por lo demás, que el dominio público de la Federación comprende, no solamente los puertos, sino también las terminales y marinas ubicadas fuera de ellos, cuando se construyen en la zona federal marítimo terrestre.

²⁹ Hay bienes de la Federación, de los Estados o de los Municipios que son de dominio privado, los cuales se describen, aunque no se definen, por la ley: son los que no pertenecen al dominio público; pueden ser arrendados o enajenados, con sujeción a estrictas normas legales y administrativas; y son embargables y prescriptibles. En el orden federal, pueden consultarse los artículos 27, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3° y del 57 al 82 de la Ley General de Bienes Nacionales.

³⁰ Véase, en el apartado 2.2, el concepto de habilitación de un puerto, así como el de autorización de terminales de uso particular y de marinas.

³¹ Tal es la definición contenida en la fracción II del artículo 2° de la Ley de Puertos, la cual, en su artículo 9°, clasifica a los puertos y a las terminales por el tipo de navegación a la que sirven (de altura o de cabotaje) y por las instalaciones con que cuentan y los servicios que brindan (comerciales, industriales, pesqueros o turísticos).

2.1.2. La función rectora del gobierno.

Una vez analizada y entendida la distinción entre las funciones de autoridad y las actividades de gestión, debe considerarse el fundamental origen de las primeras.

Como se sabe, el señorío sobre los bienes de dominio público de la Nación encuentra su fundamento en los artículos 27, párrafos primero, tercero, cuarto, quinto y sexto, y 28, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³². También se sabe que el dominio de la Nación sobre los bienes de su propiedad es inalienable e imprescriptible; que el uso, aprovechamiento y explotación de aquéllos por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas no podrá realizarse sino mediante concesiones que otorgue el Gobierno Federal; y que el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones derivados de las concesiones se sujetarán a las modalidades que fijen las leyes.

El artículo 2° de la Ley General de Bienes Nacionales reitera que son bienes de dominio público de la Federación los que se enuncian en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En sus fracciones IV y IX, el citado artículo 2° se refiere de manera concreta al lecho y al subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores, así como a los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.

Finalmente, el artículo 14 de la Ley de Puertos dispone que, en los puertos, terminales y marinas, tendrán carácter de bienes del dominio público de la Federación:

- "I. Los terrenos y aguas que formen parte de los recintos portuarios, y
- "II. Las obras e instalaciones adquiridas o construidas por el gobierno federal cuando se encuentren dentro de los recintos portuarios".

El dominio público de la Federación sobre los bienes acabados de mencionar implica que el Estado Mexicano tiene sobre ellos una potestad soberana o, como dijo Serra Rojas en la tercera edición de su Derecho Administrativo (1979), "una propiedad originaria y tradicional, un derecho real institucional o, con mayor extensión, un pleno derecho de propiedad definido y depurado por el derecho internacional, si nos atenemos a su sentido moderno."³³

³² Esta norma constitucional, en sus fracciones IV y V, se refiere a la plataforma continental, a los zócalos submarinos y a las aguas de los mares territoriales.

³³ Andrés Serra Rojas, *op. cit.* en el texto, p.146.

Como corolario de lo que antecede, cabe mencionar que la plataforma continental, los zócalos submarinos, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y los demás espacios marítimos con instalaciones portuarias costa afuera —y, por ende, los puertos mismos— dependen directamente del Gobierno Federal (artículo 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); y que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos la facultad de "habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89, fracción XIII. Ver también el artículo 5° de la Ley de Puertos).

Además, respecto de las normas aludidas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en un juicio relacionado precisamente con la materia portuaria, que "conforman la base constitucional de las concesiones. De su interpretación sistemática se desprende la facultad potestativa de la Nación para imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público y para concesionar el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes y recursos de dominio público, así como la prestación de servicios de este carácter"; y agrega que se trata de un derecho exclusivo, unilateral y de ejercicio discrecional.³⁴

La función rectora de que se habla en este apartado no se ve demeritada en modo alguno por el nuevo sistema de administración portuaria derivado de la reforma que se estudia. Es cierto que "el Estado se está retirando de muchas áreas de actividad, pero eso no significa que se esté debilitando ni que esté renunciando a regular y conducir el desarrollo nacional; por el contrario, el Estado mexicano asume con esta actitud un nuevo perfil de un Estado que se fortalece, que promueve, estimula y fomenta la iniciativa privada para que participe más en el bienestar social, para que le permita dedicarse con mayor énfasis a las áreas económicas que considera estratégicas y prioritarias. No necesitamos un Estado que administre más, sino uno que continúe gobernando mejor".³⁵

2.1.2.1. Las autoridades portuarias.

Visto lo que antecede, cabe reiterar que, por disposición legal, el Ejecutivo Federal es quien ejerce la autoridad en materia de puertos, por conducto de sus distintas estructuras orgánicas y, específicamente, por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual se encarga de normar y conducir las políticas y programas del sistema portuario nacional y tiene las facultades —ya reseñadas— que se consignan en los artículos 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 16 de la Ley de Puertos. Coincidentemente, el artículo 3° del Reglamento de la Ley de Puertos dispone que la Secretaría ejercerá su autoridad en los términos que fije su Reglamento Interior.

³⁴ Amparo en revisión 791/98, Francisco Manzano Inurrieta, resuelto el 25 de mayo de 1999.

³⁵ Jacques Rogozinski, *La privatización de empresas paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 39.

Pues bien, en el artículo 2° del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se prevé la existencia de un Coordinador General de Puertos y Marina Mercante y de tres Directores Generales dependientes de él, a saber, el de Puertos, el de Marina Mercante y el de Capitanías.

Conforme a lo dispuesto en las fracciones XI y XII del artículo 5° del referido reglamento interior, el titular de la Secretaría tiene, entre otras facultades, la de otorgar concesiones, la de conceder prórrogas de las mismas, y la de resolver sobre la caducidad, nulidad, rescisión o revocación de ellas, así como la de designar a las personas que deban ejercer los derechos corporativos derivados de las acciones representativas del capital social de las entidades paraestatales del sector, como son las Administraciones Portuarias Integrales.

Las facultades del Coordinador General de Puertos y Marina Mercante se hallan consignadas en el artículo 6° del mismo reglamento interior, que se refiere a los subsecretarios y coordinadores generales de la dependencia. Entre las facultades aludidas, y para los efectos de este trabajo, destacan la de establecer políticas, normas y procedimientos para el ejercicio de las funciones de la unidad administrativa (fracción VI), la de otorgar permisos y autorizaciones y resolver sobre la nulidad o revocación de los concedidos, con posibilidades de delegación (fracción VIII), y la de emitir dictámenes u opiniones sobre licitaciones, contratos, convenios, concesiones, permisos y autorizaciones que correspondan a la esfera de su competencia (fracciones XI y XII).

Las facultades genéricas de las Direcciones Generales se hallan previstas en el artículo 10 del Reglamento Interior en cita; y las específicas de la de Puertos y de la de Capitanías se indican, respectivamente, en los artículos 27 y 29 del mismo ordenamiento administrativo, sin que sea del caso, porque excedería el ámbito de la presente investigación, hacer referencia a la funciones que desempeña la Dirección General de Marina Mercante, y sin que sea preciso, tampoco, ahondar en las que, referidas al ejercicio de la autoridad marítima, incumben a la de Capitanías.

En los términos del ya mencionado artículo 27 del Reglamento Interior, la Dirección General de Puertos propone e instrumenta las políticas y programas para el desarrollo del sistema portuario nacional y, como deriva de su propia denominación, es la unidad administrativa que de modo más directo y estrecho ejerce la autoridad en los puertos, por sí o a través de las capitanías de puerto (fracción I). Sus más relevantes funciones se enuncian a continuación, con indicación de la fracción correspondiente del invocado numeral:

"II. Proponer la habilitación de puertos y de terminales de uso público fuera de los mismos; así como autorizar para navegación de altura terminales de uso particular y marinas que no formen parte de algún puerto;

"III. Proponer la delimitación y determinación de los recintos portuarios de los puertos, terminales y marinas, participar en la delimitación de las zonas de desarrollo portuario...;

"VI. Tramitar concesiones y celebrar, en su caso, los concursos públicos correspondientes, para la administración portuaria integral, el uso, aprovechamiento, construcción, operación y explotación de bienes del dominio público en los puertos, terminales y marinas, así como tramitar, en su caso, su prórroga, modificación, revocación, rescate o terminación anticipada;

"IX. Autorizar y, en su caso, construir obras marítimas y de dragado, así como fijar las especificaciones de construcción en los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias; proponer la expedición de normas oficiales mexicanas en el ámbito de su competencia y verificar su cumplimiento;

"X. Verificar que la construcción de obras que integren los puertos, así como de terminales, marinas e instalaciones portuarias, se lleven a cabo conforme a las condiciones y características técnicas aplicables; así como autorizar su funcionamiento;

"XI. Autorizar los programas maestros de desarrollo portuario y sus modificaciones sustanciales, para los puertos concesionados a las administraciones portuarias integrales; registrar las modificaciones menores a dichos programas y dar seguimiento a los programas operativos anuales...;

"XII. Establecer las bases de regulación tarifaria y de precios y, en su caso, las tarifas por el uso de infraestructura y prestación de servicios portuarios...;

"XIV. Resolver sobre las inconformidades que se formulen con motivo de la celebración de concursos públicos para el otorgamiento de concesiones o de la celebración de los contratos a que se refiere la Ley de Puertos;

"XV. Autorizar los reglamentos internos de los comités de operación y las reglas de operación de los puertos, y formular y expedir estas últimas en el caso de que no exista administración portuaria integral;

"XVI. Registrar los contratos de cesión parcial de derechos y los de prestación de servicios que celebren las administraciones portuarias integrales y revocar su registro cuando así proceda;

"XXIII. Verificar el cumplimiento de las obligaciones que señalen las concesiones, permisos, programas maestros de desarrollo portuario y demás disposiciones legales y administrativas aplicables en el ámbito de su competencia;

"XXVI. Otorgar los permisos para construir y usar embarcaderos, atracaderos, botaderos y demás similares en las vías generales de comunicación por agua, fuera de puertos, terminales y marinas y para prestar servicios portuarios, así como declarar su terminación por cualquiera de las causas previstas en la ley, y

"XXVII. Autorizar a las personas físicas y morales para llevar a cabo la función de certificación, laboratorios de prueba y unidades de verificación".

Como se ha dicho, el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes establece, en su parcialmente transcrito artículo 27, fracción I, que la Dirección General de Puertos puede ejercer sus funciones de autoridad a través de las capitanías de puerto. Éstas le auxilian igualmente en la vigilancia de las condiciones de seguridad en el atraque y permanencia de embarcaciones, así como en la supervisión de la seguridad y profundidad de las vías navegables (fracciones XVIII y XIX del artículo citado).

Las normas mencionadas parten de la disposición contenida en el artículo 17 de la Ley de Puertos, de acuerdo con la cual "En cada puerto habilitado existirá una capitanía de puerto, encargada de ejercer la autoridad marítima", con la aclaración de que tal autoridad se extiende también a lo portuario en cuanto concierne a los arribos y despachos de embarcaciones (fracción I); al atraque y permanencia de ellas, y a los servicios de pilotaje y remolque en los puertos (fracción II); a la coordinación de las labores de auxilio y salvamento en los recintos portuarios (fracción IV); y a la actuación del capitán de puerto como auxiliar del ministerio público (fracción V).

De este modo se entiende que el artículo 29 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgue a la Dirección General de Capitanías, entre otras —sobre todo referidas a la navegación—, la facultad de dirigir y supervisar la actividad de las capitanías de puerto y sus delegaciones (fracción I); la de proponer la "jurisdicción" territorial (ámbito geográfico de competencia) de aquéllas y de éstas (fracción II); y la de coordinar, a través de las capitanías de puerto correspondientes, el cuerpo de Resguardo Marítimo Federal para la vigilancia, seguridad y auxilio a la navegación interior (fracción V).

2.1.2.2. Otros órganos de gobierno.

Existen otras autoridades (dependencias, unidades administrativas y órganos) que, sin ser portuarias, ejercen sus respectivas atribuciones legales y reglamentarias en los puertos. Su actuación, aunque esté relacionada, en la medida que corresponda, con la infraestructura, las embarcaciones, los tripulantes y pasajeros, las mercancías, las maniobras y los servicios portuarios, no implica que ejerzan funciones de autoridad portuaria, ni de administración o de gestión. Entre tales autoridades, mencionadas en el orden en que aparecen en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se hallan las siguientes:

La Secretaría de Gobernación es responsable de la seguridad nacional, así como del control de las personas que acceden al territorio nacional, sean pasajeros o tripulantes de las embarcaciones.

La Secretaría de Marina (Armada de México) auxilia en la conservación del orden y seguridad del recinto portuario, a solicitud de la capitanía de puerto, según se dispone en el artículo 18 de la ley de la materia, el cual extiende esa obligación a las corporaciones federales, estatales y municipales de policía.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público interviene en el establecimiento y revisión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, así como en el cobro de derechos, productos y aprovechamientos, incluidas las multas; de las contraprestaciones que se cubren al Gobierno Federal por el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes de dominio público y los servicios concesionados o permitidos; y de los impuestos de importación y exportación, actividades, todas éstas, en que deben colaborar las autoridades portuarias (artículo 27, fracciones XII, XIII y XXIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes).

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tiene, cuando no existen puertos habilitados, el control de la zona federal marítimo terrestre en los litorales, de las zonas federales en las riberas y de los terrenos ganados al mar, por lo que le compete el otorgamiento de concesiones para el uso de dichas áreas (véase el artículo 20, penúltimo párrafo, *in fine*, de la Ley de Puertos). También interviene en la verificación de que las obras que se realicen en los puertos no perjudiquen el medio.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación tiene el control zoonosanitario en los puertos, y expide normas oficiales mexicanas para la movilización e importación de animales y vegetales, así como de los productos relacionados con ellos.

La Secretaría de la Función Pública interviene en los concursos públicos para la asignación de concesiones y, en su caso, aplica la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a quienes laboran en las dependencias centrales y en las empresas paraestatales relacionadas con las actividades portuarias.

La Secretaría de Salud atiende problemas que surjan o puedan surgir con motivo de epidemias o enfermedades contagiosas de los pasajeros o de las tripulaciones de las embarcaciones, por lo que a ella compete autorizar la *libre plática*, esto es, el contacto del barco o su tripulación con el puerto y sus funcionarios.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social verifica el cumplimiento de las disposiciones laborales, y promueve el incremento de la productividad, así como la capacitación de los trabajadores portuarios.

La Procuraduría General de la República está encargada de la previsión y persecución de los delitos, por lo que es muy importante su intervención en los puertos, sobre todo en lo que concierne al contrabando y al tráfico de drogas.

2.2. Las formas de gestión portuaria.

Nuestra Carta Magna en sus artículos 27, párrafos primero, tercero, cuarto, quinto y sexto, y 28, párrafo décimo) establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la que tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, a la cual puede imponer las modalidades que demande el interés público; precisa que son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional, así como las aguas marinas interiores; y señala los casos en que se hallan sujetos al mismo régimen los lagos interiores, las lagunas y esteros, los ríos y sus afluentes, los manantiales, cauces, vasos y riberas.

También dispone, por otro lado, que el dominio de la Nación sobre los bienes de su propiedad es inalienable e imprescriptible; que el uso, aprovechamiento y explotación de aquéllos por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas no podrá realizarse sino mediante concesiones que otorgue el Gobierno Federal; y que el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones derivados de las concesiones se sujetarán a las modalidades que fijen las leyes.

Ahora bien, del dominio deriva la *potestas domini*, el poder de señorío, que es eminente³⁶, es decir, originario, o derivado, según que se ejerza directamente por el propietario o por terceros legalmente facultados por el mismo.

De cualquier manera, la aptitud jurídica de goce y de ejercicio respecto de los bienes portuarios proviene, ya sea de un título eminente, como es el precepto constitucional (artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo) que lo atribuye al Gobierno Federal, o bien de un título derivado, que puede ser la concesión o permiso que se confiere a un particular, o bien la cesión de derechos y obligaciones que el concesionario hace en favor de terceros, conceptos que se expondrán en lo que sigue de este apartado.

Respecto de las clases de títulos que han quedado apuntadas, es preciso señalar que el otorgamiento de un título derivado, sea conferido directamente por el Gobierno Federal, sea transmitido por un particular que lo hubiera recibido, a su vez, del Gobierno mismo, no lleva consigo la pérdida del dominio ni el menoscabo del título eminente, que siempre continuará radicando en el propio Gobierno Federal. Con otras palabras, el Gobierno Federal conserva el dominio y el título eminente aunque otorgue una concesión, y aunque el concesionario, a su vez, ceda a un tercero, total o parcialmente, los derechos derivados de esa concesión.

³⁶ Dominio eminente es el que se considera propio del Estado: *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima edición, Madrid, 1984, tomo I, p. 514.

Está dicho que el Gobierno Federal —Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, Dirección General de Puertos— puede operar, según se dispone en la fracción VI del artículo 16 de la Ley de Puertos, directamente y sin intermediación alguna, los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias que no hayan sido concesionados, así como prestar los servicios portuarios que no hayan sido permisionados.

Pero también puede el Gobierno Federal, en su calidad de tenedor del título eminente, transferir a terceros el derecho que originariamente le corresponde de usar, operar y explotar los bienes de dominio público, y el de prestar servicios al público en tales bienes. Esa transferencia se ha dado, tradicionalmente, ya sea mediante el otorgamiento de concesiones, bien a través del conferimiento de permisos.

Respecto de la distinción entre concesiones y permisos —con independencia de que un poco más adelante se expongan las definiciones del caso—, Acosta Romero menciona que la concesión se otorga para “utilizar bienes del Estado” y para “establecer y explotar un servicio público”.³⁷ De igual parecer es Nava Negrete, quien halla la diferencia entre la concesión y el permiso en el carácter constitutivo de la primera, pues “crea en un particular, llamado concesionario, el derecho para prestar un servicio público o para explotar un bien propiedad del Estado”, mientras que el permiso, “que es igual a autorización y licencia, es un acto que facilita al particular permisionario el ejercicio de un derecho que ya tiene”.³⁸ Serra Rojas, de igual manera, indica que “la autorización permite el ejercicio de un derecho preexistente”, cuyo ejercicio sólo queda supeditado al cumplimiento de los requisitos legales del caso, y más adelante, al citar a Garrido Falla, señala que, por medio de las concesiones, “la Administración constituye a favor de particulares nuevos derechos o facultades”.³⁹

Como se verá en seguida, la Ley de Puertos ha mejorado la técnica de la clasificación, pues evita el uso de los vocablos “autorización” y “licencia”, y emplea sólo la voz “permiso”; refiere la concesión al uso, aprovechamiento y explotación de bienes y, el permiso, a la prestación de servicios, si bien aclara que el otorgamiento de la concesión lleva implícito el conferimiento del permiso; y sólo para el caso de ciertas obras menores, como los botaderos y atracaderos, dispone que se ha de obtener “permiso”, cuyo trámite es más sencillo. En todo caso, la transferencia del derecho originario o eminente del Estado a favor de los particulares puede operar de tres maneras, como a continuación se indica:

La primera consiste en el otorgamiento de concesiones integrales a empresas mercantiles para la administración global de un *puerto o conjunto de puertos*, con apoyo en lo mandado en la fracción I del artículo 20 de la Ley de Puertos. Estas empresas son las Administraciones Portuarias Integrales (APIS).

³⁷ Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, p. 510.

³⁸ Alfonso Nava Negrete, *Derecho Administrativo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 321-322.

³⁹ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo, segundo curso cit.*, pp. 388 y 395.

La segunda se da mediante el conferimiento de concesiones específicas a personas físicas o morales para que, de acuerdo con lo establecido en la fracción II, inciso a), del artículo 20 de la Ley de Puertos, exploten terminales, marinas o instalaciones que se ubiquen *fuera de un puerto*, es decir, fuera de las áreas concesionadas a una administración portuaria integral.

La tercera opera con la expedición —apoyada en el precepto del artículo 20, fracción II, inciso b), de la Ley de Puertos— de permisos para prestar servicios portuarios en las referidas *áreas no concesionadas* a una administración portuaria integral, esto es, las ubicadas fuera de los puertos.

Ahora bien, los titulares de una concesión integral, es decir, los administradores portuarios integrales, pueden —sin merma de sus obligaciones frente al Gobierno Federal— transmitir en parte su propio título derivado de la concesión, mediante la celebración de contratos de cesión parcial de los derechos y obligaciones consignados en ese título de concesión. Con base en tales contratos, los cesionarios adquieren el carácter de operadores o de prestadores de servicios, quienes pueden, respectivamente: a) operar terminales, marinas o instalaciones ubicadas dentro del puerto concesionado; o b) brindar servicios portuarios en ellas o en las áreas comunes del puerto.

Queda claro, entonces, que el Gobierno Federal puede, cuando no hay concesión o permiso, ser operador y prestador de servicios; y que puede otorgar concesiones integrales, concesiones específicas y permisos para prestar servicios. También queda claro que los administradores portuarios integrales pueden, mediante contrato de cesión de derechos y obligaciones, transmitir parcialmente su título a quienes, en virtud de tal contrato, devienen operadores de terminales, instalaciones o marinas, o bien prestadores de servicios portuarios.

En todo caso, tanto el Gobierno Federal —cuando es operador y/o prestador de servicios—, como los concesionarios —sean integrales o específicos—, como los permisionarios, e igualmente los cesionarios —operadores o prestadores de servicios—, desempeñan funciones de gestión, entendida ésta, no sólo en su más puro significado etimológico,⁴⁰ sino también en su más amplia y aceptada connotación económico-jurídica.

Con apoyo en lo que se ha venido sosteniendo, es válido decir que la gestión, con ese sentido empresarial de que se ha hablado, contrasta sensiblemente con el concepto de función de autoridad.

⁴⁰ Gestión: del latín *gestio, onis*: administración, procuración; y, ésta, de *gero, is, ere*: administrar, dirigir, *inter alia*. Raimundo de Miguel y Marqués de Morantes, *Nuevo Diccionario Latino-Español Etimológico*. Agustín Jubera, Madrid, 1868, pp. 403-4. Véase: Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima edición, Madrid, 1984, tomo I, p. 688. Según esta entrada, una de las acepciones de gestión es la de "dirigir los negocios y llevar la firma de una sociedad".

Hay que reiterar, en efecto, que la función de autoridad implica la potestad de "realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus decisiones".⁴¹ La autoridad, en el interior del órgano que la ejerce, implica la dependencia jerárquica y funcional de los servidores públicos respecto de sus superiores; y, hacia el exterior, importa una relación de supra-subordinación entre gobernantes y gobernados. De ahí que conlleve los poderes de nombramiento, de mando, disciplinario, de policía y de revisión.⁴²

La gestión, en cambio, consiste en el desempeño de actividades de operación y de administración. Por tanto, su concepción y análisis deben partir del examen de la estructura misma del ente gestor, de su organización interna y de sus relaciones intrainstitucionales; de los aspectos económicos y financieros de la actividad; de la forma de operación; y de los mecanismos de supervisión, control y evaluación.⁴³

Dentro de la concepción de la reforma portuaria priva, como primera regla, la de que el Gobierno Federal se concrete al ejercicio de la autoridad y al desempeño de la rectoría del sistema portuario nacional. Sin embargo, hay casos —que no por excepcionales son poco numerosos— en que el Gobierno Federal realiza actividades de gestión en diversos puntos de los litorales y riberas (Ley de Puertos, artículo 16, primer párrafo y fracción VI).

La segunda regla, correlativa a la mencionada en el párrafo anterior, es la de que la gestión portuaria se encomiende a personas físicas o a empresas mercantiles de derecho privado, o bien a entidades paraestatales de la Federación o de los estados. A éstas corresponde, en la mayoría de los casos, la administración integral de los puertos, aunque no se descarta la posibilidad de actuación de empresas de derecho privado (como acontece en Acapulco). La operación de terminales, instalaciones o marinas dentro de un puerto o fuera de él, así como la prestación de los servicios portuarios en aquéllas y en las terminales e instalaciones y áreas comunes de los puertos corresponde generalmente a sujetos de derecho privado.

2.2.1. La administración portuaria federal.

El nuestro es —ni quién lo dude— un país con vocación portuaria, una nación que hace mucho tiempo debió atender al llamado presidencial de la "marcha al mar". Tenemos más de once mil quinientos kilómetros de litorales, en donde pueden florecer la pesca, la acuicultura, los astilleros, el transporte de personas y de mercancías y, en las áreas aledañas —zonas de desarrollo portuario—, una enorme variedad de

⁴¹ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo* cit., p. 490.

⁴² Hugo Cruz Valdés, *Nociones Fundamentales del Ámbito Portuario*, Conferencia (inédita) dictada en la Universidad de Las Américas, Puebla, México, 1999.

⁴³ Cfr.: Hugo Cruz Valdés, *La Gestión Portuaria en México*, Discurso (inédito) de recepción en la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, 1998.

industrias que requieren importar insumos o exportar productos acabados por la vía marítima.

En esos extensos litorales se localizan, por lo menos, ciento ocho "lugares portuarios", esto es, puntos en los que se pueden desarrollar actividades portuarias. Ochenta y nueve de esos lugares son puertos habilitados, mientras que diecinueve son terminales de uso público, también habilitadas, que se hallan en algún lugar de las costas, pero fuera de cualquier puerto. Su habilitación significa que tienen una denominación precisa, un régimen de navegación (de altura o de cabotaje) y una localización geográfica definida, elementos requeridos para adquirir tal rango.

De los puertos a que se ha aludido, los veintitrés más importantes son, por la naturaleza de sus instalaciones y servicios, comerciales, industriales o turísticos, según la clasificación contenida en el artículo 9º, fracción II, de la Ley de Puertos. Todos ellos están concesionados a entidades paraestatales federales o de los estados de la Unión —salvo el de Acapulco, cuyo concesionario pertenece a la iniciativa privada—, y se hallan sujetos al régimen de administración portuaria integral, esto es, son manejados por APIS.

La mayoría de los lugares portuarios pequeños están dedicados a la actividad pesquera, por lo que, en el mejor de los casos, caen dentro de lo previsto en el inciso c) de la fracción II del artículo 9º de la Ley de Puertos, que dispone que son pesqueros los puertos que "se dediquen, preponderantemente, al manejo de embarcaciones y productos específicos de la captura y del proceso de la industria pesquera". Y se dice "en el mejor de los casos" porque, en la mayoría de esos lugares, las embarcaciones que se manejan son lanchas o pequeños buques de pesca, y porque sólo en contadas ocasiones se han establecido algunas "industrias pesqueras". Por si fuera poco, hay que agregar que son considerables las distancias que median entre unos puertos pesqueros y otros.

Lo anterior hace inviable el establecimiento de administraciones portuarias integrales que los manejen de manera global y conjunta, por mucho que el artículo 38 de la Ley de Puertos diga, en su segundo párrafo, que puede otorgarse concesión para "la administración portuaria integral de un conjunto de [...] puertos de influencia preponderantemente estatal, dentro de una entidad federativa". La norma lo permite, pero las circunstancias de la realidad lo impiden: no es posible que una Administración Portuaria Integral federal se haga cargo de esa tarea. No sólo eso, sino que también se dificulta la implantación de mecanismos de descentralización que permitan el manejo de los puertos de que se trata por un gobierno estatal o por una entidad dependiente de él. Es cierto, sin embargo, que existe el ya definido propósito de agrupar esos puertos pesqueros en administraciones portuarias integrales estatales.⁴⁴

⁴⁴ De hecho, las cinco APIS estatales (Baja California Sur, Campeche, Quintana Roo, Tamaulipas —con un solo puerto, el de El Mezquital— y Tabasco) manejan puertos de esta naturaleza, aunque debe señalarse que, en algunos casos, como el de Quintana Roo, la actividad turística es preponderante. También debe aclararse que el de Dos Bocas (igualmente en Tabasco) es uno de los más importantes puertos petroleros.

Mientras ese propósito no se pueda lograr, la administración de los puertos de que habla debe continuar a cargo del Gobierno Federal, por conducto de la unidad administrativa responsable del subsector, es decir, la multitudinaria Coordinación General de Puertos y Marina Mercante. Ello explica que, en la fracción VI del artículo 16 de la Ley de Puertos, se disponga que incumbe a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: "Construir, establecer, administrar, operar y explotar obras y bienes en los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, así como prestar los servicios portuarios que no hayan sido objeto de concesión o permiso, cuando lo requiera el interés público".⁴⁵

En ese mismo orden de ideas, el capítulo V del Reglamento de la Ley de Puertos se denomina "Administración por la Secretaría", y su artículo 27 prevé la designación de administradores federales, a quienes corresponde, entre otras funciones detalladas en el artículo 28, mantener la infraestructura de uso común (fracción III); vigilar la adecuada prestación de los servicios portuarios (fracción IV); formular las reglas de operación y proponerlas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (fracción V); asignar las posiciones de atraque (fracción VI); y, operar los servicios de control de accesos y tránsito de personas, vehículos y bienes (fracción VII).

Para el cumplimiento de las disposiciones señaladas, el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte establece, en las fracciones abajo indicadas de su artículo 27, que, en la materia de que ahora se trata, corresponde a la Dirección General de Puertos, dependiente de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante:

"VII. Construir, establecer, administrar, operar y explotar obras y bienes en los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, así como prestar los servicios portuarios que no hayan sido objeto de concesión o permiso, cuando así lo requiera el interés público;

"VIII. Dar mantenimiento, en su caso, a la infraestructura a su cargo;

"IX... construir obras marítimas y de dragado;

"XII. Establecer [...], en su caso, las tarifas por el uso de infraestructura y prestación de servicios portuarios;

"XVIII... asignar las posiciones de atraque en los puertos que no hayan sido concesionados;

"XX. Operar los servicios de vigilancia en los puertos que no hayan sido concesionados, así como el control de los accesos y tránsito de personas, vehículos y

⁴⁵ Esta norma se reproduce textualmente en la fracción VII del artículo 27 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el cual enuncia las atribuciones de la Dirección General de Puertos.

bienes en el área terrestre del recinto portuario, de acuerdo con las reglas de operación del puerto y sin perjuicio de las facultades de la capitania".

La existencia de la figura de la administración portuaria integral y la subsistencia del régimen de administración federal portuaria parecería una contradicción. La necesidad de esta última, sin embargo, se explica:

- Por el tamaño de los puertos en cuestión, el cual, por las circunstancias que a continuación se indican, es generalmente muy reducido;
- Por las características e insuficiencia de su infraestructura, pues nadie parece haber considerado la necesidad de que ésta sea ampliada ni, mucho menos, modernizada;
- Por la naturaleza de las actividades que en ellos se realizan, que son, como está dicho, la captura de productos del mar para su inmediata venta, muchas veces realizada sólo en la localidad de que se trate;
- Por los agentes que en dichas actividades intervienen, es decir, los pescadores de la región, sin que participen —salvo en condiciones excepcionales— empresas formadas por ellos mismos o por terceros;
- Por su reducido ámbito de influencia, el cual, en la mayoría de los casos, está conformado por el mercado local de consumo inmediato;
- Por la falta de los recursos necesarios para modernizarlos, así en el aspecto físico, como en el de organización, pues los gobiernos federal y estatales carecen de posibilidad de financiar obras tan costosas como las que se necesitan y, por su parte, los inversionistas privados no se muestran interesados, o bien no han sido debidamente inducidos para participar en este sector económico, que podría ser de gran relevancia.

Las deficiencias apuntadas podrían remediarse, en beneficio de los pescadores, de las localidades en que desarrollan su labor, de la economía regional y aun de la nacional, si se despierta y se hace efectivo el interés en explotar los referidos puertos con criterios de rentabilidad, ya sea por los propios agentes usuarios de la infraestructura, o por terceros inversionistas, bien por los gobiernos locales, que podrían agruparlos en administraciones portuarias integrales estatales.

Estos nobles y ambiciosos propósitos aparecen consignados en el artículo 16, fracción II, de la Ley de Puertos, el cual establece que incumbe a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes "Promover la participación de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales, en la explotación de puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias."

2.2.2. Las concesiones específicas.

Respecto de la concesión, Serra Rojas enseña que "es un procedimiento eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil o conveniente"; y aclara que "La concesión estimula el fomento de la riqueza nacional, al mismo tiempo que el Estado recibe cantidades importantes por concepto de impuestos. El particular, estimulado por el espíritu de lucro, pone sus mejores esfuerzos para una explotación intensiva de los recursos naturales o una eficaz atención de los servicios públicos concesionados".⁴⁶

Alfonso Nava Negrete nos dice que es "el acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho de explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público".⁴⁷ También apunta que los estudiosos del derecho, al definir lo que es la concesión, coinciden, de manera sustancial, en los elementos que la integran.

Para lo anterior, señala que Andrés Serra Rojas define a la concesión de la siguiente manera: "es un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial".⁴⁸

También cita a Enrique Sayagues Laso, quien la define como "el acto de derecho público que confiere a una persona un derecho o un poder que antes no tenía, mediante la transmisión de un derecho o del ejercicio de un poder propio de la administración".⁴⁹

Igual mención hace de André de Laubadere, quien dice que es "un procedimiento que permite a la administración conferir ciertos derechos a un particular (o algunas veces a una persona pública) en condiciones que implican frecuentemente un acuerdo contractual y la imposición de determinadas cargas".⁵⁰

⁴⁶ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo, segundo curso cit.*, pp. 387-388.

⁴⁷ Alfonso Nava Negrete, *Concesión administrativa*, en *Diccionario Jurídico Mexicano cit.*, pp. 566 y 567.

⁴⁸ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo cit.*, p. 269, citado por Nava Negrete, *ibidem*.

⁴⁹ Enrique Sayagues Laso, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, 1963. T. I, p. 421.

⁵⁰ André Laubadere, *Traité de Droit Administratif, Librairie Général de Droit et Jurisprudence*, octave édition, Paris, 1980, p. 421, citado por Nava Negrete, *ibidem*.

