

¿Privatización portuaria en México?

Alejandro Romero Reyes *

Resumen

¿Privatización portuaria en México? El objetivo de la presente investigación es determinar si existe privatización portuaria en los puertos mexicanos. La metodología utilizada consiste en el análisis del marco jurídico en materia de puertos, integrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Puertos y su Reglamento, Ley General de Bienes Nacionales. Adicionalmente se analizará bibliografía relacionada al tema. Como resultado preliminar se puede mencionar que los puertos son concesionados y no privatizados en el sentido estricto de la palabra, de esta manera, el Estado conserva la propiedad sobre los puertos y solo otorga concesiones a las Administraciones Portuarias Integrales, quien a su vez pueden otorgar contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones para el uso, aprovechamiento, explotación y operación de terminales, marinas e instalaciones portuarias o celebrar contratos de prestación de servicios portuarios para cubrir las necesidades de los usuarios de puertos. Donde se ha constituido una Administración Portuaria Integral, es en los puertos comerciales, industriales, turísticos y pesqueros. Se concluye que bajo este esquema de administración portuaria en México, estrictamente no se puede decir que existe privatización portuaria plena, porque a los particulares no se les transmite la propiedad de los puertos.

Abstract

¿Ports privatized in México? The principal objective of this research is to determine if Mexican ports were privatized. The methodology used is based on analysis of the legal framework relating to ports, integrated by the Political Constitution of the Estados Unidos Mexicanos, Ports Law and its regulations, and the General Law on National Assets. Additionally the bibliography related to the subject was analyzed. Preliminary results show that the ports are concessions and not privatized in the strict sense of the word. This way, the State conserves its property rights on the ports and it grants concessions to Integrals Ports Administrations, which in turn may, enter into contracts for the partial assignments of rights and obligations for the use, exploitation, administration and operation of terminals, port facilities or to enter into contracts to provide port services to cover the necessities of the users of the ports. In Mexico there is port administration in industrial, touristic, fishing and commercial ports. It is concluded that under this scheme of port administration in Mexico, it is strictly not possible to say that there is a total privatization of ports, because the property of the ports is transferred to private individuals or companies.

Résumé

Privatisation portuaire au Mexique? L'objectif de cette étude est de déterminer s'il existe une privatisation des ports mexicains. La méthodologie utilisée consiste à analyser le cadre juridique, intégré par la Constitution Politique des Etats-Unis du Mexique, la Loi des Ports et son Règlement, et la Loi Générale des Biens Nationaux. En outre, la bibliographie relative au thème a été analysée. Il ressort, comme résultat préliminaire, que les ports sont, dans le sens strict, des concessions et non des biens privés. Ainsi, l'Etat conserve la propriété des ports et n'octroie des concessions qu'aux Administrations Portuaires Integrales, qui à leur tour peuvent octroyer des contrats de cessions partielles de droits et obligations pour l'utilisation, l'exploitation et l'opération des terminaux, ports de plaisance, et installations portuaires, ou célébrer des contrats de prestations de services portuaires pour couvrir les nécessités des usagers. Ces Administrations Portuaires Integrales ont été établies dans les ports commerciaux, industriels, touristiques et de pêche. Sous ce schéma Mexicain d'administration portuaire, il n'existe pas, à proprement parler, de privatisation portuaire pleine, parce que la propriété des ports n'est pas transmise aux particuliers.

* Universidad del Mar, Ciudad Universitaria, campus Puerto Ángel, Apdo. Postal 47, Puerto Ángel, Oaxaca, 70902, México.
Correo electrónico: aromo@angel.umar.mx

Palabras clave: Administración Portuaria Integral, Cesión Parcial de Derechos, Ley de Puertos, Terminal Portuaria, Concesión

Key words: Concession, Integral Port Administration, Partial Assignment of Rights, Port Facilities, Ports Law

Mots Clefs : Administration Portuaire Intégrale, Cession Concession, Loi des Ports, Partielle de Droits, Terminal Portuaire

Introducción

Actualmente el debate político por el tema energético, se ha centrado en la palabra “privatización” e igualmente en otras esferas del sector público se habla de ello, incluyendo los puertos. Para entender los alcances de la palabra privatización, inicialmente se disertará sobre ella. Los puertos representan un polo de desarrollo para los países, son parte de la cadena logística; de su infraestructura y servicios depende su eficacia para el arribo de buques. Un primer intento contemporáneo para hacer eficientes a los puertos mexicanos fue la creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, en la década de los 70 del siglo pasado. Posteriormente se da otro intento con el órgano desconcentrado de la SCT, denominado Puertos Mexicanos en 1989; quien tenía una representación en cada uno de los puertos importantes y se considera el preámbulo de la administración actual de los puertos. Antes de la entrada en vigor de la Ley de Puertos en 1993, la situación de la operación y servicios portuarios los prestaban exclusivamente empresas de carácter paraestatal.

Como resultado de las reformas a la industria portuaria se permitió la participación de la iniciativa privada en las operaciones y administración de terminales, marinas e instalaciones, aunque esta situación no implica necesariamente una transmisión de la propiedad; por lo que de un análisis sobre el marco jurídico portuario se deduce que la propiedad de los puertos corresponde a la Nación quien a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) los ha concesionado y algunos servicios los ha transmitido a los particulares. Posteriormente se hace un análisis de la Administración Portuaria Integral (denominada de aquí en adelante como API, o APIS cuando se utilice en

plural), desde una perspectiva legal para determinar si el régimen jurídico de los puertos mexicanos es la privatización o sólo concesión y la situación de los servicios. Los objetivos específicos son: determinar la propiedad de los puertos y analizar el régimen jurídico de la API; así como los contratos de prestación de servicios y cesión parcial de derechos que celebran.