Por su parte, Miguel B. de Erice apunta que la concesión es el "acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado".⁵¹

La doctrina discrepa en cuanto a la naturaleza de la concesión: Nava Negrete afirma que "es un verdadero contrato; [...] su contenido es un clausulado que recoge las obligaciones y derechos de ambas partes, concedente y concesionario. Por su evidente naturaleza contractual, se habla de contrato-concesión";⁵² Acosta Romero dice que se trata de "un acto administrativo discrecional", y que "Nada tiene de contrato ni de acto mixto", pues las relaciones entre la Administración y el concesionario están regidas por normas de derecho público;⁵³ y Serra Rojas indica que, de las diversas teorías expuestas sobre el particular, la que predomina "es la que considera la concesión como un acto mixto: un acto unilateral y un acto contractual", que se descompone en dos elementos: el reglamentario y el contractual administrativo.⁵⁴

Para resolver la discrepancia, podría decirse que el acto concesionario, aunque se considera de autoridad porque parte de la voluntad discrecional del Estado, tiene naturaleza mixta, es un acto complejo según el sector mayoritario de la doctrina, pues reúne las siguientes características:

- a) Es reglamentario porque establece las normas a que se sujetará el titular;
- b) Es acto condición porque constituye el supuesto para el ejercicio de derechos —título derivado— que originalmente corresponden al Estado; y
- c) Es contractual porque contiene derechos y obligaciones que vinculan a la autoridad concedente y al titular de la concesión.

En todo caso, la concesión es un acto unilateral, que constituye derechos *ex novo* y que, al mismo tiempo, impone "*condiciones*" para su ejercicio, en las cuales se halla su contenido obligacional. Ello conduce a pensar que las llamadas condiciones son en realidad estipulaciones de tipo convencional, pero no se les quiere denominar "cláusulas" para que no haya la posibilidad de confundir ese contenido obligacional con un contrato. En síntesis, predomina el criterio del "acto de autoridad", pero el mismo está matizado porque el concesionario asume obligaciones.

El título de este apartado es el de "concesiones específicas", aun cuando tal concepto no se expresa en nuestra legislación. Ni siquiera la Ley de Puertos las llama así, como puede verse en la fracción II, inciso a), de su artículo 20, de cuyo precepto se infiere que se trata de concesiones de carácter particular y concreto, relacionadas

⁵¹ Miguel B. de Erice, *op. cit.*, p. 2-23. Cfr.: Gabino Fraga, *op. cit.*, pp. 242 y 245.

⁵² Alfonso Nava Negrete, *op. cit.*, p. 322.

⁵³ Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, 511.

⁵⁴ Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 397.

únicamente con terminales, marinas e instalaciones —e inclusive pequeños puertos— que no se ubiquen dentro de las áreas concesionadas a una administración portuaria integral. En contraste, la fracción I del precepto mencionado se refiere a “Concesiones para la administración portuaria integral”, expresión que lleva consigo la idea de que se trata de concesiones de índole general y total o global: integral.

En consecuencia, aunque la Ley de Puertos no utiliza el calificativo *específica* para las concesiones primeramente mencionadas en el párrafo anterior, parece conveniente usar ese vocablo para distinguir la administración portuaria *integral* frente a aquel primer tipo específico de gestión, cuyo desempeño deriva de una concesión, también específica, que habilita al titular a usar, aprovechar y explotar bienes del dominio público federal, y que puede adecuarse a alguna de las modalidades que se indican a continuación.

Como se ha señalado con antelación, antes de que entrara en vigor la Ley de Puertos, no se conocía la figura de la administración portuaria integral; la Secretaría de Marina, y luego la de Comunicaciones y Transportes —a la cual se transfirió la competencia que originalmente correspondía a la primera—, otorgaban concesiones —específicas, no para la totalidad de un puerto, cuya administración era de carácter federal— para la construcción y operación de terminales o marinas, las cuales podían estar ubicadas dentro de un puerto, o bien en algún otro punto de los litorales. Las atribuciones de la autoridad concedente y los requisitos que el solicitante debía cumplir se consignaban en las leyes de Navegación y Comercio Marítimos y de Vías Generales de Comunicación.⁵⁵

Con motivo de la promulgación de la Ley de Puertos y de su Reglamento y, posteriormente, a causa de la expedición de la nueva Ley de Navegación, quedó abrogada la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y se derogaron muchos preceptos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, lo que, de no haberse previsto un remedio anticipado, habría afectado a los titulares de las concesiones a que se refiere el párrafo anterior.

Esos remedios se consignaron en los artículos cuarto y sexto transitorios de la Ley de Puertos, cuyos preceptos se basan en el imperativo de no dar efectos retroactivos a las disposiciones sustantivas de la ley y de respetar los derechos adquiridos, tal como deriva de lo ordenado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ese modo, quedaron resueltas las situaciones que en seguida se comentan.

a) Algunas de las terminales ya concesionadas a que se ha aludido, así como varias de las marinas también referidas, se localizan fuera de los puertos. En estos

⁵⁵ Los títulos de concesión se fundaban en los artículos 6º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14-G, 16 y 18 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos (hoy abrogada por haber sido sustituida por una nueva Ley de Navegación); 1º, 2º, 3º, 4º, 8º, 12, 181, 182, 298 y 299 de la Ley de Vías Generales de Comunicación (muchos de cuyos preceptos fueron derogados al promulgarse la Ley de Puertos y su reglamento); y 2º, 5º, 9º, 13, 14, 15 y 18, fracción V, de la Ley General de Bienes Nacionales.

casos, los derechos de los concesionarios fueron respetados, pues se estableció que las concesiones otorgadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Puertos continuarían vigentes.

b) Sin embargo, el mayor número de las terminales y unas cuantas de las marinas (que también ya se habían concesionado) se hallan dentro de los puertos de administración integral. Sobre el particular, se dispuso que los titulares de concesiones en un puerto sujeto a administración portuaria integral podrían conservar vigente la titularidad de las mismas, o bien sustituirlas por un contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones que celebraran con la administración portuaria integral correspondiente.

c) Se estimó que, al entrar en vigor la Ley de Puertos, habría solicitudes en trámite respecto de las cuales los peticionantes habrían satisfecho todos los requisitos exigidos por las normas antes vigentes, por lo que se previó que quienes, al promulgarse la mencionada ley, se hallaran en tal hipótesis podrían optar, para el otorgamiento de la concesión, en sujetarse a lo mandado en las leyes anteriores, o bien a lo dispuesto en la propia Ley de Puertos.

d) En relación con lo indicado en el inciso anterior, cabe aclarar que, mientras se elaboraba el proyecto de la ley en comento, los expedientes de algunas solicitudes quedaron debidamente integrados, por lo que, técnicamente, la concesión habría podido otorgarse de inmediato, con apoyo en las leyes antes vigentes. Sin embargo, se pensó que ello no sería conveniente porque el contenido de los títulos respectivos podría resultar incongruente con las disposiciones de la ley que estaba por promulgarse; y, por otra parte, tampoco podía inducirse, entonces, a los presuntos concesionarios a que celebraran contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones en virtud de que, obviamente, las APIS —futuras concesionarias integrales— aún no existían.

No obstante lo señalado en el párrafo anterior, como no era apropiado que se demorara más la expedición de los títulos, se decidió que los mismos se emitieran al amparo de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Vías Generales de Comunicación; pero se impuso a los concesionarios la doble condición de que aceptaban que, al entrar en vigor la Ley de Puertos, su concesión quedaría regida por las normas de ella, y de que estaban conformes con que, al constituirse las APIS, tal concesión sería sustituida por un contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones que celebrarían con éstas.

Se infiere de lo expuesto que hay concesiones específicas para la operación y explotación de terminales y marinas localizadas fuera de los puertos encomendados a las administraciones portuarias integrales, y que es posible que continúe en vigor alguna de las otorgadas para ejercerse dentro de dichos puertos por no haber sido sustituida por el régimen contractual, independientemente de que se otorguen nuevas concesiones específicas, fuera de los puertos aludidos, con el fin de que se construyan,

operen y exploten terminales, marinas o instalaciones portuarias y de que se brinden servicios portuarios en ellas.

Los derechos y obligaciones de los concesionarios específicos se consignan, entre otros, en los artículos 26 y 29 de la Ley de Puertos, y se detallan en el Reglamento de dicha ley, el cual, después de enunciar las disposiciones generales, se refiere, por lo que a este tema concierne, a las obras, a las concesiones en general y a las marinas; a los servicios portuarios, a la operación y a las verificaciones y sanciones. Esos derechos y obligaciones se individualizan en el título correspondiente,⁵⁶ y los más destacados son los siguientes:

El espacio por concesionar está determinado, en primer lugar, por la disponibilidad de áreas marítimas y terrestres en las cuales se habrán de construir las obras portuarias y, en segundo término, por la naturaleza del proyecto que ha de realizarse, así como por los factores que inciden en la viabilidad del mismo. Por regla general, una vez delimitada el área, ésta no sufre modificaciones, aunque puede reducirse por renuncia parcial del concesionario. Sin embargo, el artículo 25 de la Ley de Puertos autoriza la ampliación —hasta en 20%— de las áreas concesionadas, para extender las actividades portuarias a otras superficies colindantes, si se aprecian evidentes ventajas en el hecho de que sea el propio titular solicitante quien las explote.

Según que se trate de explotar terminales, instalaciones o marinas ya existentes, o de construir nuevas para su posterior operación, se describen las obras de infraestructura o superestructura concesionadas y/o, de acuerdo con el proyecto que apruebe la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se señalan las que el titular debe construir, ampliar o modernizar, cuya calidad y oportunidad de realización verifica la autoridad; se consignan las características del dragado que deba realizarse o mantenerse; se precisan las ayudas a la navegación y el señalamiento marítimo que deban instalarse y conservarse; y se dispone la elaboración y actualización de un programa general de mantenimiento.

Si ello fuere necesario, deben reservarse las áreas necesarias para el desempeño de las funciones del capitán de puerto, de las autoridades aduaneras y de otras competentes.

Se precisa la fecha en que debe comenzar la operación; se fijan las condiciones en que los bienes pueden aprovecharse y el grado de productividad que debe alcanzarse; se determinan las áreas que han de emplearse para la prestación de servicios al público, los cuales se consideran incluidos en la concesión, por lo que, según el artículo 22 de la Ley de Puertos, no requieren de permiso específico.

⁵⁶ Cfr.: Título de concesión de API Lázaro Cárdenas, por ejemplo, ya que todos los títulos siguen el mismo patrón.

Si se trata de terminales de uso particular y hay capacidad instalada excedente, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes puede disponer que los operadores presten servicios al público (artículo 47 de la Ley de Puertos).

Se establecen las medidas de vigilancia y de seguridad que deben adoptarse en relación con las señales marítimas, con la entrada y almacenamiento de sustancias peligrosas, con el amarre de embarcaciones y con la circulación de vehículos.

Se fija la contraprestación que ha de pagarse al Gobierno Federal, se determinan las garantías de cumplimiento de los compromisos contraídos y se especifican los seguros de daños y de responsabilidad civil que deban contratarse.

Aunque, por regla general, el concesionario tiene libertad para establecer los precios y tarifas por cobrar a terceros, si no existen suficientes elementos de competencia; se establecen bases de regulación tarifaria.

En relación con la preservación del ambiente, y dado que se pretende que el desarrollo económico del país sea ecológicamente sustentable, se establecen obligaciones en tal sentido, cuya infracción puede ser causa de revocación de la concesión (artículo 33, fracción XIII, de la Ley de Puertos).

Según deriva de lo ordenado en los artículos 29 y 59 de la Ley de Puertos, se pone especial énfasis en el cumplimiento de las disposiciones sobre competencia económica a fin de evitar cualquier género de monopolios, prácticas monopólicas y concentración en la actividad portuaria.

Se fija el plazo de vigencia de la concesión con vista en las perspectivas de recuperación de las inversiones hechas y de la obtención de una utilidad razonable. El mismo no debe exceder de cincuenta años, aunque puede prorrogarse hasta por un lapso igual al inicial siempre que se satisfagan los requisitos fijados en el artículo 23 de la Ley de Puertos.

2.2.3. Los permisos.

Como ya se dijo, las concesiones para la operación de puertos, terminales y marinas incluye la facultad de brindar los servicios portuarios, por lo que no se requiere permiso adicional para ello. Si se trata de proporcionarlos en un puerto sujeto a administración integral, lo procedente no es recabar un permiso, sino celebrar un contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones con la administración portuaria integral que corresponda, tal como se precisa en el último párrafo del artículo 20 de la Ley de Puertos.

En cambio, conforme a lo dispuesto en el inciso b) de la fracción II y en el penúltimo párrafo del artículo 20 citado, se requiere permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para prestar servicios portuarios o para construir y usar

embarcaderos, atracaderos, botaderos y demás similares fuera de los puertos concesionados a una administración portuaria integral.

Hecha la solicitud de permiso, la resolución que corresponda debe dictarse dentro de los noventa o, a más tardar, si la complejidad del asunto así lo requiriere, dentro de los ciento ochenta días siguientes a su presentación. En caso de omisión, operará la "negativa ficta", pues el permiso se entenderá denegado conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley de Puertos.

Es aplicable a los permisos lo dicho respecto de las concesiones específicas en lo que atañe al cumplimiento de las normas sobre competencia económica y preservación del ambiente; y el contenido del permiso es similar al de las referidas concesiones específicas, pues en él deben determinarse:

El objeto de las obras —embarcaderos, atracaderos, botaderos y demás similares— o de los servicios —remolque interior, amarre de cabos, lanchaje, los generales a las embarcaciones (que se mencionan en el artículo 73 del Reglamento de la Ley de Puertos)⁵⁷ y las maniobras—; las características técnicas de las obras por realizar o de los servicios por prestar; los programas de modernización de instalaciones o equipos y las inversiones comprometidas para tales efectos; los plazos de construcción y de comienzo de la prestación, según sea el caso, y el de vigencia del permiso.

Las metas de productividad, los compromisos de calidad y, de ser procedentes, las bases de regulación tarifaria.

La contraprestación que deba pagarse al Gobierno Federal y las garantías que hayan de otorgarse para asegurar el cumplimiento de las obligaciones del permisionario.

Al redactarse el proyecto de la ley, se pensó, originalmente, en la posibilidad de una total apertura de la prestación de los servicios, es decir, en admitir que los brindara todo el que quisiera y pudiera hacerlo,⁵⁸ pero luego se llegó a la conclusión de que tal práctica no sería conveniente —y, en ocasiones resultaría inviable—,⁵⁹ por lo que la apertura se previó sólo para los puertos sujetos a administración portuaria integral y siempre que la autoridad competente estimara que "deba admitirse a todos aquellos prestadores de servicios que satisfagan los requisitos que se establezcan" (artículo 46 de la Ley de Puertos).

⁵⁷ Dichos servicios son el avituallamiento, el de agua potable; combustible y lubricantes; comunicación telefónica, facsimilar o de télex; energía eléctrica al barco y a las áreas de maniobras; la recolección de basura y desechos; la eliminación de aguas residuales; lavandería; reparaciones a flote; y los demás que determine la autoridad competente.

⁵⁸ Tal medida se adoptó, por ejemplo, en Valparaíso, Chile; pero se ha comprobado que resulta poco eficiente.

⁵⁹ En el caso de la terminal remota de Progreso, dados los espacios limitados y las restricciones de vialidad, no podrían operar sino unos cuantos prestadores de servicios.

En todo caso, la ley determina, por un lado, que los permisos para la prestación de servicios no confieren derechos de exclusividad; y, por el otro, que, cuando sea necesario limitar el número de prestadores, el permiso se otorgará a quien resulte ganador en el concurso al que convoque la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (artículos 28 y 29 de la Ley de Puertos, y del 23 al 26 de su Reglamento).

2.2.4. Las concesiones integrales.

Una concesión para la administración portuaria integral es el acto administrativo a través del cual el Gobierno Federal otorga a una sociedad mercantil mexicana la facultad de usar, aprovechar y explotar bienes de dominio público de la Federación, ya sean constitutivos de un puerto, ya sean integrantes de un conjunto de terminales, instalaciones y puertos de influencia preponderantemente estatal, dentro de una entidad federativa. Esta facultad incluye el derecho de prestar los servicios portuarios en las áreas concesionadas.

Las concesiones integrales se ejercen por las administraciones portuarias integrales mediante la planeación, programación, desarrollo y demás actos relativos a dichos bienes y servicios, temas que serán materia del siguiente capítulo, por lo que basta ahora con la mención hecha.

3. LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL.

La administración portuaria integral es una figura jurídica que nace y se desarrolla en el campo del derecho administrativo, tanto porque surge de una concesión, cuanto porque el ejercicio de ésta supone un conjunto de relaciones jurídicas de su titular con el Gobierno Federal concesionario; pero su actividad se halla regulada por el derecho mercantil, toda vez que, según el texto del artículo 48 de la ley de la materia, el administrador integral debe ser una sociedad mercantil, y dado que, conforme al artículo 50 del mismo ordenamiento, "Los actos y contratos relativos a los servicios portuarios serán de carácter mercantil".

La administración portuaria integral se da cuando "la planeación, programación, desarrollo y demás actos relativos a los bienes y servicios de un puerto [o de un conjunto de terminales, instalaciones y puertos de influencia preponderantemente estatal, dentro de una entidad federativa] se encomiendan en su totalidad a una sociedad mercantil, mediante la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes y la prestación de los servicios respectivos", según reza el artículo 38 de la Ley de Puertos.

La administradora portuaria integral es, precisamente, esa empresa, esa sociedad mercantil a la que se otorga la concesión de mérito, la cual —por las siglas de su denominación: *Administración Portuaria Integral*— se conoce como API (APIS, cuando se hace alusión a dos o más de dichas empresas). Como administradora integral, la API es quien realiza las funciones de gestión respecto de la operación y explotación de los bienes concesionados, de las cuales queda excluida la autoridad, salvo las excepciones previstas de manera expresa en la ley de la materia.

Por ello, la administración pública federal centralizada, es decir, la autoridad, únicamente supervisa y norma las actividades que realizan los administradores portuarios, así como las de los cesionarios y permisionarios, y los sanciona en caso de falta. Es decir, regla las condiciones y requisitos mínimos necesarios para la adecuada operación de los puertos, a fin de que, mediante la libre y sana competencia interna, se alcancen y, por lo menos, se sostengan —o, mejor, se superen— los niveles de eficiencia y productividad que se traduzcan en la máxima competitividad con miras al desarrollo del país, así como frente a los mercados internacionales. A tales objetivos tienden las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que se mencionan a continuación:

- (i) Formula y conduce las políticas y programas para el desarrollo del sistema portuario nacional;
- (ii) Otorga las concesiones, permisos y autorizaciones a que se refiere la Ley de Puertos; verifica su cumplimiento; y resuelve sobre su modificación, renovación o revocación;
- (iii) Determina las áreas e instalaciones de uso público;

- (iv) Autoriza las obras marítimas y el dragado con observancia de las normas aplicables en materia ecológica;
- (v) Establece, en su caso, las bases de la regulación tarifaria;
- (vi) Expide las normas oficiales mexicanas en materia portuaria, así como verifica y certifica su cumplimiento;
- (vii) Aplica las sanciones establecidas en la ley de la materia y en su reglamento;
- (viii) Representa al país ante organismos internacionales e interviene en las negociaciones de tratados y convenios internacionales en materia de puertos, en coordinación con las dependencias competentes;
- (ix) Integra las estadísticas portuarias y lleva el catastro de las obras e instalaciones portuarias;
- (x) Interpreta la Ley de Puertos y su reglamento en el ámbito administrativo; y
- (xi) Ejerce las demás atribuciones que expresamente le fijen las leyes y reglamentos.

3.1. Titulares de la gestión portuaria.

La gestión portuaria (operación de terminales, instalaciones o marinas y la prestación de servicios) en los puertos sujetos a administración integral puede llevarse al cabo de manera directa por las APIS, o bien por terceros (personas físicas o morales), previa la satisfacción de los requisitos establecidos en la Ley de Puertos y en su reglamento, en los estatutos de la API de que se trate, y en las demás disposiciones que sean aplicables.

Las personas físicas, siempre que tengan la ciudadanía mexicana, pueden, en calidad de concesionarias o permisionarias, según sea el caso, operar las terminales, marinas e instalaciones portuarias y/o prestar los servicios portuarios en las áreas no concesionadas a una API (Ley de Puertos, artículos 20, fracción II, y 21, segundo párrafo).

Dentro de los puertos manejados por una API, las personas físicas pueden hacer lo mismo que se indica en el párrafo anterior, pero no como concesionarias o permisionarias, sino con el carácter de cesionarias parciales de los derechos y obligaciones derivados de la concesión de la API. Sin embargo, cuando se trate de maniobras para la transferencia de bienes o mercancías, los servicios sólo pueden brindarse por sociedades mercantiles (Ley de Puertos, artículos 44, fracción III, y último párrafo, y 50; Reglamento de la Ley de Puertos, artículo 79, primer párrafo).

El de los pilotos de puerto es un caso especial porque deben ser ciudadanos mexicanos por exigencia del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pero pueden estar agrupados en sociedades o asociaciones, las cuales no constituyen agrupaciones gremiales en el sentido de la Ley Federal del Trabajo, aun cuando otra cosa parezca desprenderse de la denominación de algunas de ella. En efecto, los pilotos de puerto son profesionales que deben satisfacer elevados requisitos de preparación y competencia, como puede verse en los artículos del 89 al 101 del Reglamento de la Ley de Navegación.

Las personas físicas de que aquí se trata no requieren, como es natural, de una estructura corporativa como la de las sociedades, pero sí deben contar con una forma de organización empresarial.

Respecto de las personas morales mexicanas, que son las sociedades constituidas conforme a las leyes del país, con independencia de la nacionalidad de sus accionistas, pueden —según se dispone en el segundo párrafo del artículo 21 de la Ley de Puertos— desarrollar las actividades mencionadas con antelación, sea como concesionarias específicas, ya como concesionarias integrales, bien como cesionarias parciales de los derechos y obligaciones derivados de una concesión integral, vale decir, en este último supuesto, cuando la operación de terminales, marinas o instalaciones, o bien la prestación de servicios, se efectúen en un puerto sujeto a administración portuaria integral.

Si se trata de la gestión portuaria encomendada a personas morales, es oportuno reiterar que los servicios de maniobras únicamente pueden brindarse por sociedades mercantiles; y debe recordarse que sólo a antes de esta naturaleza jurídica —sean empresas paraestatales de la Federación o de los estados, o bien compañías privadas— puede otorgarse concesión para la administración integral de un puerto o conjunto de puertos, según se dispone en los artículos 20, fracción I, 21, primer párrafo, y 38 de la Ley de Puertos.⁶⁰

Por regla general, las sociedades de que ahora se habla adoptan la modalidad de anónimas de capital variable, aunque nada impide que lo tengan fijo, como tampoco hay obstáculo legal para que se asuma alguna otra de las formas previstas en la Ley General de Sociedades Mercantiles, como, por ejemplo, la de sociedad cooperativa.⁶¹

⁶⁰ Administración Portuaria Integral de Acapulco, S.A. de C.V., es ya una empresa privada, por virtud la venta que hiciera el Gobierno Federal, a través de una licitación pública internacional, de las acciones representativas del capital social de dicha empresa.

⁶¹ Un caso notable es el del Gremio Unido de Alijadores (GUA), sociedad cooperativa de trabajadores fundada a principios del siglo XX que llegó a controlar, con éxito notable, los puertos de Tampico y de Altamira, y que, luego de que éstos quedaron sujetos a administración integral, celebró con las APIS respectivas sendos contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones para la prestación de los servicios portuarios, los cuales brinda con eficiencia y calidad.

3.1.1. Entidades paraestatales federales.

Para la ejecución del proceso de reestructuración en materia portuaria, se estimó inconveniente que se convocara de inmediato a concurso para la adjudicación de las concesiones para la administración integral de los puertos⁶², pues era evidente que no se contaría con los elementos imprescindibles para su evaluación como negocios en marcha. Se consideró preferible, entonces, que hubiera una etapa de transición durante la cual se encomendara el manejo de los puertos a entidades paraestatales federales. Con ello se mantendría el principio de la administración portuaria integral, pero aquellas empresas estarían bajo el control gubernamental, sin perjuicio de que se promoviera la participación de los particulares en la operación de las terminales e instalaciones, o bien en la prestación de los servicios.

Ésa es la razón por la que el artículo séptimo transitorio de la Ley de Puertos autorizó al Gobierno Federal a constituir sociedades mercantiles a las que, de manera directa, es decir, sin necesidad de concurso, se adjudicaran las concesiones para la administración portuaria integral. Además, en el segundo párrafo del mismo precepto, se ordenó promover que los gobiernos de las entidades federativas hicieran lo mismo que el federal para que la administración de puertos, terminales e instalaciones de uso público cuya influencia fuera de carácter preponderantemente estatal se encomendara a entidades paraestatales constituidas por ellos.

Con apoyo en tal disposición transitoria se constituyeron las APIS federales, previa la satisfacción de los trámites respectivos, entre los cuales se cuentan: el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento⁶³ y la autorización emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por acuerdo del Ejecutivo Federal, en los términos del artículo 5° del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la aprobación de la inversión de fondos federales para la integración del capital social de la entidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores para el uso de la denominación social,⁶⁴ la protocolización ante notario de la escritura constitutiva y del estatuto social, y

⁶² Adviértase que, cuando se habla de concurso en materia de puertos, no se pretende hacer referencia a la enajenación de los espacios físicos de su ubicación, ni de la infraestructura o de las obras de superestructura construidas en ellos, sino al otorgamiento del derecho —de carácter estrictamente personal y de ninguna manera real— de usarlos, aprovecharlos y explotarlos (concesión).

⁶³ Esta Comisión se creó por decreto publicado en el Diario Oficial del 29 de agosto de 1979, el cual fue reformado por otros decretos insertos en el mismo medio informativo el 29 de enero de 1983, el 23 de agosto de 1988, el 15 de enero de 1991, el 1° de julio de 1993 y el 2 de septiembre de 1994, respectivamente. Entre sus funciones destacan la de procurar que las decisiones en materia de gasto público y su financiamiento sean congruentes con la planeación nacional del desarrollo; la de analizar su incidencia sobre el comportamiento de la actividad económica y social; y la de proponer su programación, la cual debe ser conforme con el ejercicio del presupuesto de egresos y con los ingresos previstos para cada ejercicio.

⁶⁴ En la fracción I del artículo 27 constitucional se dispone que todo extranjero que pretenda adquirir bienes inmuebles o hacer inversiones en el país, entre otras actividades, debe convenir con la Secretaría de Relaciones Exteriores en que se considerará mexicano respecto de unos y otras, por lo que no invocará, en relación con ellos, la protección de su gobierno, bajo la pena, en caso de incumplimiento, de perder sus derechos en beneficio de la Nación. Esta norma rige, obviamente, la adquisición de acciones o partes de interés en una sociedad, por lo cual, para la constitución de ella, es preciso obtener el permiso de dicha dependencia, mismo que, en la actualidad y con el fin de desregular y simplificar el trámite, se concreta a autorizar el uso de una denominación propuesta por el interesado, a efecto de poder controlar el expediente relativo y de evitar duplicidades. En el permiso que se

su inscripción en el Registro Público del Comercio; la asignación de una clave programático-presupuestal, resultante de la inscripción en el Catálogo de Entidades de la Administración Pública Federal; la obtención de la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes; y el aviso de alta ante las autoridades fiscales.

El régimen jurídico de las APIS federales, en tanto sociedades anónimas de capital variable, y en cuanto entidades pertenecientes a la administración pública descentralizada, está conformado, de un lado, por la Ley General de Sociedades Mercantiles, por el Código de Comercio, por el Código Civil Federal y por las demás normas de derecho privado aplicables a cualesquiera personas morales; y, del otro, por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, por su Reglamento y por los ordenamientos legales y administrativos que regulan a tales entidades.

Por tanto, sin perjuicio de su deber de cumplir con sus obligaciones civiles y comerciales, las APIS se hallan sometidas al control de la dependencia coordinadora del sector, que es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y están sujetas a los lineamientos y supervisión de la Secretaría de la Función Pública.

Dado su carácter de cabeza del sector, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, brinda a las APIS su apoyo en lo corporativo, especialmente en los aspectos administrativo, presupuestal y financiero, legal y operativo, además de que supervisa su desempeño mediante la actuación de sus diversas dependencias y, en especial, a través de comités de control y auditoría.

Asegurada la supervisión gubernamental de la manera que ha quedado indicada, y que no obsta a la autonomía de gestión que les atribuye la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las APIS federales deben atender también a los requerimientos socio-comunitarios locales y, muy especialmente, a la relación puerto-ciudad. Para el efecto, los artículos 42 y 43 de la Ley de Puertos prevén que el gobierno del estado de la ubicación de cada API puede constituir una comisión consultiva, integrada por representantes suyos y del municipio, así como de las Cámaras de Comercio e Industria de la región, de los usuarios del puerto, de los sindicatos y de la propia API. Esta comisión, además de coadyuvar a la promoción del puerto, puede emitir recomendaciones sobre aspectos que afecten la actividad urbana o el equilibrio ecológico de la zona.

3.1.2. Entidades paraestatales locales.

El fundamento legal para la constitución de las APIS locales está contenido en la fracción II del artículo 16 y en el segundo párrafo del artículo séptimo transitorio de la Ley de Puertos.

confiere, se establece la condición del otorgamiento del convenio en cuestión, el cual se consigna en la escritura constitutiva de la sociedad.

El primero de dichos preceptos establece que incumbe a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes "Promover la participación de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales, en la explotación de puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias."

El segundo artículo mencionado reza, en lo conducente, que el Gobierno Federal "...promoverá la constitución de sociedades mercantiles de participación mayoritaria de los gobiernos de las entidades federativas, para que administren los puertos, terminales e instalaciones de uso público cuya influencia sea preponderantemente estatal".

De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo final del artículo séptimo transitorio que se ha invocado, el capital inicial de las sociedades mercantiles que se constituyan deberá ser suscrito inicialmente, en su totalidad, por los gobiernos estatales y municipales o por entidades públicas de ellos. Y, una vez constituida la entidad paraestatal, debe solicitarse la concesión para la administración portuaria integral a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual podrá otorgarla directamente.

De hecho, como ha quedado indicado en nota de pie de página, se han constituido cinco APIS estatales por los gobiernos de los estados de Baja California Sur, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas. En este último caso, la API no maneja un conjunto de puertos, sino uno solo, el de El Mezquital. En la API de Baja California Sur interviene de manera preponderante el Fondo Nacional del Turismo (FONATUR) y, consecuentemente, la Secretaría del ramo. En Quintana Roo, la actividad casi exclusiva es la del turismo. La API de Tabasco administra el de Dos Bocas, uno de los puertos petroleros más importantes.

Las APIS estatales deben sujetarse a requisitos similares a los satisfechos por las APIS federales en lo que toca a su constitución. Tienen una organización jurídico-corporativa similar a la de las federales, pero caen dentro de la órbita del derecho administrativo de la entidad federativa en que realizan sus actividades, sin perjuicio de las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en cuanto rectora de la política portuaria nacional.

Por lo demás, la operación de estas APIS está sujeta a los preceptos de la Ley de Puertos y de su Reglamento, de donde resulta su similitud con la de las federales. Dada esa semejanza, no se estima necesario abundar en disposiciones legales y normas reglamentarias, que son de aplicación general.

3.1.3. Personas morales de derecho privado.

Como ha quedado asentado, sólo las personas morales mercantiles mexicanas (públicas o privadas) pueden, conforme al artículo 21 de la Ley de Puertos, ser titulares de una concesión para la administración integral de un puerto. También se ha hecho mención de los requisitos que debieron satisfacerse para la constitución de las APIS

federales, a las cuales, como caso de excepción, se adjudicó la concesión respectiva sin necesidad de concurso, no sólo por su propia y especial naturaleza, sino también por los objetivos perseguidos por el legislador, que se han indicado antes.

Por lo que respecta a la constitución de las sociedades mercantiles de derecho privado que aspiren a obtener una concesión para la administración portuaria integral, los requisitos —además de que deben necesariamente ser de nacionalidad mexicana, con independencia de la que tengan sus accionistas— son los mismos que se exigen a cualesquiera otras empresas mercantiles, conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles.⁶⁵

Pero, para llegar a ser titulares de la gestión portuaria integral, deben ajustarse a lo establecido en el artículo 24 de la Ley de Puertos, es decir, participar en el concurso público al que convoque la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de propia iniciativa o a petición de parte que acredite su interés, con la aclaración de que, en esta última hipótesis, la dependencia mencionada puede hacer la convocatoria solicitada o señalar al peticionante las razones de la improcedencia de la misma. El tema de los concursos será analizado con detalle en el lugar correspondiente.

Todas las personas morales de derecho privado tienen libertad para decidir los medios y oportunidad de obtención y de disposición de los recursos económicos y financieros que requieran, de la manera que mejor les convenga, con la única limitación de que, en todo caso, sus actos deben estar ordenados a la consecución de sus fines sociales y empresariales pues, de otro modo, se desempeñarían *ultra vires*, lo que conllevaría la nulidad o anulabilidad de los actos desviados o irregulares. Pero quienes operan bienes de dominio público y/o prestan servicios de interés general, están sujetos a ciertas modalidades en lo que se refiere a la estructura de su capital y reservas, a sus programas de inversión y a las garantías que pueden ofrecer para la obtención de financiamiento.

Ya desde que se convoca a un concurso para otorgar una concesión se fijan requisitos para participar en él, los cuales se plasman en su tiempo en el título mismo de la concesión. Los primeros de esos requisitos se refieren a la necesidad de que se cuente con un capital fijo y un capital contable cuyo monto mínimo se halla predeterminado de manera tal que se garantice la solvencia del concesionario y se asegure la buena marcha, la continuidad y la eficiencia de sus actividades, así como el logro de las metas de productividad que se señalen.

Ese capital requerido permite, por lo demás, que se cumplan los compromisos que deben asumirse de invertir las cantidades que sean necesarias para la construcción de obras y para la ampliación o modernización de la infraestructura portuaria que vaya a ser explotada, concepto que es de trascendencia cuando se otorga una concesión para el aprovechamiento de lo ya ejecutado por el Gobierno Federal, y que cobra su

⁶⁵ Cfr.: Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 392.

mayor trascendencia cuando se trata de construir nuevas instalaciones o de ampliar las existentes.

De Pina Vara define las reservas como "aquellas inmovilizaciones de las utilidades, impuestas por la ley (reservas legales) o por los estatutos de la sociedad (reservas estatutarias), o que eventualmente acuerdan los socios (reservas voluntarias), para asegurar la estabilidad del capital social frente a las oscilaciones de valores o frente a las pérdidas que puedan producirse en algún ejercicio".⁶⁶

En el renglón de constitución de reservas, es indispensable proponer un riguroso programa de mantenimiento de las instalaciones y equipos, el cual debe ser aprobado por el concesionario y fielmente observado por la concesionaria. También, como es natural, debe preverse la eventual necesidad de reparación de las instalaciones y de reposición de los equipos. De ahí que se exija el establecimiento de reservas o provisiones para los gastos en que se podría incurrir. Adicionalmente, se impone la obligación de crear reservas específicas para cubrir riesgos de orden laboral que podrían afectar la sana operación o la adecuada prestación de los servicios.

Tema por demás interesante es el relativo a la integración del capital social, específicamente en lo que respecta a la participación de extranjeros en la actividad portuaria.⁶⁷ En este particular, el tercer párrafo del artículo 21 de la Ley de Puertos señala que, como es obvio, debe estarse a la Ley de Inversiones, de la cual resultan las reglas específicas que a continuación se mencionan.⁶⁸

En los artículos 4º y 7º, fracción III, inciso v), de la Ley de Inversiones se dispone que el capital de las empresas concesionarias o prestadoras de servicios puede ser extranjero en cien por ciento cuando se trata de la operación de terminales, marinas o instalaciones, o de la prestación de servicios portuarios, o bien de la explotación de cruceros, de dragas y de artefactos navales para la construcción, conservación y operación portuaria. No queda comprendida en esta regla la prestación del servicio de pilotaje en navegación interior.

En cambio, conforme a la limitación consignada en los incisos t), u) y v) del artículo y fracción acabados de mencionar, la participación extranjera no puede exceder del 49% del capital social cuando se versa la administración portuaria integral, o cuando se han de prestar servicios distintos de los señalados, como tampoco en el caso de los de pilotaje y otros de navegación interior. Sin embargo, el porcentaje mencionado puede ser incrementado en los casos de servicios de remolque, amarre de cabos y lanchaje si se obtiene la autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras a que se refiere el artículo 8º, fracción I, de la Ley de Inversiones.

⁶⁶ Rafael de Pina Vara, *op. cit.*, pp. 66-67.

⁶⁷ Cfr.: Miguel B. de Erice, *op. cit.*, pp. 2-14 y 2-38.

⁶⁸ Cfr.: Rafael de Pina Vara, *op. cit.*, pp. 61-62.

En esta materia debe tomarse en cuenta el fenómeno de la mundialización o globalización de la economía y, por tanto, el de apertura del país a la inversión extranjera. Estas circunstancias condujeron a que el artículo 4º de la Ley de Inversiones fuera adicionado por Decreto legislativo de 10 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial el 24 siguiente, con un último párrafo en que se dispone: "Para efectos de determinar el porcentaje de inversión extranjera en las actividades económicas sujetas a límites máximos de participación, no se computará la inversión extranjera que, de manera indirecta, sea realizada en dichas actividades a través de sociedades mexicanas con mayoría de capital mexicano, siempre que estas últimas no se encuentren controladas por la inversión extranjera".

Recuérdese, en este lugar, la norma constitucional relativa a lo que antes se llamaba la *zona prohibida*, la cual pasó después a ser *zona restringida*.⁶⁹ Aquí debe pensarse en la posibilidad de que inversionistas extranjeros deseen aprovechar terrenos ubicados en la zona de desarrollo portuario o que sean aledaños al recinto, para establecer fábricas, bodegas u otras instalaciones. En estos casos opera la prohibición de adquisición del dominio directo consignada en el artículo 27, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pero, conforme a lo dispuesto en los artículos 10, fracción I, 11 y 12 de la Ley de Inversiones, dichos interesados pueden acudir a la figura del fideicomiso que se constituya en una institución de crédito y en el que sean designados fideicomisarios.⁷⁰

Independientemente de la posibilidad apuntada en el párrafo anterior, las sociedades mexicanas que tengan accionistas extranjeros pueden adquirir terrenos de los aludidos, siempre que en sus estatutos se consigne el compromiso de los socios de considerarse mexicanos y de no invocar la protección de su gobierno en relación con tales inmuebles. En caso de que se formalice una de estas operaciones, los adquirentes deben dar el aviso respectivo a la Secretaría de Relaciones Exteriores en un plazo de sesenta días hábiles.

El artículo 31 de la Ley de Puertos consigna una última limitación, derivada de nuestro régimen constitucional, en cuanto a la participación de extranjeros, pues prohíbe admitir como socios a gobiernos o estados extranjeros, incluidas cualesquiera agencias gubernamentales, a quienes tampoco pueden cederse, hipotecarse o en manera alguna gravarse la concesión o el contrato de cesión parcial, los derechos conferidos en ellos, los bienes afectos a los mismos o sus dependencias o accesorios.

Los activos consistentes en los derechos derivados de la concesión o de la cesión parcial de derechos y obligaciones, así como en las obras de infraestructura o superestructura y en los equipos necesarios para la explotación de las áreas o para la prestación de los servicios, presentan particularidades en cuanto a su uso y disposición.

⁶⁹ Cfr.: Jorge A. Vargas, *Real Estate in Mexico's Restricted Zone*, en *Mexican Law: A treatise for legal practitioners and international investors*, West Publishing Company, St. Paul, Min., U.S.A., 1998, T. I, cap. 10, pp. 351 ss.

⁷⁰ Cfr.: Jorge A. Vargas, *Mexico's Foreign Investment Act of 1993*, en: *Mexican Law: A treatise for legal practitioners and international investors*, West Publishing Company, St. Paul, Min., U.S.A., T. I, cap. 4, pp. 105 ss.

Ello se debe a la naturaleza de aquellos actos jurídicos y al régimen legal a que están sujetos, a las características de los bienes de que se trate y, en todo caso, al interés general de los servicios que se prestan.

Lo anterior se desprende de los artículos 16 y 20 de la Ley General de Bienes Nacionales: la concesión y la cesión parcial de derechos y obligaciones no confieren derechos reales, y no están sujetas a pretensiones reivindicatorias o posesorias, pues sólo otorgan el derecho personal del uso, aprovechamiento y explotación; los bienes concesionados o cedidos continúan siendo del dominio público y, al expirar la vigencia del título, revierten a la Nación, ya sea directamente o mediante su recuperación por la API; y no hay total libertad para disponer de los equipos con que se brindan los servicios.

Consecuencia de lo dicho es que la concesión, el permiso o la cesión parcial de derechos no tienen valor numerario registrable en las cuentas de balance; que los derechos y obligaciones derivados de la concesión sólo pueden cederse de manera total después de transcurridos cinco años desde su otorgamiento, y siempre que se cumplan los requisitos señalados en el artículo 30 de la Ley de Puertos; que, para transferir un contrato de cesión parcial de derechos, se requiere de la aprobación de la API y que la cesión se registre de acuerdo con la fracción V y el último párrafo del artículo 51 de la Ley de Puertos; que las obras que construya el titular, aunque son accesiones de los inmuebles del dominio público, se consideran propiedad del concesionario o del cesionario durante la vigencia de la concesión o del contrato de cesión (artículo 36 de la Ley de Puertos); y que los equipos no pueden retirarse del servicio si no son sustituidos por otros.

Además de los recursos de capital, las concesionarias pueden contratar pasivos para la construcción de obras, para la remodelación y ampliación de la infraestructura, para la adquisición de equipos, etc. Pero, para garantizar el pago de los adeudos correspondientes, únicamente pueden constituir gravámenes sobre su cartera de crédito, sus derechos pecuniarios, sus equipos y, en general, los bienes de su propiedad, pero no pueden afectar los de dominio público, ni la concesión o la cesión parcial de derechos y obligaciones; y, además, el plazo del gravamen no puede comprender la última décima parte del total del tiempo de la vigencia de la concesión o del contrato de cesión, según corresponda.

3.2. Derechos y deberes de los administradores integrales.

La administración integral de un puerto conlleva el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes derivados de una concesión que el Gobierno Federal otorga a un administrador portuario integral. Dicha concesión, de acuerdo con lo mandado en el artículo 38 de la Ley de Puertos y en los términos que de manera concreta se han venido estableciendo en los respectivos títulos, se ejerce, ya sea de manera directa o por conducto de terceros, mediante:

- (i) El uso, aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público de la Federación que integran el recinto portuario de un puerto cuya superficie esté delimitada y determinada;
- (ii) El uso, aprovechamiento y explotación de las obras e instalaciones del Gobierno Federal ubicadas en el recinto portuario de que se trate;
- (iii) La construcción de obras, terminales, marinas e instalaciones portuarias en el recinto del caso; y
- (iv) La prestación de los servicios portuarios.

A continuación se enuncian algunos de los derechos y deberes legales, reglamentarios, administrativos y estatutarios de carácter positivo (de hacer) y negativo (de no hacer) de una API, que se refieren a funciones de administración y de gestión, que no de autoridad.⁷¹

En el orden corporativo, las APIS deben: a) Mantener una estructura accionaria de su capital y una conformación de su consejo de administración tales que aseguren que la facultad de determinar el control administrativo y el manejo de la empresa recaigan siempre mayoritariamente en los socios mexicanos; b) Someter a la autorización previa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes los acuerdos de fusión, de escisión, de disminución de su capital pagado, fijo o variable, o de retiro de aportaciones de los accionistas, así como los cambios de tenencia de las acciones representativas de su capital social que provoquen una modificación en el control administrativo de la empresa; c) Informar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de cualquier modificación de su estatuto social; y d) Abstenerse de otorgar mandatos cuyo ejercicio implique que la administración portuaria integral pueda ejercerse por terceros.

En materia de planeación, las concesionarias deben: a) Sujetarse a un *programa maestro de desarrollo portuario*, documento en el que se describe la misión-visión del puerto, así como sus objetivos y estrategias, y que contiene los usos, destinos y modos de operación para las diferentes zonas del mismo, la justificación de ellos, y las medidas y previsiones orientadas a garantizar su eficiente explotación, su desarrollo futuro y su conexión con los sistemas generales de transporte (artículos 41, fracciones I y II, de la Ley de Puertos, y 39, fracciones I a VII, de su Reglamento); b) Elaborar un *programa operativo anual* en el que se indiquen las acciones que se llevarán al cabo para lograr los objetivos, desarrollar las estrategias, alcanzar las metas y cumplir las obligaciones a su cargo, el cual debe someterse a la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes dentro de los treinta primeros días de cada año; y c) Fijar los compromisos de productividad que, para el ejercicio de que se trate, se propongan alcanzar, directamente o a través de terceros.

⁷¹ Cfr.: Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, pp. 513-514 y 516-517.

En relación con la infraestructura portuaria, incumben a las APIS las obligaciones de: a) Conservar, reparar y mantener los bienes concesionados, por lo menos en las mismas condiciones en que los recibieron del Gobierno Federal, y, en general, cuidar de la preservación de las obras e instalaciones del recinto portuario; y b) Realizar, en los canales de acceso general y en el área concesionada, los trabajos de dragado de mantenimiento que sean necesarios para conservar la profundidad requerida para las maniobras marítimas y para la navegación interior, la cual no será inferior a la establecida en el programa maestro de desarrollo portuario.

En lo que toca a los aspectos de seguridad, las APIS deben: a) Adoptar las medidas conducentes a garantizar la seguridad de las instalaciones portuarias, de las embarcaciones y, en general, de las personas y bienes; b) Verificar que el manejo de las cargas se haga con equipos y procedimientos que garanticen la mayor seguridad y eficiencia; c) Construir, instalar, mantener, operar y conservar en el recinto portuario las señales marítimas y las ayudas a la navegación que determine la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y c) Asumir la responsabilidad de que todas las instalaciones y construcciones del puerto, el señalamiento marítimo, las obras de atraque, los muelles, los patios, los almacenes y las edificaciones se encuentren asegurados contra riesgos derivados de incendios, colisiones o fenómenos meteorológicos o sísmicos, así como de que esté cubierta la responsabilidad civil que pudiera surgir por la prestación de servicios.

De manera excepcional, y sólo temporalmente, las APIS pueden y deben operar terminales y prestar servicios de manera directa: a) Cuando se trate de las áreas o servicios comunes previstos en el programa maestro de desarrollo portuario; b) Durante el tiempo anterior al comienzo de las actividades de los operadores o prestadores de servicios; c) Cuando se declare desierto un concurso y mientras no se adjudique, en uno nuevo, el área por explotar o el derecho de prestar los servicios; y d) Cuando, por razones técnicas, de eficiencia y seguridad, así lo disponga expresamente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Si se dijo que sólo excepcionalmente pueden las APIS operar las terminales y prestar los servicios portuarios de manera directa, es porque la regla general establece que lo hagan a través de terceros con los que —previo, en su caso, el concurso correspondiente, que se sujetará a la convocatoria y a las bases respectivas, así como a los ordenamientos aplicables— celebren contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones para la operación de terminales, marinas e instalaciones, o para la prestación de servicios portuarios. Dichos contratos deberán reunir los requisitos previstos en el artículo 51 de la Ley de Puertos y depositarse ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para su registro (sanción), en los términos de la fracción V y del último párrafo de dicho artículo.

En lo que toca a la operación portuaria, son obligaciones de las APIS: a) Lograr la adecuada operación del puerto, así como una mayor y mejor eficiencia y productividad mediante el cumplimiento del programa maestro de desarrollo portuario, de las reglas de operación y de los contratos de cesión parcial de derechos o para la

prestación de servicios; b) No interrumpir la operación o servicios al público, total o parcialmente, salvo causa justificada; c) Vigilar que, en las áreas de uso común y en las terminales, marinas e instalaciones públicas sujetas a la administración portuaria integral, los servicios portuarios se presten de manera permanente, regular y uniforme para todos los usuarios, en condiciones equitativas en cuanto a calidad, oportunidad y precio, y en el orden de los turnos y prioridades que se establezcan en las reglas de operación del puerto; d) Asignar posiciones de atraque, con observancia de las prioridades y de acuerdo con las modalidades que se indican en los artículos del 84 al 87 del Reglamento de la Ley de Puertos; e) No ejecutar actos que impidan o tiendan a impedir la actuación de otros operadores, prestadores de servicios o permisionarios que tengan derecho a ello; y f) Mantener una oficina de quejas a la que puedan acceder fácilmente los inconformes.

Las APIS, como todos los demás concesionarios, tienen prohibido celebrar contratos de cesión total de los derechos y obligaciones derivados de la concesión, salvo que ésta hubiere estado vigente por un lapso no menor de cinco años; que el cedente haya cumplido con todas sus obligaciones; y que el cesionario reúna los mismos requisitos que se tuvieron en cuenta para el otorgamiento de la concesión que pretenda ser cedida. En todo caso, la operación no surtirá efectos si no es autorizada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Con el fin de que se pueda evaluar su desempeño, las concesionarias deben cumplir las siguientes obligaciones: a) Mantener registros estadísticos sobre las operaciones y movimientos portuarios, incluidos los relativos a tiempo de estadía y maniobras, volumen y frecuencia de los servicios prestados; b) Elaborar indicadores de eficiencia y productividad; y c) Dar a conocer esta información a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los términos y formatos fijados por ella.

En el orden económico, de acuerdo con lo mandado en el artículo 37 de la Ley de Puertos, los administradores portuarios, así como los demás concesionarios, deben pagar al Gobierno Federal, como única contraprestación, el aprovechamiento que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta de la de Comunicaciones y Transportes.

Por el lado contrario, las APIS tienen derecho de cobrar a los usuarios, operadores de terminales, marinas e instalaciones, prestadores de servicios y otros terceros con quienes contraten, contraprestaciones a) Por el uso de la infraestructura concesionada o construida por ellas (cuotas tarifarias de puerto, de atraque y de muellaje); b) Por el almacenaje de mercancías; c) Por la celebración y ejecución de los contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones, ya sea para la operación de terminales, marinas o instalaciones, bien para la prestación de servicios; y d) Por las demás actividades que realicen a título oneroso.

En la mayoría de los casos, las APIS tienen libertad para establecer tarifas máximas por el uso de infraestructura y por los servicios de pilotaje, remolque, amarre de cabos, lanchaje y maniobras; pero las mismas, así como sus modificaciones, deben

registrarse ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mantenerse accesibles a la consulta de los usuarios y aplicarse de manera uniforme a todos ellos, aunque pueden otorgarse descuentos con la condición de que los mismos beneficien por igual a quienes se encuentren en los supuestos que los hubieran motivado.

Esta libertad de cobro se limita cuando la inexistencia de opciones portuarias o de otros modos de transporte impide un ambiente de competencia razonable (Ley de Puertos, artículos 60, 61 y 62), caso en el cual la Secretaría de Comunicaciones y Transportes establece bases de regulación tarifaria, que permanecen vigentes mientras no cambien las circunstancias que les dieron origen.⁷² Dicho cambio puede denunciarse por los sujetos a regulación tarifaria ante la Comisión Federal de Competencia, la cual dictaminará si procede o no la supresión de la regulación.

3.3. Organización corporativa.

Desde el punto de vista de su organización y funcionamiento corporativo, las sociedades concesionarias o cesionarias deben ajustarse a lo mandado en la Ley General de Sociedades Mercantiles (artículos del 87 al 206) o, en su caso, a lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Cooperativas, a la cual aquélla remite. De aquí resulta que su órgano supremo es la asamblea de accionistas (artículo 178 de la ley mencionada) o la junta de socios, y su gobierno recae en un administrador único o en un consejo de administración o directivo, según el caso.

En tratándose de las APIS federales, el consejo de administración está integrado por representantes de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, de Hacienda y Crédito Público y de Economía, así como por delegados de los gobiernos estatal y municipal del lugar de su ubicación, y también por miembros de los sectores bancario, industrial y comercial.

El órgano de vigilancia de estas APIS federales se compone de dos comisarios, propietario y suplente, designados por la Secretaría de la Función Pública, lo cual facilita que dicha dependencia cumpla las obligaciones que le imponen, entre otras, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el reglamento de esta última, así como su propio reglamento interior, independientemente que puede auxiliar a las autoridades competentes cuando se trate de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

A mayor abundamiento, las operaciones de la sociedad son vigiladas por un auditor externo, quien debe ser seleccionado entre los profesionales previamente aprobados por la Secretaría de la Función Pública, así como por un órgano interno de control, cuyo titular es designado directamente —y puede ser removido— por esa

⁷² Téngase en cuenta lo dicho en el texto acerca de que las APIS deben cumplir con obligaciones iguales a las que incumben o competen a los concesionarios específicos.

dependencia. Este último servidor público, no obstante ser contratado por la API de que se trate, y a pesar de que ella paga su remuneración, depende orgánica y funcionalmente de la Secretaría mencionada: no es contralor de la API, sino en la API.

En materia administrativa, las APIS tienen constituidos sus respectivos comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios, los cuales deben emitir dictámenes respecto de las operaciones a que su denominación se refiere, así como participar en los procesos de su realización, además de que —salvo que exista un órgano colegiado *ad hoc*— son responsables, de conformidad con lo señalado en los estatutos sociales, de proponer al consejo de administración los criterios generales para el otorgamiento de los contratos de cesión parcial de los derechos y obligaciones derivados de la concesión, y de recomendar los montos de la contraprestación que deban cubrir los cesionarios.⁷³

En el orden económico y financiero, las APIS, tanto federales como estatales, deben tener presupuesto autorizado por las dependencias competentes, pero gozan de autonomía en su administración. Ello es posible porque están facultadas para cobrar contraprestaciones a sus cesionarios y, en su caso, cuotas tarifarias a los usuarios de sus servicios, lo cual les permite solventar sus necesidades de gasto corriente e inversión.

De hecho —conviene señalar—, la operación en los puertos antes de la reforma de que aquí se trata dependía del presupuesto federal. Si bien la Administración Pública Federal cobraba derechos y aprovechamientos por el uso de la infraestructura portuaria y por los servicios que se prestaban, los ingresos no eran suficientes para mantener los altos costos de operación ni, mucho menos, los elevados montos de inversión en infraestructura, misma que se realizaba "a fondo perdido", de donde surgía la necesidad de cuantiosos subsidios.

Hoy día, en cambio, las APIS manejan sus ingresos, sus erogaciones de gastos y sus inversiones de manera tal que pueden pagar los costos directos e indirectos de operación, así como los impuestos que les corresponden, invertir sumas importantes en el mantenimiento y ampliación de la infraestructura portuaria, promover los puertos mexicanos dentro del país y en el extranjero y pagar dividendos de consideración a su accionista mayoritario, el Gobierno Federal. Todos los puertos nacionales, salvo el caso de Puerto Madero, en Chiapas, son superavitarios.

3.4. Regulación administrativa federal.

Por ser entidades de la Administración Pública Federal o estatal, según el caso, y por estar constituidas como sociedades anónimas de capital variable, la actuación de las APIS federales, así como la de las locales, además de estar regulada por la Ley

⁷³ Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que, en la mayoría de los concursos que se convocan para el otorgamiento de estos contratos, son los participantes quienes deben hacer sus propuestas de contraprestación.

General de Sociedades Mercantiles y por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y sus correlativas de los estados de la Unión, así como por sus respectivos reglamentos, se halla regida por diversas disposiciones legales del orden administrativo. Lo propio sucede respecto de la actuación de sus respectivos órganos de administración.

Dichas normas encuentran su origen y fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y son, entre otras, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, en su caso, las leyes de la misma índole que rigen en los estados en que se ubican los puertos; la Ley de Puertos y su Reglamento; la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley de Inversiones; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y sus similares; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y sus equiparables; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y sus correlativas del orden local, etc. La actuación de que se trata también debe ajustarse, como es lógico, al respectivo título de concesión y a los estatutos sociales de la API de que se trate.

Lo anterior se explica: a) por la naturaleza jurídica de los bienes que integran el objeto de las concesiones para la administración portuaria integral, así como por los derechos y deberes que ejercen y deben cumplir las APIS; b) por la calidad de servidores públicos que la ley confiere a los titulares de los órganos de administración, a los dirigentes y a los empleados de dichas entidades; c) porque la Federación se halla interesada en mantener el control del uso, aprovechamiento y explotación de los bienes que da en concesión a las APIS, así como el de la prestación de los servicios portuarios; d) porque el capital social de las APIS, en tanto sean entidades de la administración pública federal o local, según sea el caso, estará integrado por parte del patrimonio de la Federación o de los respectivos estados.

3.5. Relaciones con otros agentes económicos.

Para el desarrollo de este apartado, es necesario tener en cuenta que los puertos son una fuente importante de ingresos económicos para la región en la que se hallan enclavados, así como para el país en su integridad. En la operación de los puertos intervienen —además del administrador portuario y sus cesionarios— agentes aduanales, agentes navieros generales y consignatarios de buques, navieros o empresas navieras, armadores, etc., todos los cuales realizan sus actividades mercantiles en los puertos o en relación con ellos.

Conforme lo prevén los artículos 57 y 58 de la Ley de Puertos y del 41 al 44 de su Reglamento, en cada puerto sujeto a administración integral existirá un *comité de operación* integrado por el administrador portuario, el capitán de puerto y representantes de los usuarios, de los cesionarios, de los pilotos de puerto, de los agentes aduanales y de los agentes navieros que operen en el recinto de que se trate. Intervienen en este comité, como es natural, el administrador de la Aduana Marítima (si

se manejan mercancías de comercio exterior) y representantes de las demás autoridades competentes en el puerto, como son la Procuraduría General de la República y las Secretarías de Gobernación, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Salud y de Turismo.

Las funciones que corresponden a las autoridades mencionadas son de obvia comprensión, además de que se hallan previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en los respectivos reglamentos interiores de las dependencias en cuestión. Las de los sujetos que realizan las actividades portuarias se comentan en este trabajo. Y las de los demás agentes económicos responden al concepto que se debe tener de cada quien. Por ello es oportuno conocer lo que son y lo que hacen tales agentes económicos:

Piloto de puerto es aquella persona, de nacionalidad mexicana por nacimiento, con título profesional de marino y certificado de competencia, otorgado en su favor por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que lo acredite para un puerto específico; y es el encargado de efectuar las maniobras de entrada, salida, fondeo, enmienda, atraque o desatraque de las embarcaciones en los puertos, precisamente para garantizar y preservar la seguridad de la embarcación y de las instalaciones portuarias (Ley de Navegación, artículos 49 y 50). Cabe puntualizar que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es la que determina los puertos, embarcaciones, áreas de fondeo, de seguridad y vías navegables, respecto de las cuales es obligatoria la utilización del *servicio de pilotaje*.

Agente aduanal es la persona debidamente autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante la expedición de una patente, para ocuparse, a nombre y por cuenta ajena, de los trámites del despacho aduanero, y para celebrar los actos civiles y mercantiles necesarios para recibir las mercancías, así como para hacerlas llegar a su destino.

Naviero o empresa naviera es la persona física o moral que opera y explota una o más embarcaciones de su propiedad o bajo su posesión, aun cuando ello no constituya su actividad principal (artículo 16, párrafo primero, de la Ley de Navegación). Además, para ser naviero, se requiere, conforme al artículo 17 de la misma Ley de Navegación, ser mexicano o sociedad mexicana constituida conforme a las leyes mexicanas; tener el domicilio social en territorio nacional; y estar inscrito en el Registro Público Marítimo Nacional.

Armador es la persona que explota uno o más buques en el tráfico marítimo. Esta palabra se usa como sinónimo de naviero, aunque el Código de Comercio no la designa de tal modo.

Operador es la persona física o moral que, sin tener la calidad de naviero o armador, celebra, a nombre propio, los contratos de transporte por agua para la

utilización del espacio de las embarcaciones que él, a su vez, haya contratado (Ley de Navegación, artículo 16, párrafo tercero).

Agente naviero general es la persona física o moral que actúa en nombre del naviero u operador, como comisionista o mandatario mercantil, y está facultado para representar a su mandante o comitente en los contratos de transporte de mercancías y de fletamento, nombrar agente naviero consignatario de buques y realizar los demás actos de comercio que su mandante o comitente le encomiende (Ley de Navegación, artículo 19, párrafo primero).

Agente naviero consignatario de buques es la persona física o moral mexicana, con domicilio en el territorio nacional e inscrita en el Registro Público Marítimo Nacional, que, con base en un contrato de comisión o mandato, actúa en nombre del naviero u operador para todos los actos y gestiones que se le encomienden en relación con la embarcación en el puerto de consignación (Ley de Navegación, artículos 19, párrafo segundo, y 20).

4. LA CESIÓN PARCIAL DE DERECHOS Y OBLIGACIONES.

Como se ha precisado anteriormente, la aptitud jurídica de goce y de ejercicio de los derechos de uso, aprovechamiento y explotación de los bienes portuarios se origina en una concesión que el Gobierno Federal confiere a un particular. Ahora bien, cuando se trata de una concesión integral, su titular, el administrador portuario, puede, a su vez, transferir parcialmente sus derechos y obligaciones a un tercero, mediante la celebración de un contrato que, por eso, se llama de "cesión parcial de derechos y obligaciones" derivados de una concesión integral, el cual debe satisfacer los presupuestos y cumplir los requisitos establecidos para el efecto.

4.1. Concepto y alcance jurídico de la cesión parcial.

Para encuadrar debidamente la exposición del tema a que se refiere este apartado, es conveniente recordar que el Gobierno Federal ejerce la potestad originaria o eminente sobre los bienes de dominio público de la Nación, y que los puertos, sujetos o no al régimen de administración portuaria integral, son bienes de dominio público de la Federación, son de la propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación. Por esa razón, los puertos están fuera del comercio; por ello, el derecho de aprovechamiento de sus áreas marítimas o terrestres, incluida la zona federal marítimo terrestre, así como el de las construcciones e instalaciones ubicadas o que se ubiquen en ellas, sólo puede adquirirse a través de una concesión que otorgue el Gobierno Federal.⁷⁴

No obsta para lo dicho en el párrafo anterior el que la Ley de Puertos prevea que las construcciones e instalaciones portuarias hechas por el concesionario (específico o integral) en bienes del dominio público de la Federación se considerarán de su propiedad durante la vigencia de su título de concesión, porque, al término de ésta o de su prórroga, las obras e instalaciones adheridas de manera permanente a dichos bienes pasarán al dominio de la Nación, sin costo alguno y libres de gravamen (artículo 36). El mismo criterio y mecanismo operan respecto de los terceros con quienes una API celebre contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones, dada la naturaleza jurídica de la que participan los bienes materia de dicho instrumento: al cesar la vigencia del contrato, los bienes pasan al control y manejo de la API, pero con la calidad de concesionados, por lo que se hallan dentro del dominio público de la Nación.

A partir de la fecha en que entró en vigor la ley de la materia, las APIS —bien sea que ya estén operando actualmente, bien que se constituyan en el futuro— son las únicas posibles titulares de las concesiones para la administración integral de un puerto, es decir, valga la redundancia, son las únicas posibles concesionarias de la totalidad del puerto.

⁷⁴ En este criterio son contestes los artículos 764, 765, 766, 767, 768 y 770 del Código Civil Federal; 1°, 2°, fracciones I y II, 27, 29, fracciones IV y XI, y 30 de la Ley General de Bienes Nacionales; y 6, 20 y 38 de la Ley de Puertos.

Ahora bien, conforme a la novedosa figura introducida por la Ley de Puertos, las APIS (i) pueden legítimamente permitir que un tercero use, aproveche y explote una parte del puerto, es decir, que *opere* una terminal, una marina o una instalación del mismo, y (ii) también pueden acceder a que un tercero *preste servicios* portuarios en el recinto. Para un caso y para el otro, el medio idóneo es precisamente la celebración de contratos de cesión parcial de los derechos y de las obligaciones que se consignan en el título de concesión, a los cuales, por razón de brevedad, se llamará, simplemente, "contratos de cesión", sean de operación o de prestación de servicios.

La naturaleza jurídica de los contratos de cesión es *sui generis*, pues, por un lado, contienen la expresión de la voluntad de los contratantes, lo que llevaría a pensar en la aplicabilidad exclusiva del derecho privado; pero, por otro, tienen por objeto bienes del dominio público o servicios de interés general, lo cual determina su sujeción a normas de derecho administrativo; por una tercera parte, la voluntad de los contratantes no es eficaz si el acuerdo contractual no es convalidado por medio de un acto de autoridad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, consistente en su *sanción aprobatoria*, la que se traduce en el registro de los referidos instrumentos; y, finalmente, la transmisión de obligaciones de la cedente no le exime, frente al Gobierno Federal concesionario, de la responsabilidad de su cumplimiento.

Es indiscutible que los contratos de cesión conllevan una transferencia parcial de los derechos y obligaciones derivados de la concesión. Sobre el particular, Licona Osornio sostiene que "van en contra del carácter 'intuitu persona' (*sic*) de la concesión" pues violan las diversas leyes "que disponen que el ejercicio de la misma, sus derechos y obligaciones deberán ejercerse personalmente", pero añade que "sólo podrán transmitirlos o cederlos mediante el consentimiento expreso de la autoridad administrativa concedente, y cumpliendo con los requisitos que la propia ley establezca para tal efecto".⁷⁵

Acosta Romero señala que "Los derechos derivados de la concesión, generalmente son personalísimos, y el concesionario debe, si no ejecutarlos todos por él mismo, ya que sería imposible, sí vigilar personalmente su ejercicio"; pero también agrega que "se permite transmisión llenando ciertos requisitos y previa anuencia de la autoridad concedente"; y reitera que, con "el consentimiento indispensable de la autoridad administrativa, podrán transferirse [...] esos derechos".⁷⁶

El criterio de intransferibilidad no rige para los contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones porque lo prohibido por la Ley General de Bienes Nacionales, y también por la Ley de Puertos, es la cesión total de los derechos concesionarios cuando no ha transcurrido el plazo y no se han cumplido los requisitos que esos ordenamientos establecen; porque la cesión parcial, en cambio, está expresamente autorizada por la Ley de Puertos; porque el "consentimiento" de la autoridad competente viene dado en la misma Ley de Puertos; porque ese consentimiento se

⁷⁵ Yolanda P. Licona Osornio, *Análisis jurídico de la concesión en materia portuaria*, Tesis profesional, México, 2000, p. 164.

⁷⁶ Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, p. 514.

ratifica mediante el registro o sanción del contrato; y porque la cedente conserva, no obstante la cesión, las obligaciones derivadas de la concesión.

Por lo que toca al aforismo de que la voluntad de las partes es la ley suprema de los contratos —postulado que ya no tiene vigencia absoluta—, debe señalarse que los intervinientes en una cesión parcial⁷⁷ no tienen la plena libertad de que gozarían si únicamente estuvieran sujetos a las leyes mercantiles: no pueden obligarse llanamente en la manera y términos en que quieran hacerlo, como se autoriza en el artículo 78 del Código de Comercio.

En efecto, salvo las pocas excepciones que señala la Ley de Puertos, los contratos de cesión no siempre pueden otorgarse por quienes deseen hacerlo. La API presuntamente cedente no tiene la facultad de escoger a sus cesionarios, y éstos sólo adquieren la aptitud de contratar si se colocan en el supuesto previsto por la ley: el contrato de cesión únicamente puede celebrarse, por regla general, con quien sea declarado ganador en el concurso que al efecto se convoque.

Adicionalmente, por el carácter público que tiene la concesión de la cual deriva el contrato, y por la necesidad jurídica de que se tutelen los bienes que constituyen su objeto, las convenciones entre cedente y cesionario se hallan limitadas por la ley de la materia, por su reglamento, por los lineamientos emitidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y por las bases del concurso correspondiente, de lo cual se infiere la antes mencionada sujeción a normas de carácter administrativo.

Entre las reglas aludidas se hallan las previstas en la fracción V y en el último párrafo del artículo 51 de la Ley de Puertos, a cuyo tenor los contratos de cesión deben ser registrados en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para que surtan sus efectos; pierden su vigencia si el registro es cancelado; pero subsisten en el caso de que sea revocada la concesión de la que provienen, temas en los que se abundará en el lugar correspondiente de este trabajo.

En relación con la última de las características mencionadas, la Ley de Puertos dispone que el mero hecho de aceptar la cesión constituye al cesionario en responsable solidario de las obligaciones de la cedente consignadas en el título de la concesión, en la medida y términos que a él incumban, lo que hace patente la subsistencia de tales obligaciones en lo que respecta a la API cedente. Por ende, tanto la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como cualesquiera otras autoridades competentes, pueden ejercer sus atribuciones frente a la API y frente al cesionario de manera solidaria, pues ambos están igualmente obligados ante aquéllas.

En efecto, como se manda en los artículos 55 y 56 de la Ley de Puertos, las APIS, al celebrar contratos de cesión parcial, conservan todas las obligaciones

⁷⁷ Tanto las APIS como sus cesionarios deben ser comerciantes (artículo 3° del Código de Comercio), tener capacidad legal para ejercer el comercio y hacer de él su ocupación ordinaria. Podría, entonces, pensarse que el contenido obligacional de los contratos de cesión parcial debe sujetarse, únicamente, a las disposiciones de la legislación mercantil, pero no es así, precisamente por las razones que se exponen en el texto.

consignadas en su concesión y asumen, con los cesionarios y ante el Gobierno Federal, responsabilidad solidaria por lo que atañe a las estipulaciones de dichos contratos. Por su parte, los cesionarios, por el solo hecho de firmar el contrato, asumen esa responsabilidad solidaria con la API y frente al Gobierno Federal.

La subsistencia de las obligaciones de la cedente podría parecer extraña, pero puede encontrar un símil en las normas de los artículos 2481 y 2482 del Código Civil Federal: en el arrendamiento civil, la autorización genérica de subarrendamiento no exime de responsabilidad al arrendatario. Lo contrario sucede si la autorización está referida específicamente a un subarrendatario en particular, caso en el cual se extingue la relación obligacional entre arrendador y arrendatario, salvo pacto en contrario. Este pacto podría versar, por ejemplo, sobre el subarrendamiento parcial de un piso o de un edificio. En la cesión parcial de derechos portuarios, la autorización inicial —más que eso: la obligación— de ceder es genérica, pero deviene específica cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sanciona y registra un contrato.

Las atribuciones de supervisión, control y sanción de las autoridades se ejercen de igual manera sobre las APIS que respecto de los cesionarios en virtud de que tanto la concesión como la cesión se refieren a la explotación de bienes del dominio público, por mucho que la primera faculte a la administración de la totalidad de un puerto, y la segunda autorice la explotación de una terminal, marina o instalación que forme parte de dicho puerto.

Como se ha dicho antes, la concesión para usar, aprovechar y explotar bienes de dominio público de la Federación no crea derechos reales ni acción posesoria sobre los bienes objeto del respectivo título (artículos 16 y 20 de la Ley General de Bienes Nacionales). Lo mismo debe decirse de los derechos inherentes a un contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones, dado que dicho instrumento particular proviene del título genérico de la concesión; es, en cierto sentido, un desprendimiento del mismo y comparte su naturaleza jurídica.

Debe señalarse, sin embargo, una diferencia circunstancial entre la concesión y la cesión parcial. Mientras, como ya se dijo, el primer párrafo del artículo 30 de la Ley de Puertos establece la limitación de que la concesión, en su integridad, puede ser objeto de cesión total siempre que "hubiere estado vigente por un lapso no menor de cinco años; que el cedente haya cumplido con todas sus obligaciones; y que el cesionario reúna los mismos requisitos que se tuvieron en cuenta para el otorgamiento de la concesión respectiva", el segundo párrafo del mismo precepto dispone que la cesión parcial de derechos y obligaciones derivados de las concesiones para la administración portuaria integral se podrá realizar en cualquier tiempo.

4.2. Operación de terminales, instalaciones y marinas.

De conformidad con la fracción IV del artículo 40 de la Ley de Puertos, las APIS tienen la facultad y el deber de construir y operar terminales, instalaciones y marinas,

por sí o a través de terceros. La operación directa se da cuando, por circunstancias especiales del puerto, así se establezca en la concesión o en el programa maestro de desarrollo portuario; cuando no hubiere interesados en tal actividad; cuando la multiplicidad de operadores resulte en la inviabilidad o ineficiencia del puerto; y cuando se declare desierto un concurso, mientras se celebra otro y se adjudica el contrato.

Si la operación ha de realizarse por conducto de terceros, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el último párrafo del artículo 20 de la Ley de Puertos. De acuerdo con este precepto, los interesados en ocupar áreas ubicadas dentro de un puerto manejado por una API, o en operar terminales, marinas o instalaciones dentro de él, deberán celebrar contratos de cesión parcial con la API respectiva.

Aunque en el apartado 2.1.1 se hizo alusión a los bienes portuarios de cuya operación se trata ahora, se estima conveniente precisar los conceptos de terminales, marinas e instalaciones, para lo cual se transcriben las disposiciones relativas de la Ley de Puertos:

Una *terminal* es la "unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones y superficies, incluida su zona de agua, que permite la realización íntegra de la operación portuaria a la que se destina" (artículo 2º, fracción IV).

Las *instalaciones portuarias* son "las obras de infraestructura y las edificaciones o superestructuras, construidas en un puerto o fuera de él, destinadas a la atención de embarcaciones, a la prestación de servicios portuarios o a la construcción o reparación de embarcaciones" (artículo 2º, fracción VI).

Una *marina* es "el conjunto de instalaciones portuarias y su zona de agua y tierra, así como la organización especializada en la prestación de servicios a embarcaciones de recreo o deportivas" (artículo 2º, fracción V).

En lo general, los contratos de cesión para operar terminales, instalaciones portuarias o marinas deben, de acuerdo con lo previsto en el artículo 51 de la Ley de Puertos: a) Consignar los compromisos específicos que asume el cesionario para asegurar que se cumplirán, en lo que a él concierne, las obligaciones contenidas en el título de concesión de la API de que se trate; b) Incluir la mención o transcripción de las obligaciones aludidas; c) Establecer la sujeción incondicional al programa maestro de desarrollo portuario; d) Fijar el plazo de vigencia, que no podrá ser mayor que el de duración de la concesión; y e) Registrarse ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para que surtan efectos.⁷⁸

En lo particular, los contratos de cesión tienen un contenido obligacional que, por razón lógica y natural, coincide en lo fundamental con el de la concesión de las APIS.

⁷⁸ El artículo 51 de la Ley de Puertos no establece, de manera clara y categórica, que un contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones no surte efectos legales entre los contratantes ni ante el Gobierno Federal si la Secretaría de Comunicaciones y Transportes niega el registro de que se trata en el texto, pero así se infiere de la frase final del numeral mencionado.

En tal virtud, bastaría con hacer la remisión respectiva, aunque existen ciertas condiciones específicas que es necesario mencionar porque deben incluirse en dichos contratos.

En el contrato de cesión se determinan, a título limitativo, los servicios que puede brindar el cesionario, los cuales son únicamente aquéllos que tengan relación con el objeto de la operación de la terminal o de la instalación respectiva. Salvo que deba haber regulación tarifaria, se establece que el cesionario tiene libertad de fijar las tarifas que pretenda cobrar a los usuarios, pero se señala que éstas deben registrarse ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y que, además, tienen que depositarse en la API, con el triple propósito de que se respeten los máximos autorizados, de que se garantice la sana competencia y de que los usuarios tengan fácil acceso a ellas para los fines de su información. En todo caso, la API cedente tiene, conforme al contrato, la más amplia facultad de verificar la calidad y condiciones de la operación.

Del mismo modo que el Gobierno Federal es el beneficiario de las garantías que deban otorgarse para asegurar el cumplimiento de la concesión, así, en su turno, la API cedente estipula en el contrato que debe ser designada beneficiaria de aquéllas que se constituyan de acuerdo con lo estipulado en las bases del concurso respectivo y con lo pactado en el propio contrato.

Se conviene con los cesionarios en que pueden —mediante la celebración de contratos mercantiles, *que no son de cesión parcial*— actuar por conducto de terceros, siempre que obtengan previamente la aprobación de la API, la cual puede otorgarse si se asegura que la actuación de tales terceros no implicará que adquieran el control directo, indirecto o incidental de la gestión. En estos casos, sin embargo, el operador acepta hacerse responsable de los actos u omisiones de dichos terceros.

Objetivos fundamentales de la reforma portuaria y, por ende, de las normas legales, reglamentarias y administrativas aplicables en la materia son, entre otros, la eficiencia de la operación, la calidad de los servicios, la uniformidad y equidad de su prestación y la adecuación de las tarifas. Cuando el operador no cumple con esos objetivos, el usuario puede acudir a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pero en el contrato se precisa que sus quejas también pueden presentarse ante la API, tal como se dispone en el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Puertos.

Todavía de manera más específica, hay que señalar que, si se trata de la operación de marinas ubicadas dentro de un puerto manejado por una API, son aplicables los conceptos expresados a propósito de las terminales e instalaciones.

Ahora bien, si tales marinas se hallan fuera de puerto, no opera el contrato de cesión parcial, pues se otorga concesión específica, en cuyo título debe observarse lo dispuesto en los artículos del 45 al 55 del Reglamento de la Ley de Puertos, los cuales establecen normas concretas relativas a los servicios e instalaciones con que deben contar las marinas; a las condiciones y requisitos de arribo y de despacho de embarcaciones; a la libre entrada de las embarcaciones que reúnan los requisitos

mínimos de seguridad; al registro de entradas, estadias y salidas; a los seguros que deben contratarse; a las facultades del delegado de la capitanía de puerto, etcétera.

4.3. Prestación de servicios portuarios.

Al igual que acontece en los casos de operación de terminales e instalaciones, la prestación de servicios portuarios, cuando se proporcionan dentro de un puerto sujeto a administración integral, debe hacerse al amparo de un contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones, sin que importe que la Ley de Puertos se refiera, en algunos de sus preceptos, a los "contratos de cesión parcial de derechos y los de prestación de servicios", cuando, en el último caso, debió hablar de "contratos de cesión parcial de derechos para la prestación de servicios".⁷⁹

Sobre el particular, debe señalarse que se habla de "contratos de prestación de servicios" cuando tales instrumentos se otorgan entre el prestador y el prestatario; pero en nuestro caso la situación es diferente: la API no contrata con el prestador para recibir servicios de él, sino para autorizarle a que los brinde a terceros. Por lo demás, tanto los contratos para la "operación," como los contratos para la "prestación", implican el ejercicio de la facultad de la API de ceder parcialmente sus derechos concesionarios. Por tanto, unos y otros han de sujetarse a un contrato de cesión parcial.

La diferencia que se apunta en el párrafo anterior es relevante porque, tratándose de contratos de prestación de servicios a las APIS federales, en los cuales pacta los que han de ser brindados a ella, resulta aplicable la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; y, en cambio, si estas entidades celebran un contrato para que su co-contratante brinde servicios a terceros, la ley aplicable es la de Puertos. La razón está dicha: en el contrato *de* prestación, la prestataria es la API, mientras que, en el contrato *para* la prestación, los prestatarios son los usuarios del puerto, y las calidades jurídicas que tienen la API y el prestador son las de cedente y cesionario, respectivamente.⁸⁰

En el artículo 44 de la Ley de Puertos, con el que se relacionan los artículos del 58 al 80 de su Reglamento, se describen tres tipos de servicios portuarios: a) Los de apoyo a la navegación interior, como el pilotaje, el remolque, el amarre de cabos y el lanchaje; b) Los de atención a las embarcaciones, tales como el avituallamiento, el suministro de agua potable, combustibles y lubricantes, el proveimiento de energía eléctrica y de medios de comunicación telefónica, facsimilar y por télex, la recolección

⁷⁹ Aquí se observa una falta de técnica jurídica que acaso obedezca al deseo de separar los contratos relativos a la explotación de áreas y bienes de aquéllos que versan sobre la prestación de servicios.

⁸⁰ Cuando la Ley de Puertos se refiere a estos contratos, salvo algún caso aislado, los califica de contratos *de* prestación de servicios, lo cual no debe inducir a confusión —como de hecho ha acontecido en algunos casos—: la Ley de Puertos quiso regular —y regula— los contratos que facultan a los prestadores de servicios para brindarlos a los usuarios. Además, téngase en cuenta que, de acuerdo con los artículos 1851, 1853, 1855 y 1859 del Código Civil Federal, cuando las palabras parezcan contrarias a la intención del autor, debe estarse a esta última, sobre todo si la interpretación resultante es la más conforme con la naturaleza y objeto del acto, y la más adecuada para que éste produzca efectos.

de basura y desechos, la eliminación de aguas residuales, la lavandería, las reparaciones a flote y los demás que determine la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y c) Los de maniobras de carga, descarga, alijo, almacenaje, estiba y acarreo dentro del puerto.

Respecto de la naturaleza de estos servicios, cabe la pregunta de si deben ser considerados *públicos*, lo que podría sostenerse si se pensare que su "única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental".⁸¹ Tal se estimó durante mucho tiempo, por lo cual se llegó a la conclusión de que sólo podían ser suministrados directamente por el Gobierno, o por los particulares mediante *concesión*. Pero una segunda reflexión nos induciría a examinar qué debe entenderse por necesidad pública y cuándo ésta es verdaderamente esencial para la colectividad en general, lo que conlleva la diversa interrogante de si los portuarios son realmente "servicios públicos".

El *quid* de la cuestión radica en que los servicios públicos se prestan, como la expresión indica, al público en general, es decir, a la comunidad, como en los casos del suministro de agua, o de energía eléctrica, o de recolección de basura, o como en el de vigilancia policiaca, etc.; pero sucede que los portuarios son servicios que se brindan, de modo directo, sólo al reducido sector de los agentes económicos que operan en los puertos, aunque a la larga la operación de éstos beneficie a los productores, comerciantes y consumidores de las mercancías que se trasladan por vía marítima o, en su caso, a los pasajeros que se transportan por esa misma vía.

Este posterior análisis, aunado al fenómeno de la globalización, a la tendencia irreversible de la disminución radical de la intervención del Gobierno en la actividad económica y de incremento de la participación del sector privado, así como a la necesidad de la "desregulación" o, por lo menos, de la simplificación de las normas que rigen tal actividad, condujo a modificar el criterio para sostener, ahora, que se trata de servicios *al público*, para los que no se requiere *concesión*, puesto que pueden brindarse por particulares mediante simple *permiso*.

La Ley de Puertos adopta este criterio al establecer el régimen de los permisos para la prestación de los servicios portuario. Si éstos han de brindarse fuera de los puertos concesionados a una API, el permiso se otorga por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los términos del artículo 20, fracción II, inciso b). Si, por el contrario, se han de administrar en puertos sujetos a administración integral, la aptitud jurídica para brindarlos se adquiere mediante un contrato de cesión parcial de derechos que otorgue la API respectiva de acuerdo con lo mandado en el último párrafo del preindicado artículo 20 y en los artículos 27, 40, fracción V, y 51.

Ahora bien, la facultad que tienen las APIs de ceder parcialmente sus derechos y, para ello, celebrar con terceros contratos para que éstos presten servicios portuarios *al público* se funda, por un lado, en la circunstancia de que ellas mismas tienen el

⁸¹ Fanny Pineda, *Servicio Público*, en *Diccionario Jurídico Mexicano* cit., p. 2906.

derecho de brindarlos, pues todas las concesiones incluyen esa facultad, según se aprecia en el artículo 22 y se confirma en la fracción IV del 26 de la Ley de Puertos; y, por el otro, en la autorización que para el efecto les conceden esta misma ley, su reglamento y el propio título de concesión.

Según lo que se ha venido comentado, la aptitud jurídica de los prestadores proviene de las APIS; pero los prestadores pueden ser contratados por cualquier titular de concesión específica, como también por los operadores de terminales, marinas e instalaciones, para que les presten los servicios que requieran. En estos últimos casos, estaremos —ahora sí— ante un contrato de prestación de servicios, pues éstos se brindarán a tales concesionarios específicos u operadores, quienes no ceden en modo alguno sus derechos, sino que únicamente se valen de terceros para el ejercicio de los mismos y para el cumplimiento de sus obligaciones, es decir, celebran los contratos mercantiles a que antes se ha aludido, los cuales también pueden ser concertados por las APIS cuando requieren servicios para sí.

En particular al referirse a las maniobras, el artículo 49 de la Ley de Puertos autoriza a los "administradores portuarios, los operadores de terminales, marinas e instalaciones y las empresas de prestación de servicios portuarios" a "realizar las operaciones que les correspondan con equipo y personal propios"; pero también les faculta para hacerlo "mediante la celebración de *contratos de carácter mercantil* con empresas cuyo objeto social incluya ofrecer los servicios a que se refiere la fracción III del artículo 44", en el entendido de que la celebración de estos contratos no hace disminuir la responsabilidad que sus respectivos títulos asignan a los concesionarios específicos y a los operadores.

Se han mencionado con anterioridad las características que deben reunir los interesados en recibir el permiso para prestar servicios fuera de los puertos sujetos a administración integral, requisitos que son igualmente aplicables a quienes deseen celebrar contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones para brindarlos en los puertos concesionados a las APIS. También se ha hecho referencia a la forma de la prestación, misma que describe atinadamente Rodríguez Ortega: "Con el objeto de fomentar un clima de competencia, se estableció que en las áreas de uso común de los puertos, así como en las terminales, marinas e instalaciones públicas, los servicios portuarios deben prestarse a todos los usuarios solicitantes de manera permanente, uniforme y regular; en condiciones equitativas en cuanto a calidad, oportunidad y precio; y por riguroso turno, salvo por causas de interés público o por razones de prioridad establecidas en las reglas de operación del puerto".⁸²

Las funciones y actividades de los cesionarios prestadores de servicios son diferentes de las que incumben a los operadores de terminales, instalaciones y marinas, como diversos son también los bienes, equipos, instrumentos y personal de que unos y otros se valen para desempeñarlas. Pero ello no obsta para observar que las obligaciones y responsabilidades de carácter general que corresponden a los

⁸² Evelyn Eugenia Rodríguez Ortega, *op. cit.*, p. 241. Véase el artículo 45 de la Ley de Puertos.

prestadores y a los operadores son sustancialmente semejantes, por lo que se reitera que los contratos de cesión para la prestación de servicios deben cumplir con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley de Puertos, y se añade que, en cuanto a su contenido obligacional, les es aplicable lo dicho en su lugar respecto de los contratos para la operación de áreas o instalaciones.

Hay, sin embargo, ciertas particularidades concernientes a servicios portuarios específicos, las cuales se consignan en el Reglamento de la Ley de Puertos. Éste se refiere al remolque interior en sus artículos del 56 al 64; al amarre de cabos, en los preceptos del 65 a 67; al lanchaje, en los numerales del 68 al 72; a los servicios generales a las embarcaciones, en sus dispositivos del 73 al 78; y a los de maniobras, en sus artículos 79 y 80. Los servicios de pilotaje, por su lado, se regulan en los artículos del 48 al 51 de la Ley de Navegación.

En materia de la responsabilidad solidaria recíproca frente al Gobierno Federal que incumbe a la API cedente y a los prestadores de servicios, se da el mismo fenómeno antes descrito respecto de los cesionarios operadores de terminales, marinas o instalaciones: la API responde por el prestador, y éste por aquél en lo que le incumba de acuerdo con el respectivo contrato de cesión parcial.

También en el caso de los prestadores de servicios, la fijación de las cuotas por los que brinden es libre, tal como se dispone en los artículos 61, 66, 72 y 80 del Reglamento de la Ley de Puertos. Sin embargo, es posible que, si no existen condiciones apropiadas para una sana competencia, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes establezca bases de regulación tarifaria en los términos del artículo 60 de la Ley de Puertos.

Cuando se trata de la recolección de basura y desechos, o de la eliminación de aguas residuales, es forzoso —para los prestadores de servicios y para cualesquiera personas que intervengan en esas actividades— el cumplimiento del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente y del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias (artículo 76 del Reglamento de la Ley de Puertos).

5. LA ADQUISICIÓN Y LA PÉRDIDA DEL TÍTULO DERIVADO.

El título eminente u originario sobre los bienes de dominio público corresponde, como se ha dicho reiteradamente, al Gobierno Federal, quien puede otorgar a los particulares ciertas facultades inherentes a dicho título por alguna de estas vías: a) los permisos para la prestación de servicios fuera de los puertos concesionados a las APIS, o para otros fines de los que se hablará más adelante; b) las concesiones específicas para el uso, aprovechamiento y explotación de terminales, marinas o instalaciones ubicadas fuera de esos mismos puertos; y c) las concesiones integrales para la administración de la totalidad de un puerto, las cuales incluyen los derechos mencionados en los dos incisos anteriores. Con otras palabras, los permisionarios y los concesionarios, sean específicos o integrales, detentan un título derivado del eminente u originario del Gobierno Federal.

Las concesiones integrales se han conferido, hasta ahora, a entidades de la administración pública federal o estatal (APIS),⁸³ quienes, a su vez, han otorgado y otorgan contratos de cesión parcial de sus derechos a favor de terceros para que éstos puedan, dentro de los puertos concesionados a ellas, operar terminales, marinas o instalaciones, o bien prestar servicios portuarios. Los operadores y los permisionarios que actúan dentro de los puertos concesionados a las APIS gozan, entonces, de un título para el ejercicio de sus actividades, el cual es también derivado, aunque, en estos casos, proviene de la concesión integral (que, a su vez, es título derivado).

Existen requisitos mínimos indispensables para adquirir el título derivado consistente en el permiso o en la concesión específica. Hay requerimientos particulares para la obtención del título derivado necesario para la administración integral de un puerto o de un conjunto de puertos. Y, de igual manera, los hay para la adquisición de los títulos derivados por los que pueden optar los operadores y los prestadores de servicios dentro de un puerto manejado por una API.

Tal como está mandado en el artículo 21 de la Ley de Puertos, la concesión para la administración portuaria integral sólo puede otorgarse a sociedades mercantiles mexicanas. Lo mismo acontece, de acuerdo con el artículo 50 de la misma ley, cuando se pretende obtener la facultad de prestar servicios de maniobras dentro de un puerto concesionado a una API. En cambio, conforme al primero de los preceptos citados, las concesiones específicas y los permisos se pueden conferir a ciudadanos y a personas morales mexicanos; y unos y otros tienen aptitud jurídica para suscribir contratos de cesión parcial con las APIS, con la ya apuntada salvedad relativa a la prestación de servicios de maniobras, y en el entendido de que, cuando se trate de entes colectivos, ha de observarse lo dispuesto en la Ley de Inversiones.

Adicionalmente, si se desea obtener concesiones integrales o específicas, es necesario, por regla general, participar en el concurso público que para el efecto lleve al

⁸³ Recuérdese, una vez más, que todas las acciones representativas del capital social de la API de Acapulco fueron enajenadas a particulares, por lo que dicha API es actualmente privada.

cabo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como se previene en el artículo 24 de la Ley de Puertos.⁸⁴ Lo mismo acontece, también por regla general, cuando se pretende la suscripción de un contrato de cesión parcial, ya sea para la explotación de áreas portuarias, ya para la prestación de servicios, aunque en estos casos la convocante será la API que maneje el puerto de que se trate, según lo disponen los artículos 53 y 54 de la Ley de Puertos. Sin embargo, hay casos de excepción, en los cuales puede omitirse el concurso y hacerse la asignación de modo directo.

5.1. Asignación directa.

La asignación directa supone la prescindencia del concurso público y debe estar debidamente justificada puesto que constituye una excepción a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución. Esa justificación proviene: a) de la naturaleza del concesionario; b) del reconocimiento de derechos adquiridos (aunque ésta es sólo una hipótesis histórica, dado el carácter transitorio de la norma correspondiente); c) de la colindancia de propiedad con la zona federal marítimo terrestre; d) de la existencia de libertad de entrada de prestadores de servicios; o e) de la naturaleza de las obras por realizar en el área que se concesione.

5.1.1. Por la naturaleza del concesionario.

Las APIS federales y estatales que gozan actualmente de una concesión para la administración portuaria integral tienen en común su naturaleza jurídica: son parte de la administración pública, federal las primeras, y estatal las otras. Este denominador común permitió, tanto al Gobierno Federal, como a los de algunos estados, acogerse a la excepción al concurso público prevista en el artículo séptimo transitorio de la Ley de Puertos, y constituir *ex profeso* dichas sociedades mercantiles, a las cuales, en los términos de este precepto, pudo otorgarse la concesión de manera directa.

Es del todo improbable que el Gobierno Federal constituya en el futuro otra de estas sociedades, dado que todos los puertos del país están ya sujetos a administración integral; pero, al menos teóricamente, no puede descartarse la remota posibilidad de que se cree una sociedad paraestatal federal para manejar un conjunto de puertos pequeños, si bien ello correspondería más bien a los gobiernos de los estados en que los mismos se ubiquen.

Al efecto, vale recordar que el segundo párrafo del artículo citado dispone que el Gobierno Federal "promoverá la constitución de sociedades mercantiles con participación mayoritaria de los gobiernos de las entidades federativas, para que administren los puertos, terminales e instalaciones de uso público cuya influencia sea

⁸⁴ No se requiere de concurso cuando se trata del otorgamiento de permisos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, salvo en el caso previsto en el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Puertos, el cual se comentará más adelante.

preponderantemente estatal. En este caso, también se podrán otorgar de manera directa las concesiones para la administración portuaria integral”.

5.1.2. Por el reconocimiento de derechos adquiridos.

El segundo de los motivos justificantes de la omisión del concurso proviene de una circunstancia histórica, por lo que carece de aplicabilidad actual, lo que no resta interés a su explicación. Como se refirió en su lugar, antes de que entrara en vigor la Ley de Puertos había concesiones específicas y permisos o autorizaciones conferidos al amparo de las leyes de Navegación y Comercio Marítimos y de Vías Generales de Comunicación, así como solicitudes para su obtención cuyos trámites ya habían sido satisfechos. En todos estos casos era indudable la pertinencia de respetar los *derechos adquiridos* por los concesionarios, permisionarios, autorizados y solicitantes. En consecuencia, los artículos cuarto, quinto y sexto transitorios de la Ley de Puertos dispusieron:

- a) Que las concesiones subsistirían hasta la conclusión de su vigencia, sin perjuicio de la posibilidad de que sus titulares optaran por sustituirlas por contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones;
- b) Que quienes estuviesen al corriente en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los permisos o autorizaciones vigentes podrían continuar en el desarrollo de sus actividades, previa la satisfacción de los requisitos establecidos en la Ley de Puertos en cuanto a la forma de operación; y
- c) Que si los títulos estuviesen en trámite, los interesados podrían optar, para su otorgamiento, por sujetarse a la Ley de Puertos o a las normas al amparo de las cuales iniciaron sus trámites.

Como se ve, esta excepción al concurso para la suscripción de un contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones obedeció al reconocimiento de derechos adquiridos al amparo de las normas derogadas por la Ley de Puertos. Operó, en su tiempo, de manera satisfactoria, pero en la actualidad ya no es aplicable porque no existen más casos en que se surtan las hipótesis que le dieron origen.

5.1.3. Por colindancia de propiedad.

Una excepción al requerimiento de concurso para obtener una concesión específica fuera de puerto es la prevista en el último párrafo del artículo 24 de la Ley de Puertos, que faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a otorgarla directamente a quienes tengan una propiedad inmobiliaria colindante con la zona federal marítimo terrestre en la cual pretendan construir, operar y explotar marinas artificiales o terminales de uso particular.

En los casos mencionados en el párrafo anterior, basta la formulación de la solicitud respectiva, la satisfacción de los requisitos y el suministro de la información expresamente señalados en el artículo 17 del Reglamento de la Ley de Puertos, dentro de la cual destacan: la descripción de la obra que se pretenda construir; los proyectos, general y ejecutivos, correspondientes; la descripción de los servicios que se pretendan prestar; y la acreditación de que se cuenta con los recursos financieros, materiales y humanos para realizar el proyecto.

En los términos de lo mandado en los artículos 25 de la Ley de Puertos y 18 de su Reglamento, en relación con lo dispuesto en el artículo 7° de la primera, también procede la adjudicación directa cuando se pida la ampliación de las superficies concesionadas de un puerto para extender las actividades portuarias a los bienes de dominio público colindantes. En estos casos, desde luego, es necesario que, en los términos del precepto últimamente mencionado, se modifiquen la delimitación y determinación del recinto portuario correspondiente.

En los eventos acabados de indicar, sólo se establecen dos limitaciones: que tal ampliación no sea mayor del 20% (veinte por ciento) de la superficie originalmente concesionada; y que, con base en criterios comparativos de costos, se aprecien evidentes ventajas de que el uso, aprovechamiento y explotación de las respectivas áreas se lleven al cabo por el solicitante. Adicionalmente, deben cumplirse las formalidades señaladas en el precitado artículo 18 del Reglamento de la Ley de Puertos, en cuyos términos la Secretaría de Comunicaciones y Transportes "establecerá las nuevas condiciones de la concesión, para lo cual deberá tomar en cuenta la inversión, los costos futuros de ampliación y mejoramiento y las demás proyecciones financieras y operativas que consideren la rentabilidad de la concesión".

Según se dispone expresamente en el artículo 37 del Reglamento de la Ley de Puertos, cuando la ampliación que se pretenda sea la de un área sujeta a un contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones, se seguirá el criterio de asignación directa establecido en el artículo 25, y se observarán, en lo conducente, las reglas señaladas en los párrafos precedentes, salvo que, como es obvio, no se plantea entonces una redelimitación del recinto portuario.

5.1.4. Por libertad de entrada de prestadores de servicios.

También debe considerarse caso de asignación directa del contrato de cesión parcial el previsto en los artículos 46 de la Ley de Puertos y 32 de su reglamento, que se refieren a la libre entrada de prestadores de servicios a las terminales e instalaciones públicas y áreas comunes de un puerto sujeto a administración integral, lo que hace posible que los usuarios seleccionen al prestador que les convenga. Los textos de los artículos en cuestión se explican por sí solos, por lo que vale la pena transcribirlos:

"Artículo 46 [de la Ley]. La Secretaría, con base en consideraciones técnicas, de eficiencia y seguridad, determinará en los títulos de concesión en qué casos, en las

terminales e instalaciones públicas y áreas comunes, deba admitirse a todos aquellos prestadores de servicios que satisfagan los requisitos que se establezcan en los reglamentos y reglas de operación respectivos. En estos casos, los usuarios seleccionarán al prestador de servicios que convenga a sus intereses”.

“Artículo 32 [del Reglamento]. Cuando en el título de concesión se determine la admisión de todos los prestadores de servicios que reúnan los requisitos establecidos, el administrador portuario tendrá la obligación de celebrar contratos con todos los solicitantes, previo cumplimiento de los requisitos que establezcan las reglas de operación del puerto”.

5.1.5. **Por la naturaleza de las obras.**

En los términos de la disposición contenida en el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Ley de Puertos, en relación con lo mandado en el inciso b) de la fracción II del mismo precepto, “Para construir y usar embarcaderos, atracaderos, botaderos y demás similares en las vías generales de comunicación por agua, fuera de puertos, terminales y marinas, se requerirá permiso de la Secretaría, sin perjuicio de que los interesados obtengan, en su caso, la concesión de la zona federal marítimo terrestre que otorgue la Secretaría de Desarrollo Social”, hoy Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Para el otorgamiento de estos permisos no se requiere de concurso. De acuerdo con el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Puertos, basta con que el interesado acompañe, a la solicitud que por escrito formule a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la información documental prevista en las fracciones I a VI del artículo 17 del mismo ordenamiento, así como los compromisos de calidad que asuma y el título de concesión, en su caso, de la zona federal marítimo terrestre; y que otorgue la garantía para el trámite de su solicitud, que le será fijada por la propia dependencia.

Los permisos que se otorguen deben contener los datos señalados en el artículo 26 del Reglamento de la Ley de Puertos; y, cuando para su conferimiento sea necesaria la previa concesión para el uso de la zona federal marítimo terrestre, su vigencia nunca podrá ser mayor a la de ésta, tal como se establece en el artículo 25 del propio Reglamento.

5.2. **Asignación por concurso.**

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a los recursos económicos del Gobierno Federal, del Gobierno del Distrito Federal o de sus respectivas *entidades paraestatales*, y su segundo párrafo dispone que “Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen se adjudicarán o llevarán a cabo a través de *licitaciones* públicas mediante convocatoria

pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes".

El tercer párrafo del mismo precepto constitucional añade que, cuando las licitaciones "no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado".

Nótese que el texto constitucional utiliza el vocablo "licitaciones", y para nada se vale del sustantivo "concursos", que es el empleado por la Ley de Puertos. Podría aventurarse —y sólo aventurarse— que ello acaso se debe a que los redactores del anteproyecto de ésta observaron que el artículo 134 citado se refiere a adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes, así como a prestación de servicios y a contratación de obras, y consideraron que las figuras reguladas en aquel cuerpo normativo no tienen la estricta connotación gramatical de los actos jurídicos de que habla la Carta Magna.

En efecto, la concesión es el otorgamiento del derecho de usar, aprovechar y explotar bienes del dominio público, los cuales no se enajenan ni se arriendan; y la cesión parcial es la transferencia de una parte de ese derecho, bien para la operación de alguna de las áreas y/u obras concesionadas, bien para que se brinden servicios a terceros y no a la cedente. Podría decirse, con un criterio simplemente "legaloide", que ni la concesión, ni la cesión parcial de derechos y obligaciones para el uso, aprovechamiento y explotación de terminales, marinas o instalaciones, o para la prestación de servicios a terceros, son adquisiciones, ni arrendamientos, ni enajenaciones de bienes, ni se refieren a la prestación de servicios o a la ejecución de obras. Cuando estas últimas se realizan para la entidad paraestatal, o cuando los servicios se prestan a la misma, no se aplica la Ley de Puertos, sino se atiende a los ordenamientos específicos que regulan tales materias, y entonces sí se hacen licitaciones.

Como es obvio, la "interpretación" que se hace en los dos párrafos anteriores es tan pedestremente literalista que no llega a ser una verdadera interpretación jurídica porque el precepto de la Constitución se refiere a "enajenaciones de todo tipo de bienes", y es de sobra sabido que los "derechos" son bienes muebles. Así, el Código Civil Federal reputa bienes muebles, por ejemplo, los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles, las acciones que cada socio tiene en las asociaciones o sociedades, aun cuando a éstas pertenezcan algunos bienes inmuebles, los derechos de autor (artículos 754, 755 y 758). Y es claro que la potestad de usar, explotar y operar los bienes portuarios es un derecho eminente del Gobierno Federal, y que la facultad que éste confiere a los concesionarios para el mismo propósito es también un derecho. Por tanto, al otorgarse una concesión, así como al suscribirse un contrato de cesión parcial de ella, se está frente a una enajenación de bienes, consistentes en derechos,

de donde resulta que, en materia portuaria, es obligatoria la observancia de las normas contenidas en el artículo 134 constitucional.

Lo dicho en el párrafo anterior se refuerza con la consideración de que la concesión y la cesión parcial de los derechos y obligaciones derivados de ella permiten que sus respectivos titulares usen, aprovechen y exploten bienes del dominio público de la Federación, o presten servicios al público en ellos o con ellos, además de que la operación de terminales, instalaciones y marinas, y la prestación de los servicios portuarios, son de interés general. De ahí que tanto los bienes como los servicios deben ser objeto de la rectoría gubernamental y, consecuentemente, de las llamadas licitaciones, pues, con una y otras, se asegura, por un lado, la plena satisfacción de las necesidades colectivas,⁸⁵ el uso apropiado de tales bienes y la prestación adecuada de dichos servicios y, por el otro, que los administradores, operadores y prestadores de servicios sean los más indicados, toda vez que se propicia la adjudicación de manera regular y transparente, al tiempo que se evitan favoritismos o tráfico de influencias.

La Ley de Puertos no habla de licitaciones, sino de concursos, lo cual, al fin de cuentas, no es más que una cuestión terminológica que carece de relevancia jurídica para los efectos de nuestra materia. En el multicitado Diccionario Jurídico Mexicano no se desarrolla el concepto de "licitación", sino se hace simple remisión a la voz "subasta" (p. 2,039), y la entrada de esta palabra envía a "remate" (p. 3,001), del cual no procede tratar aquí; a su vez, "adjudicación" tiene, entre otros sentidos, el de "una de las fases de los contratos de obras públicas", fundada en el artículo 134 constitucional, cuyo texto anterior decía que la adjudicación se haría "en subasta" (p. 104).

Del "concurso público" habla Olga Hernández Espíndola, quien dice que "es una de las condiciones que impone el Estado a sus co-contratantes cuando pacta con ellos la contratación de una obra pública, el suministro o la entrega de bienes muebles [incluidos, naturalmente, los derechos] que se consideran necesarios para la prestación de los servicios inherentes a la función del Estado". En el marco de este concepto puede validarse el uso que la Ley de Puertos hace del vocablo concurso,⁸⁶ el cual se establece como regla general, con las excepciones de asignación directa que han quedado señaladas.

En resumen, se exige la celebración de concursos para la adjudicación de concesiones, sean específicas o integrales, para el otorgamiento de contratos de cesión

⁸⁵ Se habla de necesidades colectivas porque, si bien la gestión portuaria incumbe sólo a reducidos sectores, sus resultados (costo, eficiencia, productividad) afectan a todos los consumidores de las mercancías que se trasladan por la vía marítima o fluvial, así como a los pasajeros que utilizan este modo de transporte. Pero de aquí no se sigue que se trate de servicios públicos. Son, como ya se dijo en el texto, servicios al público.

⁸⁶ Cfr.: Olga Hernández Espíndola, voz *Concurso público*, en *Diccionario Jurídico Mexicano cit.*, pp. 581 y 582. La autora señala que "se advierten dos etapas distintas de la aplicación del concepto de concurso, subasta y licitación públicos". Y explica que la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (1966) utilizó el término "subasta", y la Ley de Inspección de Adquisiciones (1972) optó por aplicar el vocablo "concurso"; añade que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (1979) y la Ley de Obras Públicas (1980) mantuvieron la misma tendencia; e indica que, a partir de 1982, con motivo de la reforma constitucional del artículo 134, tanto la Ley de Obras Públicas, como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, adoptan el concepto de licitación.

parcial de derechos y obligaciones, para la adquisición de las acciones representativas del capital social de las APIS federales y, de manera excepcional, para el otorgamiento de permisos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Aunque no es, en realidad, objeto de la presente investigación, y toda vez que se ha hecho alusión al tema, es de aclararse que también resulta necesario convocar a concurso —que en estos casos se llama legalmente “licitación”— cuando se trata de contratos de obras que pretendan mandar construir las APIS federales, o de aquéllos por virtud de los cuales dichas APIS recibirán servicios; pero tales materias vienen reguladas, respectivamente, en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Se aclara, adicionalmente, que los sujetos de derecho privado no están obligados a convocar a estos procedimientos, aunque son obviamente recomendables.

5.2.1. Para concesiones específicas o integrales.

Ya se apuntó antes que, para obtener *concesiones específicas o integrales*, es indispensable participar en un concurso público, el cual, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Puertos, puede ser convocado por iniciativa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o a “petición de parte que acredite su interés”. En este último caso, la citada dependencia goza de un plazo de sesenta días naturales para emitir la convocatoria, o bien “señalar al interesado las razones de la improcedencia de la misma”.

Si se dispone la celebración del concurso, la convocatoria respectiva debe publicarse en tres medios informativos, a saber, el Diario Oficial de la Federación, un periódico de amplia circulación nacional y otro que se difunda, también ampliamente, en la localidad de la ubicación del área por concesionar. En la misma convocatoria se indicarán los requisitos fundamentales de carácter formal que deben satisfacer los interesados y los datos sobresalientes de las cuestiones de fondo, así como los términos, plazo y lugar de adquisición de las bases del concurso, en las cuales se describirán con detalle todos los aspectos de forma y de fondo a que se alude, incluidos los criterios de selección del ganador.⁸⁷

Sin perjuicio de que, en obvio de repeticiones, se hace remisión a lo que se dirá en relación con los concursos para la adjudicación de contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones, se apuntan aquí los principales requisitos que han de satisfacerse para intervenir en los concursos convocados para el otorgamiento de concesiones integrales o específicas, así como las más destacadas fases del procedimiento concursal.

⁸⁷ Cfr.: Arturo Castañeda Niebla, *Régimen concesionario en los puertos*, conferencia (inérita) dictada en la Universidad de las Américas, México, 1999, *passim*.

En los concursos pueden participar quienes tengan aptitud legal para ello y que, por un lado, acrediten su solvencia económica y moral, así como su capacidad técnica, administrativa y financiera; y, por el otro, satisfagan los requisitos establecidos en las bases del concurso y otorguen las garantías a que se refiere el artículo 16 del Reglamento de la Ley de Puertos, es decir, de seriedad de sus proposiciones y de cumplimiento de las obligaciones que contraigan.

Es de señalarse, a propósito de estos requisitos, que la solvencia moral es de difícil acreditamiento objetivo, por lo cual se verifica que el interesado no haya incurrido en algún delito de carácter fiscal, y se le requiere que, bajo protesta de decir verdad, manifieste que actúa en nombre propio y no sirve intereses de terceros, así como que precise el origen de los recursos con los que cumpliría las obligaciones que surgieren de la adjudicación de la concesión.⁸⁸ Con la verificación del origen de los recursos se busca el logro de tres objetivos: a) La determinación de la solvencia económica del eventual ganador, y la certeza de que no actúa como testaferro de un desconocido para la convocante; b) La eliminación del peligro de que se invierta dinero "lavado" en el puerto; y c) La obstaculización de las actividades de narcotráfico.

Una vez que los interesados adquieren las bases del concurso y son admitidos al mismo, deben, dentro del plazo y en el lugar fijados para el efecto, presentar sus propuestas, que son de dos clases: la técnica se refiere al uso que se dará a las áreas concesionadas, a las obras por realizar, a los equipos que se emplearán y, en general, a las características de las instalaciones, a los programas de operación, a la planeación del desarrollo y a las expectativas en materia de eficiencia, productividad y resultados por obtener; y la económica consiste en la contraprestación que el adjudicatario del concurso pagará al Gobierno Federal.

En la fecha y lugar predeterminados, en presencia de los participantes y con la asistencia de un fedatario público y de un representante de la Secretaría de la Función Pública, se abren los sobres que contengan las propuestas técnicas y se da fe de su presentación. Posteriormente, el comité designado para ese fin dictamina si debe desecharse alguna de las propuestas por no satisfacer los requisitos establecidos en las bases del concurso y evalúa las admitidas.

Los resultados del análisis y evaluación de las propuestas técnicas se dan a conocer de manera personal a los interesados en una nueva reunión, en que intervienen también los funcionarios arriba indicados y en la cual se abren las propuestas económicas, mismas que, posteriormente, serán objeto de evaluación. Los criterios para la emisión del fallo deben tomar en cuenta las obras e inversiones comprometidas, los volúmenes de operación, la calidad del servicio que se propone, los precios y tarifas para el usuario, las contraprestaciones ofrecidas por la concesión y las demás condiciones que se consideren convenientes.

⁸⁸ Miguel B. de Erice, *op. cit.*, pp. 2-25 y 2-26.

Notificado el fallo en una reunión ulterior similar a las precedentes, se realizarán los demás actos previstos en la Ley de Puertos, en su reglamento, en la convocatoria y en las bases del concurso; y los inconformes con él pueden recurrirlo ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

El concurso puede suspenderse o cancelarse por causas de fuerza mayor, o bien declararse desierto si las proposiciones presentadas no satisfacen los requisitos establecidos.

En los concursos de que se trata —y en los demás regulados por la Ley de Puertos— tiene que preverse la intervención de la Comisión Federal de Competencia, órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía cuya función es prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones prohibidas por la Ley Federal de Competencia Económica. A dicha Comisión deben los participantes dar el aviso a que se refiere la fracción II del artículo 20 de la Ley Federal de Competencia Económica para que la autoridad decida si hay causa que impida la actuación de alguno de los interesados, independientemente de que puede establecer restricciones genéricas de participación.

La participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el concurso es imprescindible cuando parte del área vaya a ser destinada al manejo y almacenamiento de mercancías de comercio exterior, porque tales actividades sólo pueden realizarse por quienes gocen de una concesión que dicha dependencia otorga a quienes satisfagan los requisitos establecidos en la Ley Aduanera.

5.2.2. Para permisos.

Se ha dicho que, en materia de permisos, la asignación directa es la regla general. Ahora bien, cuando, por razones técnicas de eficiencia y seguridad, sea necesario limitar la entrada de prestadores de servicios a un puerto no sujeto a administración integral, o bien a una terminal portuaria de la misma naturaleza, no se aplica dicha regla, sino su excepción: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes —*motu proprio* o a petición de parte interesada— convocará a concurso para conferir los permisos. Dicho concurso, tal como se dispone en el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Puertos, se sujetará al procedimiento para el otorgamiento de concesiones, establecido en el artículo 24 de la Ley de Puertos.

Los requisitos que habrán de satisfacerse serán los que fije la convocante de conformidad con la naturaleza del servicio de que se trate; y el permiso se adjudicará a quien ofrezca las mejores condiciones, tanto en lo relativo a diversidad y calidad, como en lo concerniente a las cuotas que pretenda cobrar a los usuarios.

5.2.3. La cesión parcial de derechos y obligaciones.

Se ha dicho y reiterado que, por medio del contrato de cesión parcial de los derechos y obligaciones derivados de una concesión integral, el concesionario o administrador de un puerto confiere al cesionario la aptitud jurídica de construir y/u operar una terminal, instalación o marina dentro del puerto correspondiente, o bien la de brindar servicios portuarios a los operadores de terminales e instalaciones en el lugar de ubicación de las mismas, o a cualesquiera usuarios en la áreas comunes del puerto. Tales facultades corresponden, en los puertos sujetos a administración integral, precisamente a las APIS, pero éstas las pueden ejercer por conducto de terceros, según se previene en las fracciones IV y V del artículo 40 de la Ley de Puertos. Ahora bien, de conformidad con el espíritu general de dicha ley, y de acuerdo con lo prescrito en los títulos de concesión, la actuación de los terceros es obligatoria por regla general.

Con otras palabras, salvo en los casos expresamente señalados en el título de concesión, las APIS se hallan obligadas a contratar con terceros para que ellos realicen las actividades a que se refiere el párrafo anterior; y el artículo 53 de la Ley de Puertos dispone que, cuando "el administrador portuario esté obligado a contratar con terceros, deberá efectuar la adjudicación por concurso (...) y seleccionará a aquél que ofrezca las mejores condiciones para el desarrollo del puerto, así como la mejor calidad y precios para el usuario." Esta exigencia del concurso público se funda en la circunstancia de que los contratos de cesión tienen —*mutatis mutandis*— la misma naturaleza jurídica que la concesión de la cual provienen, así como en el hecho de que el objeto de los mismos es la explotación de bienes del dominio público federal o la prestación de servicios al público, que son de interés general.

En cuanto a los requisitos y reglas de procedimiento de los concursos de que se trata, debe estarse a lo dispuesto en el artículo 33 del Reglamento de la Ley de Puertos, el cual, en sus fracciones de la I a la IV, establece normas y criterios que son coincidentes con los señalados en el artículo 24 de la Ley de Puertos para los concursos relativos a las concesiones, mismos que han quedado señalados en lo que antecede, por lo cual, y a fin de obviar repeticiones, se hace remisión a lo ya dicho. Sin embargo, parece necesario aclarar que, no obstante que la convocante sea una API y no el Gobierno Federal, hay ciertos requerimientos que deben satisfacerse.

Cuando el objeto del concurso sea la operación de una terminal ya construida, debe darse intervención a la Comisión Intersecretarial de Desincorporación,⁸⁹ la cual tiene, dentro de sus atribuciones, la de conocer y sancionar los asuntos relativos a los procesos de enajenación de los activos susceptibles de ser utilizados como unidades económicas con fines productivos, así como de los orientados a la desincorporación de las entidades paraestatales.

⁸⁹ La Comisión Intersecretarial de Desincorporación (CID) se halla integrada permanentemente por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Economía, de la Función Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como por el Subsecretario de Egresos de la primera, además de, eventualmente, por el titular de la dependencia coordinadora del sector que corresponda.

Con el fin de que se vigile el estricto cumplimiento de las normas aplicables en cada caso, interviene la Secretaría de la Función Pública, por conducto del órgano interno de control en la API que corresponda, y/o del comisario de la misma, y debe contarse con la supervisión de un auditor externo, además de que un fedatario público ha de hacer constar la realización de los actos que integran las diversas fases del concurso.

Conforme a las prácticas establecidas, el concurso se somete a la conducción de un agente financiero, encargado de coordinar los procedimientos y a quien se atribuye el carácter de canal oficial de comunicación entre la convocante y el o los interesados que concurren individualmente o en grupo a la fase de calificación del concurso, tal como se señale en la convocatoria y en el pliego de requisitos. El agente financiero debe ser una institución de banca múltiple cuando el objeto del concurso esté constituido por bienes cuyo conjunto se considere "unidad económica explotable con fines productivos".

Se prevé también la participación o intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, dado el carácter paraestatal de las APIS y toda vez que aquélla es la coordinadora del sector; de la Comisión Federal de Competencia, por las razones antes indicadas; y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se verse la operación de mercancías de comercio exterior. Adicionalmente, se cuenta con la eventual concurrencia de Petróleos Mexicanos si se pretende operar una instalación de distribución de combustibles y/o lubricantes, para lo cual se necesita la franquicia correspondiente.

Los actos y documentos con los que se integra el procedimiento son sustancialmente los mismos en todos los concursos, a saber:

- a) Publicación de la convocatoria en, por lo menos, dos medios de amplia difusión, con la inserción de los datos que permitan al lector determinar si tendría interés en la adjudicación del contrato;
- b) Venta de las bases del concurso, en las que se describe el objeto del mismo y las condiciones de participación de los interesados; y entrega, a éstos, del pliego de los requisitos formales que deben llenar y con los que deben cumplir;
- c) Recepción del pliego de requisitos que devuelvan los interesados, con la documentación que acredite la satisfacción de aquéllos;
- d) Notificación a los interesados acerca de la resolución que deseche o admita su solicitud de intervención y, en su caso, entrega de constancias de calificación a los admitidos;
- e) Aviso que deben dar los interesados a la Comisión Federal de Competencia respecto de su participación en el concurso;

- f) Entrega que deben hacer los interesados de la garantía de seriedad de su participación y de la carta de compromiso de confidencialidad;
- g) Entrega a los interesados de sus respectivas constancias de inscripción para acreditar su calidad de participantes; del prospecto descriptivo del área en concurso, de las características básicas de las obras requeridas y de las demás circunstancias relativas a la operación;⁹⁰ de los modelos de que se deben valer los participantes para formular sus propuestas; y de los proyectos del contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones que suscribirá el ganador, para que los participantes tengan oportunidad de hacer las observaciones del caso;
- h) Acceso de los participantes a la sala de información para examinar toda la documentación concerniente al concurso; y visitas de los propios participantes al lugar de que se trate para que, *in situ*, pidan y reciban la información que fuere necesaria o conveniente para la formulación de sus propuestas;
- i) En el caso de que se hubieren de manejar mercancías de comercio exterior, entrega a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la solicitud de la concesión respectiva, acompañada de la documentación que fuere menester;
- j) Planteamiento de preguntas y formulación de respuestas en sesión pública; y entrega del modelo definitivo del contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones, en el que se recogen las observaciones de los participantes y que no puede ser materia de negociación o modificaciones ulteriores;
- k) Entrevista de los participantes con el auditor del concurso, con el titular del órgano interno de control de la API de que se trate, y con representantes de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, en su caso;
- l) Cuando ello proceda, emisión de la resolución de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación;
- m) Presentación, en sesión pública, de las propuestas técnicas y económicas de los participantes, y apertura de los sobres que contengan las primeras;
- n) Lectura pública de la evaluación de las propuestas técnicas, conforme a un dictamen previo; y apertura de los sobres que contengan las propuestas económicas de los participantes cuyas propuestas técnicas hubiesen sido aceptadas por la API de acuerdo con las bases del concurso;

⁹⁰ Cuando el concurso se celebra para la firma de un contrato de cesión para la prestación de servicios, el prospecto descriptivo precisa la ubicación, características y superficie del recinto portuario en que aquéllos se brindarán, así como las características generales y particulares del equipo con el que se prestarán, y el número de prestadores que, en la época del concurso, desarrollan sus actividades en el recinto portuario correspondiente.

- ñ) Lectura, en sesión pública, del fallo del concurso y, en su caso, adjudicación del objeto del mismo;
- o) Firma del contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones; y
- p) En su tiempo, entrega y recepción de la superficie o bienes materia del contrato de que se trate.

Desde luego, cabe precisar que los actos antes mencionados se llevan al cabo conforme al calendario previamente establecido por la API respectiva para el concurso de que se trate, el cual forma parte integrante las bases del mismo, y no puede ser modificado sino con la antelación apropiada y mediante el cumplimiento de las formalidades conducentes a que los participantes gocen de la garantía de seguridad.

5.3. Registro o sanción de los contratos de cesión parcial.

La eficacia jurídica de los contratos de cesión parcial está sujeta a su registro o sanción ante y por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, esto es, depende de la realización de un acto administrativo específico: el consentimiento de la administración pública, que se manifiesta a través de un registro. En efecto, por las circunstancias tantas veces apuntadas de que estos contratos derivan de una concesión integral, de que participan de la naturaleza jurídica de ésta y de que se hallan referidos a bienes del dominio público de la Nación, el artículo 51 de la Ley de Puertos impone, en su fracción V, la obligatoriedad de su *registro* en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sin el cual tales contratos no surten efectos.

Para los indicados fines de registro, el administrador portuario debe remitir el contrato a la Secretaría de Comunicaciones, misma que, en los términos del último párrafo del citado artículo 51, puede "señalar a un administrador portuario (...) que dicho contrato no reúne los requisitos establecidos en el presente artículo", el cual concluye de modo terminante: "En este caso, dicho contrato *no surtirá efectos*". En relación con esta norma, se ha llegado a sostener que la Secretaría referida no está facultada para *revisar* el contrato, y que, en el supuesto de que éste no satisfaga los requisitos establecidos en las cuatro primeras fracciones del artículo en comento, debe concretarse a devolverlo sin registrar.

Este argumento no toma en cuenta que el señalamiento que haga la Secretaría en cuestión es un acto típicamente administrativo, que debe estar debidamente fundado y motivado al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual implica necesariamente la atribución de verificar que se hayan satisfecho los requisitos legalmente exigibles, aunque ello no se mencione de manera expresa, pues, si no se practica el examen, es imposible decidir si los requisitos de marras están cumplidos y si, consecuentemente, procede sancionar y registrar el contrato, o bien hacer el señalamiento de que se habla. Por lo demás, la atribución en comento obedece igualmente a las razones que a continuación se exponen:

El párrafo décimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al referirse a las concesiones para "la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación", determina que aquéllas deben sujetarse a las "modalidades y condiciones" que fijen las leyes. En consecuencia, el Gobierno Federal debe cerciorarse de que los contratos de cesión cumplan con tales modalidades y condiciones, las cuales se establecen en la Ley de Puertos y en su reglamento.

El Gobierno Federal debe mantener el control de los bienes del dominio público de la Nación que constituyen el objeto de las concesiones para la administración integral de un puerto o conjunto de puertos, de donde se sigue que debe tener la misma intervención cuando se ceden o pretenden cederse parcialmente los derechos y las obligaciones derivadas de aquéllas, puesto que la cesión está referida a una porción de dichos bienes.

La cesión conlleva la transmisión, no sólo de derechos, sino también de obligaciones de cuyo cumplimiento el Gobierno Federal resulta acreedor al fin de cuentas, porque las mismas afectan al patrimonio de la Nación. Por tanto, es natural que se requiera su consentimiento con dicha transmisión, el cual se manifiesta mediante el registro del contrato. En consecuencia, si el contrato no se registra, el consentimiento del Gobierno Federal no se expresa.

De lo anterior derivan dos conclusiones: por un lado, los requisitos que deben reunir los contratos de cesión son condiciones imprescindibles para que se otorgue el registro de los contratos; y, por el otro, el propio registro es el presupuesto ineludible de la eficacia de los contratos: si los requisitos no se cumplen, el registro no puede otorgarse; y si los contratos no están registrados, *carecen de efectos*.

El registro de que se trata, por ende, no tiene el carácter *declarativo* de otros actos administrativos de inscripción, sino que es *constitutivo*, pues de su realización depende que el contrato produzca los efectos deseados por las partes: "se condiciona la eficacia jurídica del acuerdo de voluntades (...) a su registro".⁹¹ Se trata, entonces, de una condición del acto, con el alcance que el artículo 2,225 del Código Civil Federal da a esta figura jurídica. Y este corolario se refuerza si se atiende al régimen jurídico del registro: es un acto estrictamente administrativo que emana de una ley administrativa, la Ley de Puertos.

Ahora bien, no puede soslayarse que el tema del registro de los contratos de cesión se trata con falta de técnica jurídica en la Ley de Puertos, pues es considerado como uno de los *requisitos* que deben contener, cuando en realidad es un *presupuesto* de su *existencia jurídica*, de tal suerte que la ausencia de éste determina un impediente de la *eficacia legal* de aquéllos. Un requisito es una circunstancia, cualidad o modalidad

⁹¹ Tal fue el razonamiento del Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa, con sede en Guadalajara, Jalisco, en el juicio de amparo 157/98-I, seguido por Instalaciones Fica, S.A. de C.V., contra actos de la Dirección General de Puertos. Dicho juez concluyó que "la consecuencia (de la falta de registro) será que el contrato celebrado no producirá efecto alguno".

que puede ser accidental o fundamental, pero que no determina la inexistencia del acto, mientras que un presupuesto es una condición de existencia del mismo.

En tal virtud, sería recomendable que se reformara la Ley de Puertos para que su fracción V y su párrafo final pasaran a integrar un solo texto, en el cual se dispusiera que los contratos de cesión pueden y deben ser revisados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual los sancionaría y registraría únicamente si se satisfacen los requisitos legales del caso; y que sólo después de haber sido registrados, los contratos tendrían eficacia jurídica.

5.4. Cesación de la vigencia del título.

La vigencia del título que confiere la facultad de usar, aprovechar y explotar los bienes del dominio público (concesión), así como la del que autoriza la operación de terminales o instalaciones portuarias, o faculta a brindar servicios portuarios (contratos de cesión parcial), como también la de los permisos, se extingue por alguna de las diversas causas previstas en la ley. De propósito se habla de cesación o extinción porque el vocablo genérico "terminación", a pesar de ser el usado por el artículo 32 de la Ley de Puertos, se presta a cierta confusión. Así lo entiende Acosta Romero, que usa precisamente el vocablo "extinción" y señala sus causas: cumplimiento del plazo; falta de objeto o materia de la concesión; rescisión; revocación; caducidad; rescate; renuncia; quiebra del concesionario.⁹²

Las causas de cesación son: la terminación de cualquiera de los títulos mencionados; la revocación de la concesión o del permiso, o la rescisión del contrato de cesión; la cancelación (que la ley llama "revocación") del registro de éste; el rescate de la concesión; y la requisita o requisición de los bienes que constituyen el objeto de la operación de áreas o de la prestación de servicios.

Sin perjuicio de que se indiquen ciertos efectos particulares que provocan algunos de los tipos de cesación, se estima conveniente señalar las consecuencias de carácter genérico derivadas de la cesación de la vigencia de los títulos otorgados a concesionarios, cesionarios o permisionarios.

En los términos del último párrafo del artículo 32 de la Ley de Puertos, "La 'terminación' [*rectius*, de la cesación] de la concesión no exime al concesionario de las responsabilidades contraídas durante la vigencia de la misma frente al Gobierno Federal y con terceros", norma que, por analogía y con vista en los principios generales de derecho y atentos los preceptos particulares que rigen las obligaciones civiles y mercantiles, es evidentemente aplicable a los permisionarios y a los cesionarios.

En el caso de los cesionarios, uno de los aludidos terceros es la API con la que hubieran contratado, pues hay obligaciones de aquéllos que corresponden a un

⁹² Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, pp. 519-521.

derecho correlativo atribuido exclusivamente a la API. Y debe tenerse en cuenta, por otro lado, que algunas de las obligaciones del cesionario se asumen solidariamente con la API frente al Gobierno Federal, por lo que ambos son responsables frente al último, según se dispone en el artículo 56 de la Ley de Puertos.

Si cesa anticipadamente la vigencia de una concesión integral, subsistirán los derechos y obligaciones establecidos en el contrato de cesión parcial a favor o a cargo de la concesionaria integral, pero unos y otros serán asumidos por quien la sustituya, tal como se previene en el artículo 35 de la Ley de Puertos.

Para el evento de que se trate de la revocación (o cancelación)⁹³ del registro de un contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones prevista en la parte final del artículo 52 de la Ley de Puertos, el último párrafo del artículo 36 del Reglamento establece que el cesionario afectado (ex cesionario) estará imposibilitado "para obtener otro nuevo dentro de un plazo de cinco años, contado a partir de que hubiere quedado firme la resolución respectiva". Sobre el particular, debe considerarse que, dada la similitud que la figura aludida tiene con la rescisión, la misma sanción debía aplicarse cuando esta última se produzca.

Conforme al artículo 36 de la Ley de Puertos, al término de la concesión o de su prórroga, se produce la reversión, es decir, "el acto que tiene por objeto hacer que pasen a la propiedad del Estado todos los bienes afectos a la explotación de la concesión (instalaciones y obras), siempre y cuando ocurran las circunstancias que expresa la Ley." La razón de esta figura jurídica es "la de asegurar la continuidad del servicio o la explotación de los bienes, ya sea a cargo de la propia administración (directa) o de un nuevo concesionario en su caso; por eso cualquier desintegración de la unidad económica que rige la concesión se estima como perjuicio al interés público".⁹⁴

Habría que hacer tres señalamientos a propósito de este tema: a) la reversión no implica que los bienes de dominio público federal pasen a la propiedad del Estado, sino que vuelven a su control y manejo; b) la reversión se produce, no sólo por expiración del plazo, sino por cualquiera de las causas de extinción o cesación; c) las construcciones e instalaciones ejecutadas por los particulares, si están adheridas permanentemente a dichos bienes, no revierten, porque no fueron concesionadas y porque, durante la vigencia de la concesión, el concesionario se reputa propietario de ellas, por lo que, simplemente, *pasan* al dominio de la Nación sin costo alguno y libres de todo gravamen, además de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes puede ordenar la remoción o demolición de las obras ejecutadas que ya no sean de utilidad, lo cual deberá hacer el titular previamente a la devolución y a su costa.

Nótese que, sobre este mismo tema, pero referido a los casos de existencia de gravámenes, el artículo 31 de la misma ley dice que "*al concluir la vigencia* de la

⁹³ Más adelante se expondrán las razones por las que sería preferible hablar de cancelación del registro, y no de su revocación.

⁹⁴ Jorge Olivera Toro, *Manual de derecho administrativo*, cuarta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, pp. 249 y 250.

concesión o en caso de revocación de la misma, los bienes reversibles pasarán a ser propiedad de la Nación", lo cual hace pensar que la reversión tiene lugar cuando opera la "cesación" de la concesión, cualquiera que sea la modalidad que revista.

Adviértase, finalmente que, como ya se dijo con anterioridad, si se trata de la cesación de la vigencia de un contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones, los bienes de referencia, sin perjuicio de que revierten o pasan al dominio de la Federación, según sea el caso, quedan sujetos a la concesión integral de la API.

5.4.1. Terminación.

Aunque el artículo 32 de la Ley de Puertos se refiere exclusivamente a las concesiones, debe entenderse que tanto éstas, sean específicas o integrales, como los permisos y los contratos de cesión, pierden su vigencia (inicial o prorrogada) por expiración del plazo para el que se otorgaron. En el caso de los permisos, se habla de su vigencia en los artículos 23 y 26, fracción IV, del Reglamento de la Ley de Puertos.

La fracción V del citado artículo 32 se refiere a la materia de la concesión cuando establece, como no podía ser de otro modo, que las concesiones —y (debe entenderse) los demás títulos de que se viene hablando— terminan cuando desaparece su objeto o su finalidad; y esta regla es igualmente válida cuando se trata de los permisos o de los contratos de cesión parcial.

No sólo por hechos jurídicos, sino también por un acto soberano de la voluntad, como es la renuncia, puede darse la terminación de la concesión, del permiso o del contrato de cesión. Así lo reconoce, como es natural, la fracción II del artículo 32 de la Ley de Puertos, sin que ello merezca comentario alguno, salvo por la reiteración de que, si bien dicho precepto menciona únicamente la concesión, su contenido es aplicable a los demás casos, y de que, en éste, como en los otros, subsisten la responsabilidades del renunciante.

Como es obvio, la existencia misma del titular es determinante de los derechos que le fueron conferidos *intuitu personae*, por lo que éstos se extinguen por la desaparición de la persona, ya sea por muerte del individuo, o bien por liquidación, extinción o quiebra del ente colectivo, según se ordena en la fracción VI del multicitado artículo 32 de la Ley de Puertos.

Los casos de muerte de personas físicas o de liquidación o extinción de personas morales no dejan lugar a dudas; y para la hipótesis de que un comerciante sea declarado en concurso o en quiebra, deberá tenerse en cuenta lo mandado en los artículos del 237 al 244 de la Ley de Concursos Mercantiles. El primero de ellos se refiere al "Comerciante que, en virtud de un título de concesión, preste un servicio público federal"; el 238 manda que los concursos respectivos "se sujetarán a las leyes, reglamentos, títulos de concesión y demás disposiciones que regulen la concesión y el servicio público de que se trate, aplicándose las disposiciones de esta ley sólo en lo que

no se les oponga"; y el 244 reza: "En todos los casos en que la venta de la empresa del Comerciante incluya la transmisión del título de concesión, la operación deberá contar con la aprobación previa de la autoridad concedente, quien verificará que el adquirente cumpla con los requisitos que para estar en condiciones de prestar el servicio público establezcan las disposiciones aplicables".⁹⁵

A propósito de "disposiciones aplicables", en los contratos de cesión parcial se establece que, si el cesionario deudor fuere declarado en quiebra, o si se llegare al procedimiento de ejecución en orden al remate de los bienes gravados, esto es, los que se reputan de su propiedad, el acreedor tendrá derecho a que su crédito sea pagado con las prestaciones que correspondan al ejecutado y podrá verificar los montos de los ingresos y egresos del administrador provisional o interventor; pero el adquirente de los bienes y derechos objeto de la ejecución forzada *no asumirá el carácter de cesionario*, pues la adjudicación del nuevo contrato se sujetará a concurso público conforme a las normas aplicables de la Ley de Puertos y su reglamento.

Y se agrega, en los propios contratos, que, en todo caso, el acreedor afectado por el incumplimiento puede hacer valer judicialmente las pretensiones de pago; embargar los bienes antes aludidos y los que constituyan garantías colaterales; designar depositario interventor con cargo a la caja; proponer a un administrador provisional a la API; y pedir a ésta que convoque a un concurso para la nueva adjudicación del contrato.⁹⁶

5.4.2. Revocación.

Por medio de la *revocación* se deja sin efectos una concesión, ya sea integral o específica, o bien un permiso. La revocación obedece, en todo caso, a la inobservancia de las condiciones establecidas por la concesionante o permisionante, al incumplimiento de las obligaciones contraídas por el concesionario o permisionario, o a la insatisfacción de los compromisos asumidos por éstos.

Respecto de la naturaleza jurídica de la revocación, sostiene Romanelli que la misma "significa el retiro de un acto válido, acto que ingresó al mundo jurídico con la completa aptitud para producir los efectos queridos por el agente y garantizados por la norma".⁹⁷ Si aplicamos estos conceptos al caso que nos interesa, encontramos que el acto válido es el otorgamiento del permiso o de la concesión, el cual se retira; que el agente que quiso los efectos es el Gobierno Federal, mismo que puede retirar el acto; y que los efectos originales se garantizaron por la Constitución Política de los Estados

⁹⁵ Respecto de la necesidad de lograr la continuidad de los servicios, véase: Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, p. 521.

⁹⁶ Hay consenso en la necesidad de reformar la Ley de Puertos y su reglamento para que queden mejor definidos los derechos del acreedor, y se sugiere que, mientras ello no suceda, los interesados propongan a la API y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes los mecanismos que aseguren la recuperación de los créditos.

⁹⁷ Vincenzo Romanelli, *L'annullamento degli atti amministrativi*, pp. 98 y 108, citado por Jorge Olivera Toro, *op. cit.*, p. 209.

Unidos Mexicanos, por la Ley de Puertos y por su reglamento, cuyas normas sirven igualmente de fundamento para eliminarlos.

Sostiene la doctrina⁹⁸ que la revocación tiene efectos *constitutivos*, como, en su tiempo, los tuvo el acto luego revocado. Y es verdad: éste creó una situación jurídica al constituir a un sujeto en concesionario o permisionario, calidad de la que antes carecía; y el acto revocatorio modifica tal situación jurídica, de modo que crea un estado jurídico distinto del que originó el acto válido que se revoca. Por tanto, así el acto concesionario o permisionario, como el revocatorio, son constitutivos, lo que implica que los efectos del acto revocado no pueden surtirse una vez que se produce la revocación; pero, como ésta supone la existencia de un acto válido, su revocación, si bien no permite que lleguen a darse efectos futuros del acto revocado, no es obstáculo para la validez de los que ya se hubieran producido.

Si atendemos a nuestro sistema jurídico portuario, observaremos que, en el artículo 33 de la Ley de Puertos, se consignan las causas de revocación de las concesiones o de los permisos, las cuales pueden clasificarse, por su naturaleza, de la siguiente manera:

- a) El incumplimiento genérico de las obligaciones o condiciones establecidas en la concesión o en el permiso, en la Ley de Puertos o en sus reglamentos, o derivadas de ellos (fracciones I y XIV);
- b) La cesión o transferencia de la concesión o del permiso, o de los derechos conferidos en ellos, sin autorización previa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; o su transmisión, hipoteca o gravamen —o los de los bienes afectos al ejercicio de la primera o al disfrute del segundo— en favor de algún gobierno o estado extranjero, así como la admisión de ellos como socios del titular (fracciones VII y VIII);
- c) La falta de mantenimiento, en todo caso, o la modificación o alteración sustancial de los bienes, obras o servicios sin permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (fracciones IX y X);
- d) La falta de ejercicio de los derechos conferidos o la interrupción injustificada de la operación de los bienes concesionados o de la prestación del servicio (fracciones II y III);
- e) La aplicación de tarifas superiores a las autorizadas o la de alguna no registrada de acuerdo con las normas aplicables (fracción IV);
- f) La omisión de resarcimiento de los daños causados con motivo de la prestación del servicio (fracción V);

⁹⁸ Jorge Olivera Toro, *op. cit.*, pp. 209 y 210.

- g) La falta de pago de las contraprestaciones a favor del Gobierno Federal (fracción XI);
- h) El incumplimiento de las obligaciones relativas al otorgamiento de garantías o a la contratación de seguros (fracción XII);
- i) La violación de las normas aplicables en materia de competencia económica o de protección al ambiente (fracciones VI y XIII, en relación con los artículos 26, fracción VI, y 59 de la Ley de Puertos).

Las reglas básicas del procedimiento de revocación se consignan en los artículos 34 de la Ley de Puertos y 36 de su reglamento, de los cuales se desprende: que la autoridad competente es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; que el afectado debe ser notificado del inicio del procedimiento; que se le debe dar oportunidad de defensa; y que la resolución que se emita debe estar debidamente fundada y motivada. Tal resolución, de ser desfavorable para los intereses del cesionario o permisionario, puede ser recurrida en sede administrativa, en los términos del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o impugnada en juicio de amparo.

5.4.3. Cancelación del registro.

Atentas las facultades de control que el Gobierno Federal ejerce sobre los bienes de dominio público y respecto de los servicios que se prestan en ellos o con ellos, puede, en los casos de incumplimiento de obligaciones de un cesionario que importe, a la par, la inobservancia sustancial y grave de las condiciones de la concesión integral, revocar la concesión en los términos de los artículos 33 y 34 de la Ley de Puertos; pero también puede, "oyendo previamente al afectado", limitarse a *revocar el registro* del contrato de cesión parcial, con lo cual *éste dejará de surtir efectos*, según se dispone en el artículo 52 de la misma ley.

Ahora bien, si el otorgamiento del registro de un contrato de cesión parcial tiene, entre otras implicaciones, la de la presunción *iuris et de iure* del consentimiento del Gobierno Federal con la celebración de dicho contrato y con su contenido obligacional, la revocación de tal registro sólo significa el retiro de ese consentimiento. Con ello, debe reconocerse, el contrato deja de surtir efectos; pero bien podría decirse que la revocación no afecta al contrato mismo, sino únicamente a su eficacia, tanto más cuanto que, formalmente, el Gobierno no es parte de aquél, por lo que no puede revocarlo ni rescindirlo, como tampoco puede juzgar sobre el incumplimiento que afecte únicamente a la API cedente.

Con vista en lo anterior, sería preferible que la Ley de Puertos, en vez de disponer la *revocación del registro* de los contratos de cesión parcial, ordenara que, en los casos de incumplimiento que afecte los intereses del Gobierno Federal, éste, por

conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, podrá acordar la *cancelación del registro* del mismo, lo cual resulta congruente si se piensa que lo que se *cancela* —física y administrativamente— es la anotación o asiento registral.

Es obvio que, cuando detecta el incumplimiento de un contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones que puede constituir causa de revocación de su propia concesión, la API está facultada para solicitar la revocación o cancelación del registro de ese contrato, con el fin de verse liberada de su propia responsabilidad; y corresponderá a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes decidir sobre tal solicitud.

En todo caso, cuando la concesión resulte intocada al cancelarse o revocarse el registro de un contrato de cesión parcial, la API deberá, en el plazo perentorio de treinta días que fija el artículo 36 del Reglamento de la Ley de Puertos, convocar a concurso público para adjudicar nuevamente el contrato, o asignarlo de manera directa si así procede legalmente, sin perjuicio de que, mientras tanto, la propia API se haga cargo de la operación de los bienes o de la prestación de los servicios, por sí o por conducto de terceros con quienes celebre contratos de duración condicionada al otorgamiento de la cesión parcial que corresponda.

5.4.4. Rescisión.

Algunos ordenamientos, como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (artículo 54) y la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas (artículos 61 a 63), conservan la figura de la rescisión administrativa como forma de terminación del contrato en casos de incumplimiento del proveedor o contratista. Este procedimiento —que, por mucho que se oiga al particular antes de dictar la resolución correspondiente— no deja de ser una forma de autotutela de la Administración Pública, pero carece de razón de ser en tratándose de las concesiones y permisos, los cuales pueden ser objeto de revocación.⁹⁹

En cambio, la revocación, en tanto acto netamente administrativo, no puede darse cuando se trata de los contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones, cuya resolución debe operar, en su caso, por la vía de la *rescisión*, si bien cabe señalar que algunas de las causales que dan motivo a que ésta se promueva por la API cedente en contra de un cesionario, y que se pactan en los instrumentos relativos, son sustancialmente iguales a los que motivan la revocación administrativa. Innecesario es señalar que la rescisión debe demandarse ante el juez competente, pues una entidad paraestatal no puede legalmente declararla de modo unilateral.

También es importante mencionar, por mucho que parezca obvio, que el incumplimiento de las obligaciones de la API para con el cesionario faculta a éste a demandar judicialmente la rescisión como medio de disolución del vínculo contractual.

⁹⁹ Cfr.: Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, p. 520.

5.4.5. Rescate.

El *rescate*, previsto en los artículos 32, fracción IV, de la Ley de Puertos, 20 de su reglamento y 26 de la Ley General de Bienes Nacionales, es un acto administrativo de imperio que conlleva la cesación definitiva de la concesión. Consiste en la recuperación de los bienes concesionados, los cuales vuelven, desde la fecha de la declaratoria, a la posesión, control y administración del Gobierno Federal, a cuyo patrimonio ingresan también los demás bienes, equipos e instalaciones destinados directa o inmediatamente a los fines de la concesión, hecho lo cual, generalmente el Gobierno se hace cargo de la función de gestión, es decir, de la explotación u operación respectiva.

El rescate procede, únicamente, por causa de utilidad o interés público; "no afecta los bienes que no forman parte integrante, por destino o adscripción, de la propia concesión y que son propiedad del concesionario", según enseña Olivera Toro; y supone el pago de una indemnización tasada por peritos o, en caso de inconformidad, por la autoridad judicial, que, como señala el mismo autor, "debe abarcar los beneficios dejados de percibir (por el concesionario) durante el tiempo que reste para completar el plazo de la concesión".¹⁰⁰

5.4.6. Requisa.

La *requisa* o *requisición* de los bienes concesionados (y de los servicios permitidos) se regula en el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación; es necesariamente de carácter temporal; consiste en la demanda imperiosa hecha por el Gobierno para que se pongan a su disposición las personas o cosas que necesite para satisfacer o realizar algo que exige de inmediato la tranquilidad o el orden público; e importa igualmente el pago de la indemnización que corresponda. De la doctrina que sobre el particular existe, vale la pena hacer tres citas relevantes.

El vocablo "*requisición*" proviene del latín *requisitio-onis*, acción de *requiro*: requerir o exigir con potestad. Es la demanda imperiosa hecha por el Gobierno, para poner a su disposición las personas o las cosas que se necesiten con urgencia para un servicio público [...] es la expropiación de bienes o el uso forzoso de bienes muebles o inmuebles, e incluso la incorporación transitoria de personas en determinados servicios, dictada por la autoridad competente, para poder satisfacer o realizar algo que exige de inmediato la tranquilidad o el orden público y con fundamento en la legislación aplicable. [...] puede ser hecha en tiempo de guerra o en tiempo de paz, según la materia de que se trate".¹⁰¹

¹⁰⁰ Jorge Olivera Toro, *Manual de derecho administrativo cit.*, p. 250. Conforme: Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 517.

¹⁰¹ Francisco Arturo Schroeder Cordero y Santiago Barajas Montes de Oca, *Requisición*, en *Diccionario Jurídico Mexicano cit.*, pp. 2808 a 2811.

"... en la requisición, *el procedimiento* es rápido y violento porque la administración toma sus providencias con urgencia, tomando y pagando en seguida en un procedimiento administrativo, en el que la administración fija el monto de la indemnización que debe pagarse al particular requisado".¹⁰²

La requisición "Es una operación unilateral de gestión pública por el cual la administración exige de una persona sea una prestación de actividad, sea la provisión de objetos mobiliarios, sea el abandono temporal del goce de un inmueble, o de una empresa, para hacer, con un fin determinado, un uso conforme al interés general."¹⁰³

5.5. Régimen impugnativo.

Como se verá en lo que sigue, las impugnaciones pueden darse en contra de los fallos emitidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al resolver sobre un concurso para la adjudicación de una concesión (o, excepcionalmente, de un permiso); en contra de las decisiones pronunciadas por una API con motivo del trámite de un concurso para la adjudicación de un contrato de cesión parcial; y en contra de las resoluciones por las cuales se disponga la cesación de la vigencia de las concesiones, permisos o contratos de cesión.

Aunque cada procedimiento, considerado de manera aislada, es relativamente sencillo, el régimen normativo aplicable a las impugnaciones es, en su conjunto, harto complejo, como acontece, en general, con nuestros sistemas procedimentales de carácter administrativo. En efecto, en materia portuaria, resultan aplicables la Ley de Puertos; el Reglamento de la Ley de Puertos; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; el Código Federal de Procedimientos Civiles; la Ley de Amparo; y el Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites empresariales inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios que aplican la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, los organismos descentralizados y órganos desconcentrados del Sector, y se establecen diversas medidas de mejora regulatoria, y su anexo, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 2 de octubre de 2000 (al cual se llamará el "Acuerdo").

Ley Federal de Procedimiento Administrativo es aplicable, como lo previene su artículo 1º, y con las excepciones que en el mismo se mencionan, "a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada", independientemente de que dicha ley, conforme a su artículo 2º, resulta supletoria "a las diversas leyes administrativas", y de que "El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley en lo conducente". Estas normas deben tenerse en cuenta porque la de Puertos es una ley administrativa; porque ésta es omisa en algunos aspectos relativos a la impugnación de los fallos

¹⁰² Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 636.

¹⁰³ Paul Duez et Guy Debeyre, *Traité de droit administratif*. Mise a jour, Paris, Librairie Dalloz, 1955.

pronunciados en los concursos para concesiones o permisos; y porque tales procedimientos, así como las resoluciones correspondientes, provienen de una dependencia de la Administración Pública Federal centralizada.

Suele suceder que, al darse el fallo de un concurso, exista inconformidad de alguno o algunos de quienes participaron en él, caso en el cual pueden hacerla valer a través del medio de impugnación que corresponda. Los concursos convocados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el otorgamiento de una concesión o de un permiso pueden dar origen a tal inconformidad, como pueden hacerlo aquéllos en los que el convocante sea un administrador portuario integral. Lo único que cambia es la vía y los plazos para plantear la impugnación que proceda en cada caso.

En tratándose de los convocados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Puertos, para la asignación de una concesión —sea específica o integral—, la Ley de Puertos, en su artículo 24, dispone que, dado a conocer el fallo, la propuesta ganadora se pondrá a disposición de los participantes durante 10 días (fracción VI, último párrafo); que, dentro de los 15 días siguientes al vencimiento de ese plazo, los inconformes con el fallo podrán recurrirlo ante la propia dependencia convocante; que ésta resolverá en un lapso no mayor de 15 días hábiles (fracción VII) y, en su caso, adjudicará la concesión (fracción VIII).

Ahora bien, antes de que la resolución de la citada dependencia adquiera firmeza, puede ser recurrida, como se dispone en los artículos 83 y 85 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,¹⁰⁴ ante el superior jerárquico de la unidad administrativa que la pronunció, es decir, ante el Coordinador General de Puertos y Marina Mercante, quien debe pronunciarse dentro de los 15 días hábiles siguientes al planteamiento de la impugnación.¹⁰⁵ La resolución que emita el Coordinador General puede ser materia de juicio de amparo indirecto; y la sentencia que dicte la autoridad jurisdiccional federal puede ser objeto de recurso de revisión ante un Tribunal Colegiado de Circuito.

Por otro lado, cuando, conforme al artículo 24 del Reglamento de la Ley de Puertos, el concurso sea para el otorgamiento de un permiso, y existieren participantes inconformes, deben aplicarse —como ya quedó dicho— las mismas reglas que para el caso de los concursos para concesiones.

No obstante la aparente sencillez con la que está previsto el trámite inicial del recurso —ante la Dirección General de Puertos—, es de reiterarse que las vías impugnativas, en su conjunto, provocan dudas e incertidumbre, tanto que es necesario acudir, en lo que sea aplicable, no al Reglamento de la Ley de Puertos, sino a la legislación supletoria o complementaria. Este tema es común a las inconformidades con

¹⁰⁴ El plazo para la interposición del recurso de revisión es de quince días hábiles, contado partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.

¹⁰⁵ El plazo para que se emita resolución es de quince días hábiles contados a partir del desahogo total de las pruebas ofrecidas por el promovente inconforme —y que le hayan sido admitidas—, tal como se establece en el apartado SCT-00-003 "Recurso de revisión", punto 2.1., del Anexo Único del Acuerdo mencionado antes en el texto.

los fallos sobre concursos para concesiones o para permisos, por lo que —para una futura reforma legislativa—, debe buscarse otra solución más simple y coherente. ¿Por qué no pensar (i) en la derogación de todas las normas de procedimientos recursivos establecidas en las leyes administrativas, (ii) en el rediseño de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para que regule, con nítida separación, la creación, el accertamiento y el reacertamiento, y (iii) en la remisión del tratamiento de las impugnaciones en sede administrativa a ese único cuerpo normativo?

Por otra parte, cuando la inconformidad versa sobre el fallo de un concurso convocado por una API paraestatal, es decir, cuando el objeto de éste no puede ser otro que un contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones, la impugnación debe plantearse ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Dirección General de Puertos, dentro del plazo que prevé el artículo 34 del Reglamento de la Ley de Puertos. En este caso, el numeral mencionado sí señala —a diferencia del artículo 24, fracción VII, de la Ley de Puertos— el modo en que ha de interponerse y tramitarse el recurso respectivo, pues precisa que deben acompañarse las pruebas y alegatos pertinentes; que se oirá a la administración portuaria integral de que se trate; que se dictará la resolución en un plazo no mayor de treinta días hábiles siguientes a la presentación de la inconformidad; y que, mientras se resuelve sobre la misma, la asignación del contrato cuestionado quedará suspendida.

Como se observa, la inconformidad es analizada y resuelta, no por la convocante, sino por una autoridad legítimamente interesada en mantener el control de los bienes o servicios de que se trate, es decir, la autoridad portuaria, que es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual ejerce sus atribuciones por conducto de la Dirección General de Puertos. La decisión de ésta puede ser recurrida ante su superior jerárquico, el Coordinador General de Puertos y Marina Mercante.¹⁰⁶ A su vez, la resolución del último puede ser materia de juicio de amparo indirecto; y la sentencia que dicte el Juez de Distrito puede ser objeto de recurso de revisión ante su superior, es decir, un Tribunal Colegiado de Circuito.

Más frecuentes y explicables son las inconformidades cuando una concesión, un permiso o un contrato de cesión parcial pierden su vigencia.

Si ello obedece a un acto de autoridad —como serían los casos de declaración de extinción del plazo, de la materia o del titular, o los de revocación, cancelación del registro, rescate o requisa— la tramitación de aquéllas se da conforme a los procedimientos y plazos de que se ha hablado en lo que antecede, sin perjuicio de que se observen, en la hipótesis de la requisa, las normas de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

¹⁰⁶ Nótese que las unidades administrativas mencionadas (Dirección General de Puertos y Coordinación General de Puertos y Marina Mercante) pertenecen a la Administración Pública Federal Centralizada, ya que forman parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que, en ciertos casos, las entidades paraestatales actúan como autoridades para los efectos del juicio de amparo.

Por el contrario, si se pretende la rescisión de un contrato de cesión parcial, el pretensor debe acudir a la vía judicial para demandarla, o bien para oponerse a ella si ha sido resuelta de manera unilateral por la parte co-contratante.

6. EFECTOS DE LA REFORMA PORTUARIA.

Son muchos, variados y positivos los efectos que ha generado la reforma portuaria. De ellos deben destacarse los relacionados con los aspectos laborales, tales como el incremento del empleo, la mejora de las condiciones de trabajo y el aumento de las remuneraciones; la efectividad de una sana competencia, tanto entre los puertos de un mismo litoral, como entre las terminales e instalaciones de un mismo puerto; la libertad de precios y tarifas y su competitividad; el incremento de la eficiencia y de la productividad; la disminución de costos en las operaciones portuarias; y el aumento en el tráfico de bienes, así como en el movimiento de personas. De tales efectos se dio cuenta en el Primer Encuentro Iberoamericano sobre Intercambio Tecnológico Portuario, en los términos que a continuación se transcriben:

"Todos los puertos comerciales e industriales cuentan con una administración propia, gozan de autonomía de gestión y son financieramente autosuficientes.

"Se ha modernizado la infraestructura y casi se ha duplicado la capacidad instalada para la recepción de embarcaciones, de personas y de mercancías.

"Se ofrecen servicios bajo estándares internacionales de productividad, lo que significa un atractivo para el uso más frecuente de los puertos nacionales.

"Los precios y tarifas de los servicios portuarios y, en particular, los de uso de infraestructura y los de maniobras son menores que los de antes y competitivos con los que rigen en los puertos competidores.

"Hay un gran dinamismo en las inversiones en nuevas terminales, instalaciones y marinas, no menos que en equipos dotados con los instrumentos más adelantados en el orden tecnológico.

"Existe una amplia oferta de servicios de transporte marítimo, pues arriban a nuestros puertos más de 100 líneas navieras de servicio internacional, entre las cuales se cuentan las 20 principales del mundo.

"Se registra un gran dinamismo en el crecimiento de los volúmenes de mercancías manejadas por los puertos, sean generales, graneles, líquidos o de las trasladadas en contenedores.

"Los puertos comerciales, industriales y turísticos no requieren subsidios para financiar su crecimiento: Las APIS generan recursos que permiten realizar nuevas inversiones, y el sector privado construye y opera terminales e instalaciones mediante inversiones rentables, como lo muestran los resultados obtenidos en estos años."¹⁰⁷

¹⁰⁷ Pedro Pablo Zepeda Bermúdez, *La actualidad portuaria en México*, en *Primer Encuentro Iberoamericano sobre Intercambio Tecnológico Portuario*, Cancún, Quintana Roo, México, 2000, T. I, pp. 26 y 27.

6.1. Empleo y relaciones laborales.

En el aspecto laboral, las condiciones del trabajo portuario han cambiado de manera radical, puesto que se ha logrado la desaparición de aquellos vicios laborales que quedaron apuntados con anterioridad, propiciados por la organización sindical monopólica y por la intervención de sindicatos que, de manera simultánea, operaban como verdaderas empresas. En el nuevo marco normativo y de operación, patrones y trabajadores, en el ambiente de una nueva cultura laboral, han conjuntado sus esfuerzos para la eliminación de viejas "costumbres laborales" por las que los sindicatos —a través de sus dirigentes— asignaban las jornadas de trabajo, así como para la supresión de las prácticas de discriminación entre trabajadores socios y eventuales.

Ahora, tal como se manda en los artículos 49 y 50 de la Ley de Puertos, los servicios portuarios, en especial los de maniobras, se llevan al cabo con personal y equipo propio de los operadores de terminales, marinas e instalaciones portuarias, o bien por conducto de cesionarios prestadores cuyo objeto social incluye la prestación de dichos servicios y que cuentan con personal bajo su subordinación y dependencia, así como con los útiles necesarios para el desempeño de sus labores. En la segunda hipótesis, los operadores celebran contratos mercantiles con los prestadores de servicios.

Lo anterior significa que la ejecución de los servicios portuarios corre a cargo de trabajadores contratados, como personal propio, por los operadores, o bien de miembros de los sindicatos de los cesionarios prestadores, vinculados con éstos por los respectivos contratos colectivos de trabajo. Se trata, pues, de sindicatos de empresa, lo que constituye un adelanto en relación con los propósitos que perseguiría una deseable reforma laboral.

Los patrones, incentivados por el deseo de que sus empresas obtengan resultados positivos, y con la libertad que tienen para contratar a sus trabajadores, se preocupan por atraer al personal mejor calificado para el adecuado manejo del equipo de su propiedad, independientemente de que procuran su continua y eficiente capacitación; ejercen vigilancia minuciosa para que sus trabajadores sean los idóneos para cada servicio que deban prestar; cubren salarios de mercado a los trabajadores portuarios, mediante el establecimiento de categorías salariales y la determinación de una remuneración por jornada, remuneración que corresponde a la naturaleza del trabajo, al esfuerzo desempeñado y a los niveles de capacitación del trabajador.

Gracias a los factores que han quedado reseñados, se observó, en el sistema portuario nacional, un fenómeno contrario al de disminución del empleo en las diversas ramas de la economía del país. En los puertos se incrementó el empleo en más del

cincuenta por ciento, en comparación con el que existía en 1994,¹⁰⁸ año en el que fueron constituidas las APIS federales.

Como corolario, puede aseverarse que las relaciones laborales en los puertos están orientadas, por una parte, al aumento de la productividad, a la capacitación y al aprovechamiento de la tecnología y, por la otra, al mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores, tanto en los aspectos funcionales de operación y de servicio, como en los económicos y de seguridad social.

6.2. Competencia económica.

El artículo 29 de la Ley de Puertos ordena: "Los títulos de concesión, permisos y autorizaciones a que se refiere esta ley se ajustarán a las disposiciones en materia de competencia económica". Y, por su parte, el artículo 59 del mismo cuerpo legal manda: "Todos los actos de los concesionarios, permisionarios, operadores de terminales, marinas e instalaciones portuarias y prestadores de servicios, se sujetarán a las disposiciones aplicables en materia de competencia económica, incluidos los casos en que se fijen precios y tarifas máximos de acuerdo con lo previsto en esta ley".

El Gobierno Federal, por conducto de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante y de las Administraciones Portuarias Integrales, y con la intervención y vigilancia de la Comisión Federal de Competencia, ha puesto especial énfasis en el cumplimiento de las disposiciones sobre competencia económica con la finalidad de evitar cualquier género de monopolios, prácticas monopólicas y concentración en la actividad portuaria.

La actuación de la autoridad portuaria y de las APIS, y la intervención y vigilancia de la citada Comisión, se han hecho manifiestas en los concursos para la adjudicación de los contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones que han tenido por objeto, principalmente, la operación de terminales, marinas e instalaciones portuarias. Gracias a un esfuerzo constante en tal sentido, se ha conseguido crear y mantener un ambiente de sana competencia entre los puertos de un mismo litoral, así como entre las terminales e instalaciones que se ubican dentro de cada uno de ellos, lo que se expresa sintéticamente con la frase: competencia entre puertos y dentro de ellos.

El cumplimiento de las disposiciones aplicables en la materia, y el establecimiento consecuente del ambiente de sana competencia, ha permitido que resulten beneficiados los usuarios de los puertos y la región en la que éstos se hallan enclavados, así como, en general, la economía del país.

¹⁰⁸ Cfr.: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, *Sistema Portuario Nacional, Proceso de modernización 1995-2000*, México, 2000, pp. 23 y 26.

6.3. Régimen tarifario.

Toda vez que, como acaba de señalarse en el apartado anterior, con la reforma portuaria se ha logrado crear "un ambiente de competencia razonable" en los puertos nacionales, hay en ellos libertad de fijación de precios y tarifas, pues ya existen "opciones portuarias o de otros modos de transporte" que la propician, según el texto del artículo 60 de la Ley de Puertos.

Son, entonces, sólo excepcionales los casos en que, de acuerdo con el precitado artículo 60 de la Ley de Puertos, se hace necesario que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes establezca "en los títulos de concesión y en los permisos las bases de regulación tarifaria y de precios para el uso de determinados bienes en puertos, terminales, marinas y para la prestación de los servicios", como es también innecesario que los administradores portuarios determinen "las bases tarifarias y de precios a que se sujetarán los operadores de terminales, marinas e instalaciones portuarias y los prestadores de servicios con quienes tengan celebrados contratos".

Sin embargo, cuando se da el excepcional supuesto de ausencia de un ambiente de competencia razonable, se acude a lo dispuesto en el artículo 61 de la ley en cita para establecer un sistema de regulación simplificado y transparente, consistente en la fijación de "tarifas y precios máximos por el uso de bienes o la prestación de servicios específicos o conjuntos de éstos, así como mecanismos de ajuste y períodos de vigencia". Esta última, según lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley de Puertos, cesa cuando, a juicio de la Comisión Federal de Competencia, se han eliminado las causas que dieron origen a la regulación.

La realidad actual es que resulta posible "la prestación de los servicios y la explotación de los bienes en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad y permanencia", como quiere la norma de la parte final del citado artículo 61. No sólo eso, sino que puede constatarse que los precios y tarifas de los servicios portuarios, en particular los de infraestructura y de maniobras, son menores que los que regían antes de 1994. Por ejemplo, "las tarifas de maniobras de carga y descarga disminuyeron en promedio 22.5 por ciento, en términos reales, entre enero de 1995 y junio de 2000".¹⁰⁹

No obstante lo antes señalado, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como la Comisión Federal de Competencia, permanecen atentas a las condiciones de mercado para detectar el posible, aunque remoto, surgimiento de condiciones excepcionales que requieran el establecimiento de una regulación tarifaria.

6.4. Eficiencia y productividad.

Tal como se halla previsto en el programa maestro de desarrollo de cada puerto concesionado a una API, la eficiencia y productividad han jugado un papel de suma

¹⁰⁹ Cfr.: Secretaría de Comunicaciones y Transportes..., *Sistema Portuario Nacional, Proceso de modernización cit.*, pp. 53 y 54.

trascendencia en el desarrollo de los puertos y de la región en la que están enclavados, pues, con apoyo en aquél y en la correcta aplicación de las políticas de desarrollo económico implantadas, los niveles de dichas eficiencia y productividad se han visto incrementados sensiblemente en busca de su equiparación con los estándares internacionales, algunos de los cuales ha sido ya alcanzados.

En cuanto a productividad, la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el documento titulado "Sistema Portuario Nacional. Proceso de modernización 1995-2000" (pp. 45-51), informa que, en los puertos de Manzanillo, Veracruz y Altamira, las terminales especializadas superaron significativamente el estándar internacional de 50 contenedores/hora buque en operación; que, en graneles agrícolas, la productividad aumentó hasta en 9 veces en los principales puertos; que, en el manejo de vehículos de exportación, se pasó de 80 a 140 unidades por hora; que, para el manejo de graneles minerales, hay sistemas de alto rendimiento en los puertos de Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Altamira, Ensenada, Tuxpan y Topolobampo; que, respecto del manejo de fluidos no petroleros, se han logrado altos índices de productividad en Altamira, Manzanillo, Coatzacoalcos y Veracruz.

Lo anterior pone de manifiesto que los productos se manejan en un tiempo considerablemente menor al requerido en otras épocas, por lo que los costos de operación son inferiores. Sobre este particular, la misma dependencia apunta lo siguiente: "La estadía de los barcos en puerto para su carga o descarga se redujo sustancialmente: En graneles agrícolas para un barco de 30 mil toneladas, el tiempo de descarga en Veracruz es de 3.5 días, mientras que antes se requerían 15 días. En contenedores, cargar o descargar un buque con 800 cajas requería 48 horas. Hoy se hace la operación en sólo 17 horas".

Para obtener los resultados señalados, fue de relevante importancia que, con la suscripción de contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones, se sumaran a nuestro sistema portuario, entre otros, entes de reconocida capacidad competitiva en los mercados nacional e internacional, interesados en invertir en el manejo de terminales e instalaciones portuarias, o bien en la prestación de servicios portuarios, tales como: Transportación Marítima Mexicana (México); Stevedoring Services of America (Estados Unidos de América); Operadora de la Cuenca del Pacífico (México); Cementos Mexicanos (México); Ingenieros Civiles Asociados (México); Siderúrgica Lázaro Cárdenas (México); Ispat Mexicana (Inglaterra); International Container Terminal Services (Filipinas); Triturados Basálticos (México); Cooper & Smith (Estados Unidos de Norteamérica); Mex Plus (Inversionistas internacionales); Shell (Inversionistas mexicanos e internacionales); Negromex (Inversionistas mexicanos e internacionales); BASF (Inversionistas mexicanos e internacionales); Multisur (México); SAMM (Chile); y Boluda (España).¹¹⁰

¹¹⁰ Cfr.: Pedro Pablo Zepeda Bermúdez, *op.cit.*, p. 34.

6.5. Disminución de costos.

La capacitación laboral y, por tanto, la especialización en las maniobras portuarias; el uso de modernas tecnologías; la reducción de precios y tarifas; el fomento y control de una sana competencia entre operadores y prestadores de servicios portuarios; y la oportuna y eficiente actuación de las autoridades competentes dentro de los puertos, entre otros factores, han permitido que los costos de operación portuaria hayan sido reducidos considerablemente —como ya quedó señalado antes—, en beneficio de los usuarios de los puertos.

Así lo reconoce la autoridad portuaria cuando manifiesta que "La reducción de precios constituye una importante ventaja para nuestras exportaciones, y permite el abasto de bienes finales e insumos a menores costos"; y cuando agrega que "se incrementó significativamente la eficiencia en el traslado de las mercancías, se redujeron los costos de operación y se mejoró la relación puerto-ciudad."¹¹¹ Con todo ello se ha fomentado —y ha crecido— la inversión privada nacional y extranjera.

6.6. Incremento del tráfico.

Otro resultado de la reforma portuaria es el incremento en el movimiento de bienes y personas a través de los puertos. Gracias a la participación activa y constante de los capitales privados, así como a la adecuada gestión de las APIS, se han acrecentado y mejorado la infraestructura portuaria, los servicios, los medios y modos de transporte y enlace entre los distintos puertos y las ciudades. Es decir, se han multiplicado los puntos de origen y destino de bienes y personas, así como el número de unos y otras.

Son múltiples y constantes los arribos de grandes y modernas embarcaciones mercantes del extranjero que vienen a cargar mercancías de exportación, así como a descargar otras de importación. Ello ha permitido un crecimiento económico, tanto regional como nacional, puesto que bien sabido es que los puntos de origen y destino de unos y otros bienes no son, salvo algunas excepciones, los puertos mismos, sino las ciudades.

En tratándose de personas, el turismo extranjero que se traslada por la vía marítima y hace escala en nuestro país también ha crecido, gracias a la adecuada gestión y promoción que de los puertos nacionales con vocación turística o combinada han hecho las APIS, así como los operadores portuarios y prestadores de servicios que en ellos actúan. La moderna, eficiente e incrementada infraestructura portuaria permite que los grandes y modernos cruceros de la llamada "última generación" arriben con seguridad a nuestros puertos.

¹¹¹ Cfr.: Secretaría de Comunicaciones y Transportes..., *Sistema Portuario Nacional... cit.*, pp. 53 y 57.

En efecto, hasta fines del siglo XX, las posiciones de atraque en los puertos del país aumentaron de 6 a 15, con capacidad para recibir embarcaciones con hasta 3,200 pasajeros cada una de ellas, lo que significa 3 millones de visitantes extranjeros al año,¹¹² lo cual fomenta nuevas inversiones de capitales privados, el aprovechamiento de los vastos recursos turísticos de México y la generación de un mayor número de empleos directos e indirectos, así como la mejora en la calidad en los servicios.

Para el fomento y desarrollo adecuado y constante del tráfico marítimo portuario es indispensable "el mejoramiento significativo de las vialidades internas y los accesos de los puertos, así como la modernización de sus enlaces carreteros y ferroviarios", sostiene con razón la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual informa que "en Manzanillo y Lázaro Cárdenas se adecuó la infraestructura ferroviaria para operar el sistema de transporte de contenedores en doble estiba y la operación de trenes unitarios". También destaca la construcción de "la autopista Lázaro Cárdenas-Morelia, que enlaza de manera más eficiente al puerto con los principales centros de producción y consumo del país", así como las obras consistentes en los "libramientos viales en Manzanillo, Ensenada, Altamira y Veracruz".¹¹³

6.7. Origen y destino de los recursos.

Las principales fuentes de ingresos de las APIS concesionarias de los puertos marítimos del país son: por una parte, el pago de las contraprestaciones que les hacen los cesionarios parciales de derechos y obligaciones, es decir, los operadores de terminales, marinas o instalaciones portuarias y los prestadores de servicios; y, por la otra, el enterero de cuotas o tarifas a cargo de los usuarios de la infraestructura concesionada, así como la remuneración que se les cubre por los servicios de maniobras que prestan y por los de almacenamiento que brindan.

Tales recursos se destinan al pago de los costos de operación, a sufragar los gastos de mantenimiento de la infraestructura, a cubrir la contraprestación a favor del Gobierno Federal por la concesión integral, así como los demás impuestos, derechos y aprovechamientos a cargo de las APIS. Los remanentes se aplican a la inversión en nuevas, mejores y más modernas instalaciones, sin perjuicio de los dividendos que decreta la asamblea de accionistas por acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues el Gobierno Federal es, hasta ahora, el socio mayoritario.

De lo anterior se infiere que las APIS generan ingresos para cubrir sus costos de operación, para pagar contraprestaciones, contribuciones y dividendos al Gobierno Federal y para invertir en obras de infraestructura, con una rentabilidad competitiva respecto de la que ofrecen otras actividades productivas. Sobre estos particulares, las autoridades portuarias manifiestan:

¹¹² Cfr.: Secretaría de Comunicaciones y Transportes..., *Sistema Portuario Nacional... cit.*, pp. 66-68.

¹¹³ Cfr.: Secretaría de Comunicaciones y Transportes..., *Sistema Portuario Nacional... cit.*, p. 57.

- a) Que, antes de la reforma portuaria, entre 1990 y 1994, los puertos recibieron, en promedio, transferencias fiscales por 650 millones de pesos al año;
- b) Que, ahora —a partir de 1995—, los puertos son financieramente autosuficientes, puesto que las APIS no requieren subsidios. Sus utilidades de operación fueron de cero pesos entre los años de 1990 y 1994, y han superado los cien millones de pesos en los años posteriores;
- c) Que las APIS cubren sus costos de operación; que pagan una contraprestación por la concesión que les fue otorgada; y que realizan importantes inversiones;
- d) Que las paraestatales mencionadas son interlocutores comerciales especializados, a través de los cuales los usuarios de los puertos aseguran, con la celebración de los contratos respectivos, la eficiente atención de sus embarcaciones, bienes y pasajeros; y
- e) Que las decisiones de inversión para su desarrollo se toman en los propios puertos, con la participación de las autoridades estatales y municipales, así como de los operadores y prestadores de servicios.

No cabe duda, por consiguiente, que los efectos de la reforma portuaria han sido benéficos en todos los sentidos. Es verdad que no han faltado obstáculos, y también es cierto que, como en todos los proyectos, hay algunos rezagos, tareas pendientes, metas por alcanzar y retos que superar. Pero el saldo del balance es favorable.

7. PERSPECTIVAS DE LA REFORMA PORTUARIA.

Señalada desde el principio y a lo largo de este trabajo la importancia de los puertos en términos generales, conviene destacarla de manera específica en relación con el desarrollo de la economía nacional, inserta en la globalidad característica de nuestra época, y en función del radio de influencia de los puertos en la región geográfico-política en que operan.

7.1. Los puertos y la economía nacional.

El papel que desempeñan los puertos en el lugar de su ubicación, en el área de su influencia y en el ámbito internacional se determina, fundamentalmente, por su tipo de navegación y por la naturaleza de las actividades que en ellos se desarrollan.

Hay puertos y terminales de altura, que atienden embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales e internacionales; y los hay de cabotaje, que sólo dan servicio a embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales.

Por otro lado, de acuerdo con el uso o actividad preponderante a la que estén destinados, los puertos y terminales se clasifican en: comerciales, si manejan mercancías o pasajeros en general; industriales, si atienden bienes relacionados con industrias establecidas en la zona; pesqueros, cuando sirven a embarcaciones destinadas a la captura de "frutos del mar" y a plantas de procesamiento de ellos; y turísticos, cuando se dedican a la actividad de cruceros turísticos y marinas. Hay también terminales especializadas para graneles agrícolas o minerales; para fluidos, petróleo y petroquímicos; para contenedores; para productos pétreos, sal o yeso; para carga comercial en tráfico de altura; para cruceros, etc.

En los puertos y terminales a que se hace referencia se observa que se han alcanzado resultados de importancia para la economía nacional gracias a la reforma portuaria, conforme a la cual se distinguió entre funciones de autoridad y de gestión, y se determinó quiénes deben desempeñar unas y otras, por lo que las autoridades portuarias se concretan a ejercer las potestades de la soberanía nacional en el ámbito de su competencia, salvo las excepciones expresamente establecidas.

Las APIS, por su lado, quedaron encargadas de la función de gestión portuaria; y, con la suma de facultades y obligaciones que les han sido conferidas, han logrado que los puertos sean importantes fuentes de empleos directos e indirectos, con influencia nacional, regional o local, de acuerdo con el volumen de carga que manejan, el tipo de tráfico que operan, los servicios que prestan y la cobertura territorial de su mercado. Entre los primeros están Veracruz, Tampico, Altamira, Manzanillo y Lázaro Cárdenas; entre los segundos se cuentan Tuxpan, Coatzacoalcos, Progreso, Ensenada, Guaymas y Salina Cruz; y de los últimos son La Paz-Pichilingue, Mazatlán, Topolobampo, Acapulco, Madero y Morelos.

Sin importar cuál sea la zona de influencia de los puertos o terminales, sus distintas áreas son administradas y aprovechadas adecuadamente, con miras a una mejor y prudente utilización de los espacios disponibles, lo que se logra, con estricto cumplimiento de las normas aplicables, mediante los instrumentos jurídicos adecuados para cada caso: concesiones específicas, permisos, concesiones integrales y contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones. En dichas áreas y con la infraestructura de que están dotadas, los usuarios cuentan, para el desempeño de sus actividades, cada vez con más y mejores servicios, con variadas empresas prestadoras, y con equipos cuya tecnología es moderna y adecuada, lo que permite una disminución en los costos de operación, la cual resulta, por tanto, de mayor rentabilidad.

Los resultados de la reforma portuaria han sido detonantes del desarrollo de la región en la que se hallan enclavados los puertos, ya que sus administradores, operadores y prestadores de servicios fomentan y hacen fuertes inversiones, y procuran la permanencia de ellas, con el consecuente incremento de las fuentes de trabajo, directas e indirectas. Otros agentes económicos, como los que actúan en las zonas de desarrollo portuario, se dedican a la promoción, planeación y ejecución de proyectos y programas de desarrollo local y regional a corto, mediano y largo plazo, con lo que contribuyen igualmente al crecimiento económico, el cual, a su vez, se refleja en el producto interno bruto nacional.

La eficiencia y productividad en los puertos, así como los otros factores que han incidido en su desarrollo, permiten que por lo menos el ochenta por ciento de las exportaciones mexicanas de petróleo crudo, productos químicos y petroquímicos, cemento, minerales, productos metálicos, automóviles, autopartes, productos pétreos, agropecuarios y carga en general en contenedores se lleve al cabo a través de ellos.

7.2. Los puertos y la economía mundial.

Luis Montero García sostiene que la globalización de la economía es, "no el producto de la acción de los gobiernos, sino el resultado de las decisiones tomadas por determinadas empresas"; y aclara que aquélla se da cuando las empresas se "convierten en transnacionales, es decir, organizan su estructura, aprovisionamiento, producción, ventas y financiación de espacios que superan el ámbito nacional, aprovechando las ventajas que ofrecen tanto las diferencias de costos, incluidos los fiscales, como la desregulación de determinadas actividades, la flexibilización de las barreras arancelarias o la mayor libertad de movimiento de capitales".¹¹⁴

De acuerdo con las explicaciones del mismo autor, puede afirmarse que la globalización es un fenómeno netamente empresarial —esto es, vinculado con las funciones de gestión—, que se apoya en la moderna tecnología; conlleva

¹¹⁴ Luis Montero García, *El puerto, punto de convergencia del transporte. Intercambio modal*, en *Primer Encuentro Iberoamericano sobre Intercambio Tecnológico Portuario*, Cancún, Quintana Roo, México, 2000, T. I, p. 237.

necesariamente la desregulación de la actividad económica y la liberación de los movimientos de capitales, bienes y servicios; se manifiesta en la existencia de mercados internacionales fuertemente vinculados entre sí; y propicia la disminución sustancial de costos, tiempo y espacio.

La influencia del actual ordenamiento de los mercados internacionales se traduce en un constante aumento de la producción mundial; en la reubicación de sectores productivos de países económicamente fuertes en otros que no lo son tanto, pero en los que los costos de operación son más reducidos; y en la rapidez con la que se extienden sus efectos, los cuales se incrementan casi de manera geométrica. Muchos de esos efectos son positivos, aunque no pueden soslayarse el indeseable aumento de la pobreza de gran parte de la población mundial y la concentración de la riqueza en reducidos grupos de poder económico, social y político. En todo caso, la globalización es irreversible, y sólo nos resta atenuar sus consecuencias perversas en los estratos más débiles de la comunidad nacional mediante políticas sociales apropiadas.

En México, la reforma portuaria, inserta en el fenómeno de la globalización, ha propiciado el aumento de los volúmenes en el tráfico de mercancías y en el movimiento de pasajeros, el incremento de las inversiones, la innovación de los procedimientos y el aprovechamiento de nuevas y modernas tecnologías. Con pocas palabras, se han hecho más eficientes las funciones de la gestión portuaria, lo cual ha redundado ya en beneficios económicos locales, regionales y nacionales.

Al recoger los constantes requerimientos del comercio internacional y, desde luego y primordialmente, las exigencias y posibilidades del mercado nacional, nuestros puertos han fortalecido en buena medida la posibilidad de que México participe en los grandes mercados internacionales, pues han añadido valor a su oferta de operaciones y servicios. Además, ofrecen una fuerte, atractiva y sana competencia comercial, turística y económica con otros países costeros del continente.

La Comisión de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) señala que los puertos marítimos son, típicamente, centros de transporte combinado, áreas multifuncionales comerciales e industriales donde las mercancías, no están sólo en tránsito, sino también son manipuladas, manufacturadas y distribuidas; y agrega que, para funcionar adecuadamente, deben estar integrados en la cadena logística global, tener infraestructura, superestructura y equipamiento adecuados, así como buenas comunicaciones, y contar con personal de gestión dedicado y cualificado, lo mismo que con mano de obra motivada y entrenada.

Sobre el particular, las APIS han tenido y tienen en cuenta que la ampliación en la oferta y la calidad de los servicios, así como la búsqueda de la productividad del conjunto a través de los rendimientos particulares, se convierten en elementos clave de la competitividad portuaria; y están conscientes de que la verdadera competencia se establece realmente entre cadenas logísticas, pues lo que el cliente desea es el éxito de la operación global del transporte con rapidez, seguridad y economía. Por ello, procuran que el puerto sea percibido por el cargador como una plataforma logística

integrada, que facilita el transporte, el almacenamiento, las actividades de agregación de valor y la distribución de su mercancía.

Afortunadamente, nuestros puertos están ubicados geográficamente en zonas estratégicas que permiten el acceso a grandes áreas económicas y, en varios casos, sirven de paso o punto de transbordo en las rutas marítimas internacionales; cuentan con redes de transporte diversificadas y con adecuadas conexiones nacionales e internacionales; se hallan dotados de infraestructura moderna e idónea para la recepción, atención y despacho de casi todo tipo de embarcaciones; suministran servicios de calidad, modernos, eficientes y de bajo costo; y poseen, en mayor o menor medida, instalaciones o espacios que permiten la realización de actividades que agregan valor a las mercancías, como el empaque, el ensamble o la maquila.

Esas circunstancias, aunadas a la regulación jurídica adecuada, a la oportuna y eficiente actuación de la autoridad portuaria, que implanta y conduce políticas sanas, a la organización comercial sólida de las APIS, al apoyo de una comunidad portuaria bien estructurada y a las buenas relaciones con el exterior, son augurio del éxito de nuestro sistema portuario nacional.

7.3. Los puertos y los municipios de su ubicación.

La reforma portuaria mexicana, además de los efectos ya mencionados, provocó también la mejora de las relaciones puerto-ciudad, que son responsabilidad indudable de las APIS, pero a las cuales contribuye, en los términos de los artículos 42 y 43 de la Ley de Puertos, la comisión consultiva constituida por el gobierno de la entidad federativa en la que se halla enclavado cada puerto.

Dicha comisión, como dispone el primero de los numerales mencionados, se integra "con representantes de los gobiernos estatal y municipales, así como de las cámaras de comercio e industria de la región, de los usuarios, del administrador portuario y de los sindicatos, así como de quienes, a propuesta del presidente, la comisión determine. La comisión será presidida por el representante de la entidad federativa que corresponda."

El ámbito de competencia de la comisión consultiva está estrechamente vinculado con lo que es y debe ser el programa maestro de desarrollo portuario y sus modificaciones, así como con los proyectos de inversión para la expansión y modernización del puerto —es decir, con su misión-visión—, con sus objetivos y estrategias. Por eso, el aludido programa maestro se refiere a los usos, destinos y modos de operación de las diferentes zonas del puerto; precisa la justificación de ellos; y establece las medidas y previsiones orientadas a garantizar su eficiente explotación, su desarrollo futuro y su conexión con los sistemas generales de transporte.

Para lo anterior, la comisión consultiva debe, por un lado, coadyuvar con la API respectiva en la promoción del puerto en los ámbitos nacional e internacional, así como

en los aspectos de su operación que se relacionen con las actividades comerciales, industriales, laborales, turísticas y de inversión; y, por otro, puede formular recomendaciones al administrador portuario en lo que concierne a la posible afectación de las áreas urbanas y del equilibrio ecológico de la zona.

Por estos medios y por otros similares, los municipios en los que se ubican geográficamente los puertos participan, y deben participar, no sólo como obligación, sino principalmente en aras de la tutela de los intereses comunitarios, en el funcionamiento, la expansión y el desarrollo de los puertos, con todo cuanto ello conlleva.

Por otra parte, la actividad portuaria es, y continuará siendo, una importante fuente de ingresos económicos, por lo que es apenas justo que los municipios correspondientes participen de los beneficios que reportan los puertos sujetos a administración integral.

Ello se justifica plenamente si se tiene en cuenta que el crecimiento y expansión de los puertos, así como las actividades vinculadas con los mismos, requieren del uso de la infraestructura urbana constituida por accesos y vialidades terrestres como son las calles y avenidas, los puentes vehiculares, los libramientos carreteros y de vías férreas que comunican a los puertos con los lugares de origen o destino de los bienes o personas que los utilizan.

A mayor abundamiento, los puertos se aprovechan de los servicios que prestan los municipios en los que operan, como son los de seguridad pública, de policía preventiva municipal y de tránsito, de alumbrado público, de agua potable, de drenaje y alcantarillado, de tratamiento y disposición de aguas residuales, de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de sus residuos, etc.

Por ello, es indispensable que las entidades federativas y los municipios de que se trata reciban parte de los ingresos derivados de las actividades portuarias, ya sean del orden fiscal federal, ya sean percepciones directas de las APIS. Tales participaciones permitirían lograr la consecución, entre otros, de los objetivos de que se apoyen y ejecuten los programas de mantenimiento, planeación, modernización, desarrollo y operación de la infraestructura urbana vinculada con las actividades portuarias; de que se brinden, con eficiencia y calidad, el máximo de servicios municipales que requieren los habitantes de las zonas colindantes con los puertos, especialmente los relacionados con la seguridad, la salud, y con todo lo que redunde en su bienestar.

De la manera indicada, se contribuiría al fortalecimiento y expansión de una sana y armoniosa relación puerto-ciudad, que no sólo es por demás conveniente, sino indispensable; se impulsaría el desarrollo urbano y regional; y se fortalecería el federalismo, en beneficio, principalmente, de las comunidades asentadas en los lugares aledaños a los puertos.

7.4. Desregulación corporativa en materia portuaria.

La reforma portuaria partió de una estrategia fundamental consistente en la nítida distinción entre las atribuciones de autoridad y las funciones de gestión. Las primeras corresponden exclusivamente al Gobierno Federal, quien las ejerce por conducto de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La gestión, en tratándose del manejo de los puertos, se encomendó a las Administraciones Portuarias Integrales (las APIS), las cuales actúan por sí o por conducto de los cesionarios (operadores y prestadores de servicios).

Para situaciones de carácter excepcional, la Ley de Puertos permite que la gestión de la operación y de la prestación de servicios se realice por el Gobierno Federal, a través de la figura que el artículo 38 del Reglamento de la propia ley denomina "administradores federales". Pero no es ésta la única forma de gestión: como quedó explicado, las APIS se hallan sujetas a la coordinación, control y supervisión de la autoridad portuaria, la cual, además, las apoya y orienta, independientemente de que ejerce los derechos corporativos derivados de la tenencia de las acciones representativas de su capital social. Se trata, pues, de funciones corporativas de gestión, desempeñadas por la dependencia que encabeza el sector.

Es cierto que la gestión de las APIS ha sido satisfactoria en términos generales, como también lo es que la misma podría ser más eficiente si aquéllas, como en el caso de la de Acapulco, dejaran de ser paraestatales o, cuando menos, si se simplificara aún más la regulación a que se halla sujeta su organización corporativa.

Las APIS federales, al ser sociedades anónimas de capital variable, están sometidas a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a otras disposiciones del derecho civil; pero, por ser entidades de la Administración Pública Federal, deben apegarse a otros ordenamientos de carácter público, a saber: la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley de Puertos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como a sus respectivos reglamentos y a las demás normas legales y administrativas aplicables a tales entidades.

Por razón de su naturaleza, las APIS federales se hallan sometidas al control corporativo —especialmente en los aspectos administrativo, presupuestal y financiero, legal y operativo— de la dependencia coordinadora del sector, sin perjuicio de las *funciones de autoridad portuaria* que a ésta corresponden. Todas, además, están sujetas a los lineamientos y supervisión de la Secretaría de la Función Pública, independientemente de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público interviene en los aspectos presupuestarios, en los aduaneros y en los que se relacionan con el ejercicio de los derechos patrimoniales derivados de la tenencia de las acciones, que pertenecen al Gobierno Federal.

El riguroso control que ejercen las autoridades sobre la gestión general y sobre sus aspectos corporativos en especial se explica porque el Gobierno Federal constituyó las APIS para adjudicarles de modo directo las concesiones para la administración portuaria integral, así como porque conserva la titularidad de las acciones representativas de su capital social, razonamiento que es válido, *mutatis mutandis*, para las APIS de los estados.

Pero vale la pena tener en cuenta que ese *status* jurídico-administrativo de las APIS obedece a que se crearon en una etapa que originalmente se concibió de transición entre la gestión exclusivamente gubernamental y la puramente privada. Al elaborarse la Ley de Puertos, se estimó, en efecto, que las entidades de que se trata pasarían al sector privado cuando las condiciones del mercado lo hicieran recomendable, sin que por ello se perdiera el control de los bienes del dominio público, ni se mermara en modo alguno la rectoría del Estado en la materia portuaria.

En la actualidad, parecería conveniente continuar avanzando en la desregulación de las APIS mismas o, por lo menos, en la de su organización y funcionamiento corporativos, pues ello traería consigo una mayor agilidad en la toma de decisiones responsables y en su ejecución, lo que se traduciría, seguramente, en una mayor eficiencia en la gestión de los puertos. Para alcanzar ese objetivo, habría tres posibilidades: la extrema, consistente en la privatización mediante la enajenación de las acciones de las APIS; la intermedia, que implicaría la constitución de una entidad paraestatal tenedora y controladora de las acciones; y la menos ambiciosa, que conduciría a la precisión jurídica de las funciones corporativas de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante.

Sobre la primera opción, es decir, la posible privatización de las APIS, se hablará en el apartado que sigue, por lo que a él se hace remisión.

La segunda opción sería la de que el control corporativo de la gestión de las APIS, en tanto fueren paraestatales, se confiriera a una sociedad, de carácter obviamente corporativo, que se creara *ex profeso* y que fuera equiparable a las empresas controladoras privadas. Dicha controladora paraestatal, aun siéndolo, podría cumplir sus responsabilidades con mayor agilidad, con criterio empresarial y con sentido de mercado. Con ello, las concesionarias integrales dejarían de estar sujetas, de modo directo, al control corporativo y de gestión de la dependencia coordinadora del sector, aunque ésta, indudablemente y aun en mayor medida, continuaría ejerciendo las *funciones de autoridad* que le corresponden en el ámbito de su competencia, estaría representada del modo más relevante en el consejo de administración de la controladora y supervisaría la gestión de ésta.

La tercera de las opciones señaladas estuvo a punto a darse en el 2000, pero no llegó a cristalizar: Al reestructurarse, en 1994, el área marítimo portuaria de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante quedó integrada por las Direcciones Generales de Puertos, de Marina Mercante y de Capitánías; pero, en 1999, se observó que, con vista, sobre todo, en la

conveniencia de agilizar y hacer más eficiente el control corporativo de las APIS y, en general, la supervisión de la gestión portuaria, era necesario modificar la estructura orgánico funcional de la citada Coordinación General.

Para el efecto, se propuso que las funciones de la Dirección General de Capitanías se absorbieran por la de Puertos y por la de Marina Mercante, en los respectivos ámbitos de su competencia; que la primera desapareciera; y que, en su lugar, se creara una Dirección General de Operación y Desarrollo Portuarios, aunque, durante el trámite correspondiente, se invirtieron, ilógicamente, los términos de la denominación, pues ésta quedó enunciada como Dirección General de Desarrollo y Operación Portuaria.

En todo caso, la reestructuración fue aprobada el 3 de noviembre de 2000, "con vigencia a partir del 1 de agosto del año en curso"; pero los manuales de organización correspondientes quedaron pendientes de autorización porque aún no se habían hecho las reformas pertinentes del Reglamento Interior de la citada Secretaría. No obstante ello, se operó durante algún tiempo con la nueva estructura autorizada, que atribuía a la nueva Dirección General todas las funciones inherentes a la coordinación y supervisión de la operación portuaria y de la gestión corporativa de las APIS: planeación y desarrollo; presupuestación y finanzas; operación y evaluación; asistencia técnica jurídica, económica, contable y administrativa; ejercicio de los derechos corporativos derivados de la tenencia accionaria, etc.

La posibilidad señalada en el párrafo anterior se frustró en virtud de que implicaba la reforma del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, misma que recibió el visto bueno de todas las unidades administrativas y áreas competentes en la materia, por lo que fue turnada a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para la aprobación, en su caso, del titular de éste; pero no llegó a firmarse por la proximidad del cambio de la Administración; y durante la presente no se ha insistido en el tema por lo que, de manera irregular, las funciones de que se trata son desempeñadas por la Dirección General de Capitanías.

7.5. Privatización de las Administraciones Portuarias Integrales.

Como se apuntó en el apartado anterior, una opción para la agilización y mayor eficiencia de la gestión portuaria, que propiciaría, además, el incremento de inversiones nacionales y extranjeras, sería la privatización de las APIS federales —como aconteció con la de Acapulco y como estuvo planeado para varias otras—, la cual debería alcanzar a las estatales, mediante la enajenación de las acciones representativas del capital social de cada una de ellas.

Si tal sucediere, la iniciativa privada sería la que, de manera exclusiva, proveería los recursos necesarios para la operación, desarrollo y expansión de los puertos, cuya gestión, además, no estaría sujeta a la multiplicidad de normas legales y administrativas que actualmente la rigen. La gestión portuaria podría desempeñarse, entonces, con una

más amplia visión de negocios, con proyección a mediano y largo plazos y con efectos en los mercados nacional e internacional.

De darse este supuesto, la autoridad portuaria ejercería, en adelante, única y exclusivamente funciones normativas y de rectoría, es decir, propiamente de autoridad, salvo en los casos en que los administradores federales tuvieran que continuar operando los puertos pequeños no sujetos al manejo de las APIS. Y, de igual manera, permanecerían sometidas al régimen actual las APIS cuya privatización no se considerare conveniente a la luz de las políticas portuarias nacionales, así como aquéllas cuyas acciones no fueren objeto del interés de los inversionistas.

Desde luego, la enajenación de las acciones de las APIS tendría que darse a través de los respectivos concursos públicos, los cuales no tendrían la finalidad de transmitir la concesión integral, ni los derechos derivados de ella, que seguirían perteneciendo a la empresa. Lo único que cambiaría sería la tenencia y titularidad de dichas acciones, las cuales se desincorporarían del patrimonio del Gobierno Federal.

Para llevar al cabo un concurso para la enajenación de las acciones de una API y, por tanto, desincorporar a la empresa emisora de ellas, es necesario: a) Recabar el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, como se ordena en el segundo párrafo del artículo 5º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; b) Obtener, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la autorización del Ejecutivo Federal, según se dispone en el primer párrafo del precepto mencionado; y c) Rendir a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el informe a que se refiere la norma relativa del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal en que se lleve al cabo el procedimiento de desincorporación.

Adicionalmente a lo anterior, para los efectos de la adjudicación del contrato, es indispensable, en relación con la admisión de presuntos participantes, obtener el dictamen de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, en el cual se toman en cuenta la solvencia económica y la capacidad técnica, operativa y administrativa de ellos, a fin de asegurar la mayor eficiencia en la operación de la API; el plan operativo y de negocios, que debe ser viable y congruente con el mejor precio y la máxima calidad de los servicios, y los proyectos para el desarrollo de las áreas concesionadas a la API cuyas acciones se enajenan.

En el proceso de estos concursos deben participar el comisionado especial de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante (Secretaría de Comunicaciones y Transportes), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por cuanto hace al manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior y, principalmente, porque se versa la enajenación de acciones propiedad del Gobierno Federal, la Comisión Federal de Competencia y la Secretaría de la Función Pública. Intervienen igualmente auditores externos que verifican la regularidad de todo el procedimiento, y un notario o corredor público que dan fe de los actos relevantes y de los documentos que exhiben los participantes.

Los criterios básicos y las reglas de procedimiento para estos concursos son, fundamentalmente, los mismos que se aplican cuando se convoca uno para la adjudicación de contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones. Por tanto, no es necesario exponerlos nuevamente en este lugar, aunque deben señalarse algunas particularidades derivadas de la naturaleza del objeto concursado, que generalmente es el cien por ciento de las acciones de la API respectiva, por lo que, al lado del Gobierno Federal, también participa como convocante la institución de banca de desarrollo que es titular de la única acción que no pertenece a aquél.

No pueden participar en el concurso quienes estén impedidos para ello conforme a las disposiciones legales aplicables, ni quienes sean objetados por la Comisión Federal de Competencia; y entre los participantes puede haber nacionales y extranjeros, pero en el entendido de que el 51% de las acciones de la API de que se trate deben pertenecer a los primeros.

El concurso podrá declararse desierto en caso de que las proposiciones no garanticen, a juicio de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, las mejores condiciones para el desarrollo del puerto.

El fallo se dicta y la adjudicación se hace después de que las propuestas son evaluadas con la intervención que corresponde a la CID, y los adjudicatarios deben ser dos, por lo menos, pues de lo contrario se caería en causa de disolución de la sociedad emisora, atento lo dispuesto en los artículos 89, fracción I, y 229, fracción IV, de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

7.6. Modificaciones legislativas.

A la Ley de Puertos se deben en mucho el desarrollo, la eficiencia y la productividad de la actividad portuaria. Con dicho cuerpo normativo se hizo más efectiva y específica, además de oportuna, la función rectora de la autoridad en materia de puertos. Sin embargo, se estima que la ley en comento es perfectible, por lo que debe ser objeto de algunas reformas, como también deben ser materia de análisis las cuestiones relativas a los beneficios que en justicia han de corresponder a los municipios y estados en que se ubican los puertos.

7.6.1. Redistribución de los ingresos federales.

Los concesionarios específicos y los permisionarios deben pagar al Gobierno Federal contraprestaciones que pueden ser derechos o aprovechamientos que se causan por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Nación, o por la recepción de los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público (Ley de Ingresos de la Federación, Ley Federal de Derechos, Ley Aduanera, Ley de Puertos). Estos mismos sujetos, al igual que los concesionarios integrales (APIS) y los

cesionarios parciales de derechos y obligaciones, son causantes de los impuestos federales sobre la renta, al valor agregado y sobre el activo generado con motivo de su actividad empresarial, además de que son retenedores del impuesto sobre productos del trabajo. Las APIS, en lo particular, deben pagar al Gobierno Federal las contraprestaciones previstas en el artículo 37 de la Ley de Puertos.

Ahora bien, las entidades federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en cuyos territorios se localicen puertos, terminales, marinas o instalaciones portuarias pueden celebrar convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, por conducto de sus municipios, ejerzan funciones operativas y de administración de los ingresos que se obtengan por el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público y por la prestación de los servicios portuarios. En tales convenios se puede establecer que los estados y municipios de que se trata participen de manera sustancial en los ingresos que obtenga la Federación por todos los conceptos aludidos en este párrafo, y no sólo por los que ahora son materia de dicha participación.

En ese orden de ideas, la distribución de los recursos así percibidos y la determinación de su destino específico se ajustarían a lo que dispusiera la Ley de Coordinación Fiscal, la cual podría prever la constitución de un fondo integrado con los porcentajes que correspondan a las entidades federativas y a los municipios en los derechos y aprovechamientos federales que se obtienen de la actividad portuaria. Los recursos de dicho fondo deberían servir, de modo específico, para desarrollar y mantener la infraestructura y los servicios urbanos en los municipios en los que existan puertos, terminales, marinas o instalaciones portuarias. De ese modo, se beneficiarían, simultáneamente, los puertos, las ciudades adyacentes y sus respectivas comunidades.

El federalismo se predica en los postulados, se invoca en la doctrina y se establece en las normas; pero, al llegar al terreno de las realidades jurídico políticas, se ejerce en la atribución de potestades y en la distribución de los recursos económicos, las cuales deben ser efectivas en la práctica para que aquéllos cristalicen.

7.6.2. **Redistribución accionaria.**

Si se atiende a los propósitos y al espíritu de la reforma portuaria y si, conforme a ellos, se pretende la efectividad de una sana política gubernamental que haga más eficientes, productivos y competitivos a los puertos del país y que propicie una mayor inversión nacional y extranjera en ellos, debería aspirarse a que el Gobierno Federal deje de administrar directamente las empresas públicas que los manejan (las APIS), y permita la transferencia accionaria respectiva, de lo cual se ha hablado ya en el apartado correspondiente.

Ahora bien, si se combinan las dos ideas antes expuestas, es decir, la de la enajenación de las acciones del Gobierno Federal, por un lado, y la de la necesidad de hacer partícipes a los estados y municipios correspondientes de los beneficios

derivados de los ingresos que genera la operación portuaria, podría pensarse en una opción, acaso transitoria, consistente en hacer a dichos estados y municipios titulares de acciones de las APIS, con la idea de que, al enajenarlas a particulares, llegado el caso, obtengan ingresos de importancia, o bien conserven sus prerrogativas en la distribución de las utilidades de dichas empresas.

No con la referida extensión, sino, al contrario, con deficiencias de técnica legislativa, con inobservancia de los lineamientos de la política portuaria nacional, reflejada en la Ley de Puertos, y con falta de sentido empresarial, se ha pretendido la aludida redistribución accionaria a favor de los estados y municipios, lo cual, como es natural; se ha visto obstaculizado por la vía jurisdiccional.

En efecto, en el Diario Oficial de la Federación del 1 de enero de 2002, se publicó la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de ese año, cuyo artículo sexto transitorio dispuso: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público transferirá de manera no onerosa el 20 % de las acciones de la sociedad mercantil Administración Portuaria Integral a los Gobiernos de los Estados y 6% de las mismas a los Municipios donde se encuentren operando las referidas administraciones portuarias integrales, siempre y cuando así lo soliciten los Estados y Municipios interesados y se trate de administraciones en las que la Federación tenga más del 76% de las acciones".

En el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 30 de diciembre de 2002, se publicó la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003, y, en el artículo sexto transitorio, se dispuso: "Con respecto a lo previsto en el artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002, éste seguirá en vigor durante el presente ejercicio fiscal, para el efecto de que concluyan los procesos de transferencia no onerosa a que alude dicho precepto, así como para que la Auditoría Superior de la Federación, en ejercicio de sus facultades vigile el debido cumplimiento de la entrega no onerosa de las acciones de las administraciones portuarias integrales a los estados y municipios, en los términos previstos en el referido artículo transitorio".

Y, en el segundo párrafo del precepto transcrito, se ordenó: "Igualmente y en adición a lo previsto en el párrafo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público transferirá de manera no onerosa otro 20% de las acciones de la Sociedad Mercantil Administración Portuaria Integral a los gobiernos de los estados y otro 6% de las mismas a los municipios donde se encuentren operando las referidas administraciones portuarias integrales, siempre y cuando así lo soliciten los estados y municipios interesados".

Por último, en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 31 de diciembre de 2003, se publicó la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004, en cuyo artículo cuarto transitorio se contienen las disposiciones que a continuación se transcriben:

"Seguirá vigente durante el presente ejercicio fiscal, el artículo sexto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002, a efecto de que se concluyan los procesos de transferencia no onerosa a que se refiere el mismo, ahora bien, por lo que respecta al artículo sexto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003, este seguirá vigente debiéndose ajustar para que el Gobierno Federal transfiera de manera no onerosa, a los Estados y Municipios el 20% y 3% del capital social de las sociedades señaladas, respectivamente.

"En consecuencia de lo anterior, durante el ejercicio fiscal de 2004 el Gobierno Federal transferirá de manera no onerosa exclusivamente el 49% del capital social de las sociedades mercantiles Administraciones Portuarias Integrales a los Estados y los Municipios donde se encuentran éstas, correspondiendo a los estados el 40% y a los municipios el 9%.

"En el supuesto de que dos o más Estados o Municipios participen en una misma Administración Portuaria Integral, el porcentaje de participación de los mismos, no podrá exceder en ningún caso del 49% del capital social de la sociedad de que se trate, siendo responsabilidad de éstos el alcanzar un acuerdo para estos efectos.

"De la Administración Portuaria Integral del Puerto de Dos Bocas, en el Estado de Tabasco, Petróleos Mexicanos realizará la transferencia a título no oneroso de las acciones de las que es propietario en dicha sociedad, en conjunto con el Gobierno Federal a efecto de que el Estado de Tabasco tenga el 40% del capital de la misma y el Municipio de Paraíso el 9%.

"La Auditoría Superior de la Federación, en el ejercicio de sus facultades vigilará la puntual entrega no onerosa de las acciones a los Estados y Municipios en los términos previstos en el presente artículo".

Se aprecia, en síntesis, que el legislador ordena que las acciones de las APIS federales se distribuyan de tal manera que el 40% pase a la titularidad de los Estados y el 9% se transfiera a los Municipios, de modo que el Gobierno Federal sólo conserve el 51% de la representación del capital social de dichas entidades; se dispone que dicha transmisión se haga "a título no oneroso", es decir, se manda realizar, de manera gratuita, una enajenación, la cual importa, obviamente, una merma en el patrimonio del Gobierno Federal; y la obligación de efectuar dicha erogación en especie se consigna en la Ley de Ingresos de la Federación, de vigencia transitoria; y, además, se inserta en una norma también transitoria. Cabe una pregunta retórica: ¿Es ésta una muestra de técnica legislativa?

Por otra parte, es evidente la contravención de lo dispuesto en los artículos 20, fracción I, 24 y 38 de la Ley de Puertos, de los cuales se infiere que la intención del legislador de la materia portuaria sustantiva fue la de que la administración integral de los puertos se confiara a sociedades mercantiles —se entiende que de carácter privado—, mediante el otorgamiento de la respectiva concesión, que se adjudicara

mediante concurso público; y que el Gobierno Federal mantuviera la rectoría en los puertos según lo mandado en los preceptos constitucionales que se han invocado en diversas ocasiones en este trabajo.

También se deduce de las normas mencionadas en el párrafo anterior, contrastadas con el precepto contenido en el artículo séptimo transitorio de la Ley de Puertos, que el legislador quiso que, de manera transitoria, el mandato de la administración portuaria integral se confiriera a entidades mercantiles paraestatales de la Federación, o bien, en su caso, a entidades mercantiles paraestatales de los Estados cuya constitución promoviera el Gobierno Federal, a las cuales se asignaran las correspondientes concesiones de manera directa; y que, según fuere el caso, el capital social de las entidades paraestatales indicadas, fuera suscrito inicialmente por el Gobierno Federal, por los gobiernos estatales y municipales o por las entidades públicas de éstos.

La interpretación hermenéutica de la legislación portuaria —que no puede ser contrariada por un artículo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para un ejercicio fiscal determinado, por mucho que se reitera en las leyes emitidas para los ejercicios siguientes— conduce a pensar que los propósitos del legislador sustantivo de la materia, no sólo no se pueden conseguir con las disposiciones de la legislación de ingresos que han quedado referidas, sino que éstas dificultan en grado sumo la cristalización de aquéllos, muy a pesar de que el Gobierno Federal conserve el 51% de las acciones de las APIS.

Por lo demás, ¿qué pasaría en el futuro si, como es previsible, se requirieran aumentos del capital social y los gobiernos estatales o municipales se ven imposibilitados de suscribirlos? ¿A qué conduciría la dilusión de la participación accionaria de éstos? ¿O acaso se dispondría, en las sucesivas leyes anuales de ingresos de la Federación, que, año tras año, el Gobierno Federal done una parte de sus acciones para conservar la misma proporción en la distribución accionaria?

No se ve que el legislador en la materia de ingresos federales hubiera tenido en cuenta, por una lado, que, en cualquier sociedad mercantil, aun cuando se tenga mayoría simple, el control de la administración y, sobre todo, la fijación de criterios y políticas de largo plazo, se dificulta si hay intereses diversos —a las veces contrarios—, como acontecería en relación con el destino de las utilidades: ¿Reinversión para el desarrollo y promoción del puerto, o entrega de dividendos a los accionistas para su aplicación a los fines que estimen convenientes para ellos?; y, por el otro, que esa diversidad de intereses, o simplemente de visión de negocios, puede afectar a la política portuaria nacional, toda vez que los de los accionistas de una API pueden ser diferentes de los de las otras. ¿En qué quedaría la rectoría portuaria nacional a cargo del Gobierno Federal?

Quizá por las razones apuntadas, entre otras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentre fundada la controversia constitucional que se planteó en contra de las

disposiciones de las sucesivas Leyes de Ingresos de la Federación que han quedado transcritas.

Y, sin embargo, la solución es harto simple, pues hay una alternativa de tres opciones, basadas, todas ellas, en que *lo interesante para los gobiernos de los estados y de los municipios, no es el control de las APIS, ni la administración de los puertos, ni la política portuaria nacional, sino la participación en los ingresos netos que aquéllas y éstos generan*, sin que importe mayormente la visión verdaderamente nacional. Como habría dicho un notorio ex presidente de la República en frase coloquial: ¡No nos hagamos bolas!

Aseguremos el beneficio para los estados y municipios mediante: a) Su participación en el ingreso fiscal federal; o b) Su recepción de dividendos preferentes, forzosos y acumulativos, aunque no intervengan en los actos y decisiones de administración de los puertos ni, mucho menos, en el establecimiento de reglas de conducción de la política portuaria nacional.

a) Que el Gobierno Federal esté dispuesto a enajenar el 49% de las acciones de las APIS significa que tiene la voluntad política de ceder el 49% de los ingresos que percibe a título de dividendos por la tenencia de esas acciones. Ello implica que no debería tener inconveniente en transferir, en vez de las acciones cuyo porcentaje se menciona, el 49% de los ingresos de carácter fiscal que obtuviera a título de contraprestación por el ejercicio de las concesiones que otorgue y de los permisos que conceda. Y el resultado sería más favorable para los estados y municipios porque se trataría del porcentaje de un ingreso bruto, sin deducción alguna y sin sujeción a riesgos empresariales o de negocios de ninguna clase. Si acaso la solución pareciera gravosa para el Gobierno Federal, el porcentaje en cuestión podría reducirse para que las cifras absolutas coincidieran con las esperadas de los dividendos.

Pues bien, el artículo 37 de la Ley de Puertos dispone que "Los administradores portuarios, así como los demás concesionarios, cubrirán al Gobierno Federal, como única contraprestación por el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público y de los servicios concesionados, un aprovechamiento...", cuyo monto será fijado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta de la de Comunicaciones y Transportes. Y agrega, en el segundo párrafo, que los permisionarios pagarán la contraprestación "que se fije en la Ley Federal de Derechos".

Por ende, la primera opción para beneficiar a los estados y municipios, sin por ello poner en riesgo la conducción de la política portuaria nacional, ni afectar en manera alguna la gestión empresarial de las APIS, sería la de añadir un tercer párrafo al artículo 37 de la Ley de Puertos, que diría: "*De los ingresos fiscales provenientes de las contraprestaciones a que se refieren los dos párrafos anteriores, el Gobierno Federal retendrá el 51%, y entregará el 40% a los estados en cuyo territorio se hallen los centros portuarios respectivos, y el 9% a los municipios en que los mismos se ubiquen*".

b) Mantilla Molina, al referirse a las llamadas acciones de voto limitado, señala que "La disminución de los derechos corporativos [...] debe compensarse, por imperativo legal, con un aumento de sus derechos patrimoniales", por lo que estima estas acciones son "preferentes o privilegiadas" y "tienen como finalidad atraer a aquellos inversionistas a quienes principalmente interese obtener una renta de su capital, sin [...] intervenir en la marcha de la sociedad [...], a cambio de que se les garantice cierta estabilidad en el monto de los dividendos que han de cubrirseles".¹¹⁵

Vásquez del Mercado está conforme con la denominación de "acciones de voto limitado", y sostiene que las "privilegiadas o de preferencia" son las que "atribuyen a sus tenedores un derecho de prioridad sobre las utilidades obtenidas por la sociedad, o bien se les concede un dividendo superior al de las demás acciones", todo lo cual estima factible en razón de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 112 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, que establece la posibilidad de que "el capital se divida en varias clases de acciones con derechos especiales para cada clase", lo cual se logra con una simple reforma del estatuto social.¹¹⁶

El artículo 113 de la citada Ley General de Sociedades Mercantiles se refiere a las acciones llamadas preferentes, privilegiadas o de voto limitado, y dispone:

"Cada acción sólo tendrá derecho a un voto; pero en el contrato social podrá pactarse que una parte de las acciones tenga derecho de voto solamente en las asambleas extraordinarias que se reúnan para tratar los asuntos comprendidos en las fracciones I, II, IV, V, VI y VII del artículo 182."¹¹⁷

"No podrán asignarse dividendos a las acciones ordinarias sin que antes se pague a las de voto limitado un dividendo de cinco por ciento. Cuando en algún ejercicio social no haya dividendos o sean inferiores a dicho cinco por ciento, se cubrirá éste en los años siguientes con la prelación indicada.

"Al hacerse la liquidación de la sociedad, las acciones de voto limitado se reembolsarán antes que las ordinarias.

"En el contrato social podrá pactarse que a las acciones de voto limitado se les fije un dividendo superior al de las acciones ordinarias.

"Los tenedores de las acciones de voto limitado tendrán los derechos que esta ley confiere a las minorías para oponerse a las decisiones de las asambleas y para revisar el balance y los libros de la sociedad".

¹¹⁵ Roberto Mantilla Molina, *Derecho Mercantil*, vigésima tercera edición (póstuma), Editorial Porrúa, México, 1984, pp. 383-385.

¹¹⁶ Oscar Vásquez del Mercado, *Asambleas y fusión de sociedades mercantiles*, Editorial Porrúa, México, 1976, pp. 106-107.

¹¹⁷ Los asuntos a que aluden las fracciones citadas del artículo 182 son los siguientes: Prórroga de la duración; Disolución anticipada; Cambio de objeto; Cambio de nacionalidad; Transformación; Fusión.

Si se opta por esta segunda posibilidad, bastaría que la asamblea extraordinaria de accionistas, integrada por el Gobierno Federal y por la institución de banca de desarrollo tenedora de una de las acciones de las APIS, acordara las reformas estatutarias conducentes a la creación de una serie de acciones preferentes o de voto limitado, la cual estaría integrada por aquéllas que se transfirieran gratuitamente a los estados y municipios, y a las cuales podría asignarse un dividendo preferente, forzoso y acumulativo que podría ser superior al cinco por ciento que determina la ley como mínimo. Con ello se obtendrían resultados económicos iguales a los previstos en la Ley de Ingresos de la Federación, pero —otra vez— sin afectar la política portuaria nacional ni la gestión empresarial de las APIS.

En conclusión, quizá podría decirse que las normas "transitorias" de las leyes de ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2002, 2003 y 2004 fueron producto más de una negociación política que de un análisis jurídico-económico del fondo de la cuestión, que se concreta en tres factores que deben ser debidamente conjugados: el aseguramiento de una política nacional del sistema portuario, la garantía de la autonomía, eficacia y eficiencia de la gestión de las APIS, y la necesidad de hacer partícipes a los estados y municipios de los beneficios económicos que la operación de éstas reporta. Todo ello puede conseguirse plenamente por alguna de las vías señaladas, sin que sea necesario recurrir a imposiciones legislativas de dudosa técnica y de discutible constitucionalidad.

7.6.3. Propuestas de reformas legales y reglamentarias.

A lo largo de este trabajo se plantean diversas inquietudes que, a las veces, son verdaderos cuestionamientos, respecto de la adecuación de los textos de la Ley de Puertos y de su Reglamento a los requerimientos estrictamente jurídicos o a las necesidades de orden práctico. No se pretende aquí una revisión exhaustiva de esos temas, pero vale la pena señalar algunos de ellos, en el entendido de que las ideas que se exponen pueden servir de base para una reforma de la ley o, siempre que sea posible, para una simple modificación del reglamento de la misma.

a) Salvo una que otra excepción, la Ley de Puertos utiliza la denominación *contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones* sólo cuando se refiere a la operación de terminales, marinas o instalaciones portuarias, pero no hace lo propio cuando se trata de la prestación de servicios. Y no sólo eso, sino que, por regla general, dice de éstos que son "contratos de prestación", y no para la prestación. Por ejemplo, el artículo 51, primer párrafo, menciona "Los contratos de cesión parcial de derechos y *los de prestación* de servicios que celebren los administradores portuarios integrales..."

Se ha dicho una y otra vez que los contratos en cuestión son de especie única, es decir, *sui generis*; que su objeto puede ser, como acaba de indicarse, la operación de terminales, marinas o instalaciones portuarias, o bien la prestación de servicios a terceros ajenos a la API; y que el derecho respectivo se obtiene, en ambos casos,

mediante la celebración de un contrato de cesión parcial de los derechos y obligaciones conferidos a la última para la administración integral de un puerto.

Luego, tales instrumentos deben denominarse, respectivamente: *Contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones* para operar terminales, marinas o instalaciones portuarias, y *Contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones* para prestar servicios portuarios. En gracia a la brevedad, la Ley de Puertos, su reglamento y cualquier otro documento legal o administrativo habría de denominarlos, genéricamente, *Contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones*, sin perjuicio de añadir, cuando se verse alguno de ellos de modo específico: "*para la operación portuaria*", o bien "*para la prestación de servicios portuarios*". Queda, así, clara la diferencia entre administrador portuario, operador portuario y prestador de servicios.

b) El registro de los contratos no es un requisito de su forma ni una de las condiciones que ellos deben contener en los términos de las cuatro primeras fracciones del artículo 51 de la Ley de Puertos. El registro no se da en el contrato, ni al ser éste firmado, sino con posterioridad. Dicho acto administrativo es, como ya fue definido, un *presupuesto* de la *existencia jurídica* del contrato, por lo que su falta constituye una circunstancia que impide la eficacia legal del mismo. Por ello, debe eliminarse como *requisito* para ser regulado en párrafo separado, como se indica a continuación.

El tantas veces mencionado artículo 51 dispone sólo que, después de depositado el contrato para su registro, "La Secretaría (de Comunicaciones y Transportes) podrá señalar a un administrador portuario [...] que dicho contrato no reúne los requisitos establecidos en el presente artículo. *En este caso, dicho contrato no surtirá efectos*". El texto, pues, trata únicamente de la ineficacia de los contratos que, después de depositados, sean objeto de las observaciones a que alude.

Ello no parece suficiente porque la sanción de ineficacia de los contratos no registrados no debe inferirse sino ser expresa, y quedar referida, también de modo expreso, i) a los contratos ya firmados, pero aún no depositados, ii) a los que estén en trámite de registro, iii) a aquéllos que, por las observaciones hechas por la autoridad, deban ser modificados o completados y iv) a los que sean objeto de negativa de registro, hipótesis que, además, no están claramente previstas.

En consecuencia, debería establecerse la norma de que, en tanto la Secretaría (de Comunicaciones y Transportes) no sancione y registre los contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones, los mismos no surtirán efecto alguno. Y debería agregarse, ahora sí como uno de los requisitos de los contratos, que la disposición acabada de señalar deberá ser inserta en todos los contratos de cesión parcial de derechos que suscriban los administradores portuarios integrales, bajo pena de nulidad.

c) Ni la ley de la materia ni su reglamento otorgan legitimación exclusiva a las APIS para solicitar el registro de un contrato de cesión parcial. Nada se dice en el último sobre el particular; y en la primera sólo se menciona que el señalamiento de falta de requisitos puede hacerse por la Secretaría "a un administrador portuario". De esta

expresión —y acaso del hecho de que el contrato no se considera perfeccionado sino cuando ha sido ya registrado— se han valido las autoridades portuarias para negar legitimación al presunto cesionario para formular tal petición.

Conforme a la lógica y a los principios de justicia y equidad, no puede negarse el interés del cesionario en que su contrato sea registrado, como tampoco puede soslayarse el hecho de que, por mala fe o simplemente por desidia o por omisión involuntaria, la API no haga la solicitud respectiva en el plazo de cinco días que señala la ley en la fracción V del artículo que se viene comentando. Parecería, pues, conveniente que se dejara explícita la facultad del cesionario de promover el registro con base en la copia auténtica del contrato que le debería ser entregada en el momento de su firma, de la cual no podría hacer mal uso si contiene la mención de que carece de eficacia mientras no sea sancionado y registrado el contrato.

La exclusión de legitimación en perjuicio del cesionario podría eventualmente tener consecuencias graves pues, tal como aparece precisado el plazo, podría entendersele perentorio, y podría pensarse que la omisión conlleva una sanción, misma que no se consigna en lugar alguno. Es cierto que, en los instrumentos de que se trata, los administradores portuarios incluyen una cláusula en la que se obligan a solicitar a la autoridad el registro; pero ¿qué sucede si no se cumple tal deber? Resultaría preferible que el plazo fuera razonablemente mayor y que, legitimadas ambas partes, la omisión de la API se sancionara económicamente, mientras que la del cesionario hiciera presumir su falta de interés, salvo prueba en contrario, por lo que importaría la pérdida del derecho de hacer la petición relativa.

d) Para que la autoridad portuaria esté en posibilidad de determinar si los contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones reúnen los requisitos necesarios para ser registrados, y conforme al principio de legalidad al que se halla constreñida su actuación, es necesario que, en la ley de la materia, se le confiera expresamente la atribución de revisar —de manera exhaustiva— el contenido de tales instrumentos, y no que, simplemente, se infiera tal facultad, puesto que ha habido casos en que algunos presuntos cesionarios han argumentado en juicio que dicha dependencia carece de la potestad de que se habla.

e) El comentado artículo 51 prevé que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes puede señalar a un administrador portuario que el contrato depositado para su registro no reúne los requisitos establecidos en él. Pero ese señalamiento, que entraña la advertencia de la posibilidad de una negativa del registro, no debe estar dirigido sólo al administrador portuario sino, como se infiere de lo antes dicho, debe hacerse también al cesionario. Y el propio señalamiento no es ni puede ser discrecional o potestativo para la autoridad portuaria.

Por tanto, es necesario que se establezca, de manera categórica, el *deber* de la citada autoridad de *hacer saber a las presuntas partes* las deficiencias u omisiones de los requisitos o condiciones que impiden la aprobación y registro solicitados, para que las mismas sean subsanadas por ellas dentro del plazo que para el efecto se fije, bajo

el apercibimiento que proceda, el cual también debe estar contenido en la respectiva norma. La información y el apercibimiento indicados tendrían como efecto el aplazamiento temporal del registro si, a juicio de la autoridad, las deficiencias u omisiones pueden ser corregidas.

f) Pero, en caso contrario, es decir, si se trata de irregularidades impeditivas e insubsanables, la negativa sería definitiva. Desde luego, la resolución de la autoridad, cualquiera que sea su sentido, debe estar debidamente fundada y motivada puesto que constituye un acto administrativo en virtud del cual la autoridad afecta la esfera jurídica de los interesados. Y debería agregarse que la omisión del pronunciamiento de la autoridad dentro del plazo fijado por la ley conlleva una negativa tácita, puesto que se trata de la expresión del consentimiento del Gobierno Federal con la cesión parcial, o de la manifestación de su rechazo; y la primera no puede simplemente presumirse.

g) De lo anterior resulta la conveniencia de que, en el Reglamento de la Ley de Puertos, se precisen los trámites procedimentales concernientes a la sanción de los contratos de cesión parcial: a) la solicitud del registro, acompañada del respectivo contrato, que puede ser formulada por la API o por el cesionario interesado, dentro de un plazo razonable posterior a la firma del instrumento; b) la verificación que haga la autoridad del cumplimiento de los requisitos exigibles; c) la formulación, dentro de un plazo prudente, de la prevención a los interesados de que es necesario subsanar, en el lapso que se fije, las irregularidades halladas, si fueren remediabiles, con el apercibimiento que proceda; d) la emisión de la resolución definitiva de aprobación del contrato, y el registro del mismo; o e) la negativa de ese registro, la cual se presumirá si la decisión no se pronuncia oportunamente.

h) En aras de la seguridad jurídica de los gobernados y de la eficiencia de las autoridades, las vías de impugnación, ya sea de las resoluciones atinentes a la sanción de los contratos de cesión parcial, ya conciernan a la adjudicación de tales contratos o a la de concesiones o permisos, ora decidan la cesación de la vigencia y efectos de los primeros o de las segundas, o bien se relacionen con otros aspectos de la actividad portuaria, deberían estar clara, pero precisa y sencillamente, reguladas en cuanto a la procedencia y a la tramitación procedimental. De otra suerte, se corre el riesgo de que los logros desregulatorios ya alcanzados con la reforma de la legislación portuaria vayan en retroceso, de que se retorne a la multiplicidad de disposiciones que regían y complicaban cualquier procedimiento.

Dichas normas podrían contenerse en el Reglamento de la Ley de Puertos. Pero, indudablemente, habría una solución todavía más apropiada, la cual fue esbozada en otra parte de este trabajo: que se elimine de la legislación administrativa sustantiva todo aquello que esté relacionado con trámites procedimentales y procesales, para que éstos sean regulados, de manera uniforme y sistemática, por un Código Federal de Procedimientos Administrativos, que —contrariamente a lo sucede con la vigente Ley Federal de Procedimiento Administrativo— distinga nitidamente entre: i) la creación oficiosa del acto administrativo; ii) la solicitud de parte interesada en esa creación; iii) la inconformidad en contra de la resolución creadora a instancia de parte; y iv) la

impugnación de los actos oficiosos de creación y de las resoluciones recaídas a las instancias de inconformidad.

i) En el apartado respectivo se abordó el tema de la necesidad de mejorar las relaciones puerto-ciudad, así el de la conveniencia de que las entidades federativas y los municipios en los que se hallan enclavados los puertos sujetos a administración integral reciban parte de los ingresos derivados de las actividades portuarias, ya sean éstos de carácter fiscal federal, ya provengan de la operación de las APIS o de las utilidades generadas por ellas.

Para el logro de lo anterior se apuntó que, por no ser adecuada la transferencia de acciones dispuesta en la Ley de Ingresos de la Federación, por lo menos en los términos en ella consignados, deberían estudiarse otras opciones, como la participación estatal y municipal en los ingresos federales por contraprestaciones, lo que conllevaría la reforma del artículo 37 de la Ley de Puertos y de las normas aplicables de la Ley de Coordinación Fiscal, o la de entrega de acciones preferentes de voto limitado, lo que requeriría las reformas estatutarias pertinentes.

Aquí se reitera la importancia de que se lleven al cabo las reformas en materia portuaria, hacendaria y/o societaria de que ya se habló, así como la sugerencia de constituir un fondo para desarrollar y mantener la infraestructura y los servicios urbanos en los municipios en los que existen puertos, terminales, marinas o instalaciones portuarias. Sea ello en beneficio de todos.

8. CONCLUSIONES.

I. Con la reestructuración del sistema portuario se modificó el marco legal que regía la operación de las instalaciones y la prestación de los servicios en los puertos mexicanos. Se dejaron atrás sistemas normativos anticuados, prácticas obsoletas y vicios añejos. Con ello fue posible separar las funciones de gestión de las atribuciones de autoridad: las primeras son desempeñadas por las APIS, por sí o por conducto de terceros, salvo en los casos, expresamente señalados en la ley, en que la necesidad exige la actuación gubernamental. Las segundas corresponden al Gobierno Federal, conductor de las políticas y programas del sistema portuario nacional.

II. Al definir el nuevo modelo de organización en las actividades marítimo portuarias, la Ley de Puertos y su reglamento determinaron la reorganización de las mismas en términos productivos a través de la desregulación y de la institución de la figura del administrador portuario integral, al que se encomendó la administración del *recinto portuario* y su *zona de desarrollo*; la planeación estratégica; el mantenimiento y expansión de la infraestructura; la promoción de la inversión privada y el fomento de la libre y sana competencia.

III. Con base en el nuevo marco normativo que rige en los puertos, sobre todo en los sujetos a administración integral, la implantación y el uso de moderna tecnología ha facilitado la operación portuaria; se ha incrementado la inversión privada, sobre todo en la operación de terminales, instalaciones portuarias y marinas turísticas, lo que, a su vez, ha fomentado el empleo directo e indirecto. Los estándares de producción han alcanzado, en algunos de los puertos nacionales, niveles de competitividad internacional, lo que ha permitido que nuestro país quede inmerso en la globalización económica y participe con mayores y mejores expectativas en el mercado mundial.

IV. El uso, aprovechamiento y explotación de los bienes de dominio público de la Federación, así como la prestación de los servicios portuarios, se llevan al cabo en un marco de sana competencia dentro de los puertos y entre ellos mismos. Ésta y la celebración de concursos públicos para la adjudicación de contratos de cesión parcial de los derechos y obligaciones derivados de las concesiones integrales han permitido asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, así como la imparcialidad y honradez con que debe atenderse al usuario.

V. Con las concesiones integrales y con los contratos de cesión parcial de los derechos y obligaciones derivados de ellas se garantiza, en gran medida, la continuidad en la operación y en la prestación de los servicios portuarios, pues los concesionarios, los operadores y los prestadores de los servicios portuarios tienen interés directo en que su gestión resulte productiva a corto, mediano y largo plazos. Por ello, ya no es menester que el Gobierno Federal destine partidas presupuestales para los puertos.

VI. La enajenación de las acciones representativas del capital social de las APIS federales y, quizá, de las estatales, es decir, la privatización de la actividad portuaria,

sería la culminación de la reforma iniciada en 1993. Ello permitiría que la iniciativa privada inyectara nuevos y mayores recursos económicos y tecnológicos en el ámbito portuario; que se consolidara la autosuficiencia financiera y presupuestaria de las APIS; que se lograra la máxima expansión y competitividad de los puertos; y que se redujeran los actuales controles que pesan sobre las entidades paraestatales.

VII. La privatización, sin embargo, no debe impedir ni estorbar en modo alguno el ejercicio de las potestades de rectoría y de supervisión, de señorío del poder público en el ámbito portuario. Tales atribuciones están, deben estar y continuarán estando radicadas en el Estado mexicano para ser desempeñadas por el Gobierno Federal.

VIII. La reforma portuaria mexicana ha conseguido ya grandes avances, los cuales han colocado al país en condiciones de mercado de competencia internacional. Sin embargo, si se tiene en cuenta que la reforma portuaria es producto del quehacer legislativo y de la adecuación del derecho a las necesidades cotidianas nacionales e internacionales, pero se funda, en no menor grado, en las sanas prácticas de los inversionistas, de los concesionarios, de los operadores, de los prestadores de servicios y de los usuarios de los puertos, se llega a la conclusión de que falta mucho por hacer.

IX. Una de las más urgentes tareas es la de llevar al cabo las reformas que han quedado apuntadas y que se orientan en dos principales direcciones: por una parte, es preciso garantizar la seguridad jurídica con las definiciones legales y reglamentarias señaladas en el apartado 7.6.3; y, por la otra, con carácter más apremiante, es indispensable contribuir a un mejor y conveniente desarrollo regional mediante la redistribución de los ingresos derivados de la operación portuaria para que éstos beneficien a los estados y municipios, lo cual se puede lograr por alguna de las vías señaladas en los apartados 7.6.1 y 7.6.2 de este trabajo.

X. Los puertos nacionales, sea cual fuere su regulación jurídica, y con independencia de sus sistemas operativos, tienen una sola misión-visión: la de servir a México y a los mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel**, Compendio de Derecho Administrativo, Parte general, cuarta edición, actualizada, Editorial Porrúa, México, 2003 (510-24).
- Castañeda Niebla, Arturo**, Régimen concesionario en los puertos, Conferencia (inérita) dictada en la Universidad de las Américas, México, 1999, *passim*.
- Comisión Nacional Coordinadora de Puertos**, Informe de actividades 1970-1976, *passim*.
- Cruz Valdés, Hugo**, Nociones fundamentales del ámbito portuario, Conferencia (inérita) dictada en la Universidad de las Américas, Puebla, México, 1999, *passim*.
- Cruz Valdés, Hugo**, La gestión portuaria en México, Discurso (inérita) de recepción en la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadísticas, México, 1998, *passim*.
- De Erice, Miguel B.**, Mexican Port Law, en Doing Business in Mexico, T, von Mehren, ed. Transnational Publisher, New York, USA, 1999 (2-4 a 2-38).
- De Pina Vara, Rafael**, Elementos del Derecho Mercantil Mexicano, vigésima octava edición, Editorial Porrúa, México, 2002 (58-67).
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Alberto y Lucero Espinosa, Manuel**, Compendio de Derecho Administrativo, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1997 (375-6).
- Fraga, Gabino**, Derecho Administrativo, trigésima octava edición, Editorial Porrúa, México, 1998 (119-25, 242-5, 490).
- Hernández Espíndola, Olga**, Concurso público, en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I A-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, novena edición, Editorial Porrúa/UNAM, México, 1996 (581-2)
- Laubadere, André**, Traité de Droit Administratif, Librairie Général de Droit et Jurisprudence, octave édition, Paris, 1980, citado por Alfonso Nava Negrete: Concesión administrativa, en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I A-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, novena edición, Editorial Porrúa/UNAM, México, 1996 (421, 566-7)
- Licona Osornio, Yolanda P.**, Análisis jurídico de la concesión en materia portuaria, tesis profesional, México, 2000 (164).
- Mantilla Molina, Roberto**, Derecho Mercantil, vigésima tercera edición (póstuma), México, 1984 (383-5).

Montero García, Luis, El puerto, punto de convergencia del transporte. Intercambio modal, en Primer Encuentro Iberoamericano sobre Intercambio Tecnológico Portuario, Cancún, Quintana Roo, México, 2000 (237).

Nava Negrete, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, quinta edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1999 (321 a 322).

Nava Negrete, Alfonso, Concesión administrativa, en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I A-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, novena edición, Editorial Porrúa/UNAM, México, 1996 (566-8).

Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1976 (209-10, 249-50).

Osornio Carres, Francisco Javier, Administración Pública, en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, A-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, novena edición, Editorial Porrúa/UNAM, México, 1996 (107-10).

Pineda Fanny, Servicio Público, en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, P-Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas, novena edición, Editorial Porrúa/UNAM, México, 1996 (2906).

Romanelli, Vincenzo, L' annullamento degli atti amministrativi, citado por Jorge Olivera Toro en Manual de Derecho Administrativo (209).

Ramírez Gutiérrez, José Othón, Atribución de facultades, en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, A-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, novena edición, Editorial Porrúa/UNAM, México, 1996 (263-4).

Rodríguez Ortega, Evelyne Eugenia, La regulación del sistema portuario, en Regulación de los sectores de infraestructura y energéticos en México (Pablo T. Spiller, Carlos Sales et al.), ITAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999 (234-41).

Rogozinski, Jaques. La privatización de empresas paraestatales, Fondo de Cultura Económica, México, 1993 (39).

Sayagues Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, T. I, Montevideo, 1963, citado por Alfonso Nava Negrete en Diccionario Jurídico Mexicano (421).

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, Sistema Portuario Nacional, Proceso de Modernización 1995-2000, México, 2000 (23-68).

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, segundo curso, doctrina, legislación y jurisprudencia, vigésima edición corregida y aumentada, Editorial Porrúa, México, 2000 (146, 269, 387-97, 636).

Schroeder Cordero, Francisco Arturo, y Barajas Montes de Oca, Santiago, Requisición, en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, P-Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas, novena edición, Editorial Porrúa/UNAM, México, 1996 (2808-2810).

Tamayo y Salmorán, Rolando, Autoridad, en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, P-Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas, novena edición, Editorial Porrúa/UNAM, México, 1996 (286-7).

Vásquez del Mercado Oscar, Asambleas y fusión de sociedades mercantiles, Editorial Porrúa, México, 1976 (106-7).

Vargas, Jorge A., Real Estate Trust in México's Restricted Zone, en Mexican Law: A Treatise for Legal Practitioners and International Investors, West Publishing Company, St. Paul, Min., USA, tomo 1, capítulo 10 (351-2).

Vargas, Jorge A., Mexico's Foreign Investment Act of 1993, en Mexican Law: A Treatise for Legal Practitioners and International Investors, West Publishing Company, St. Paul, Min., USA, tomo 1, capítulo 4 (105-6)

Zepeda Bermúdez, Pedro Pablo, La actualidad portuaria en México, en Primer Encuentro Iberoamericano sobre Intercambio Tecnológico Portuario, Cancún, Quintana Roo, México, 2000 (26-34).

Ciudad de México, octubre de 2004.



Jorge Antonio Zepeda de
Ahumada Manrique de Lara



Lic. Raúl Efraín Cardoso Miranda
Revisor de tesis

Visto Bueno



Dr. Alberto Fabián Mondragón Pedrero
Director del Seminario de
Derecho Mercantil

20/Oct/2004