Material y métodos

La presente investigación esta basada en bibliografía relacionada al tema de los puertos en México y sus servicios. Asimismo se utilizó el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y un Diccionario de Economía para disertar sobre el concepto de privatización. También se entrevistó a un Maestro en Administración de Empresas Navieras y Portuarias, originario del puerto de Veracruz quien ha tenido relación con el medio portuario, compartiendo su experiencia sobre la situación de los puertos. El método de interpretación jurídica ha sido el exegético consistente en analizar todo el marco jurídico mexicano relacionado a los puertos para comprender su régimen de propiedad y administración, así como el análisis de algunos: títulos de concesión de APIS federales, contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones y contratos de prestación de servicios.

Resultados

¿Qué es privatización?

Discusión

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, privatización viene del latín, *privatus*, y el sufijo verbal *-izar*), es decir,

transferir una empresa o actividad pública al sector privado (Anónimo 1992). Para desentrañar el sentido de la palabra privatización, debemos entender qué es transferir, empresa pública, actividad pública y sector privado:

Transferir es ceder o renunciar en otro al derecho, dominio o atribución que se tiene sobre una cosa (Anónimo 1992).

Empresa pública, es un tipo de organización económica formada con capitales públicos (estatales) que participan en la esfera productiva y de servicios de la economía de un país. El sector público se ha visto en la necesidad de crear empresas debido a que los particulares no satisfacen plenamente las necesidades de la sociedad. Las empresas públicas se encuentran ubicadas básicamente en el sector de servicios de la economía y en algunas actividades que se consideran básicas, tales como la industria petrolera y petroquímica (Zorrilla Arena & Silvestre Méndez 2004).

Por actividad pública se entiende al conjunto de operaciones y tareas propias de una persona o entidad en el ámbito público (Zorrilla Arena & Silvestre Méndez 2004).

Por sector privado se entiende uno de los grupos sociales que intervienen en la actividad económica de un país, el cual está integrado por las empresas privadas y los particulares que prestan sus servicios en la economía (Zorrilla Arena & Silvestre Méndez 2004).

Analizando las definiciones anteriores, se puede deducir que para considerar una privatización, la transferencia debe ser de una empresa pública al sector privado o de una actividad pública al sector privado. Sin embargo, las definiciones de los diccionarios no mencionan bajo qué forma jurídica debe ser la transferencia de una empresa o actividad pública al sector privado, así se deja abierta la interpretación legal, para aceptar cualquier modalidad legal, por ejemplo: compraventa, concesión, arrendamiento, cesión parcial de derechos, fideicomiso, etcétera.

Desde la perspectiva de la política económica, es ilustrativa la obra de Villareal

(1988); publicada a breves tres años de la apertura comercial de México, que ocurrió en 1985 durante el sexenio de Miguel de la Madrid.

Villareal (1988), dice que se habla de *privatización*, *reprivatización*, *desnacionalización* de empresas y aunque estos términos se emplean sin mayores distinciones, la verdad es que se trata de modalidades diversas con las cuales se reduce la participación directa del Estado en la economía. Pero en otros países en desarrollo como México el proceso no es de privatización, sino de redimensionamiento del sector paraestatal.

Una de las críticas constructivas al sistema de economía mixta –el cual seguía México desde 1985–, es que la intervención del Estado en este tipo de sistema es tan excesiva en la creación y administración de empresas. Este tipo de empresas son creadas como instrumentos de la economía en los sectores estratégicos y prioritarios. Con el cambio de modelo económico en México, los sectores prioritarios se disminuyeron, por ende la participación del Estado también.

No obstante, el Estado mexicano, aún conserva algunas empresas paraestatales, entre ellas, las Administraciones Portuarias Integrales, de carácter federal y algunas estatales quienes administran algunos puertos del país. En los siguientes apartados se tratará de explicar hasta dónde es posible hablar de privatización portuaria, si es plena o esta limitada.

Antecedentes históricos de los puertos antes de las APIS

Anteriormente a la entrada en vigor de Ley de Puertos -vigente desde 1993-, los puertos eran administrados de una forma centralizada por el Gobierno Federal, quien además había constituido empresas estatales para la operación y prestación de servicios portuarios, además se habían organizado sindicatos de trabajadores portuarios, desafortunadamente, se presentaban una serie de irregularidades

tanto burocráticas como de corrupción, lo anterior tenía como consecuencia deficientes servicios portuarios y por ende encarecimiento en los costos del transporte marítimo.

Por largo tiempo los puertos mexicanos habían permanecido a la zaga de los adelantos tecnológicos y el mejoramiento de los métodos operativos. El uso intensivo de la mano de obra y la persistencia de un sistema laboral estratificado poco flexible, inhibían la utilización de equipo técnico más avanzado (Anda 1999).

Una anomalía común de algunos trabajadores sindicalizados en el puerto, era la utilización de trabajadores sustitutos, conocidos coloquialmente como "cuijes" a quienes ocupaban para cederles su trabajo, pagando una cantidad mínima de salario.

Otra anomalía en los puertos, era el constante robo de las mercancías y/o daños que sufrían los dueños de la carga durante las operaciones, sin que fueran indemnizados, a no ser que contaran con seguros, pero que a su vez resultaban costosos por la alta incidencia de daños y robos.

Las sociedades cooperativas de trabajadores y los sindicatos, en una actuación típicamente empresarial, pactaban la prestación de los servicios portuarios con los navieros, consignatarios, agentes aduanales, armadores y fletadores; y al mismo tiempo, en su calidad de organizaciones laborales, suscribían contratos colectivos de trabajo con aquellos. Con otras palabras las agrupaciones gremiales operaban, de hecho, con carácter exclusivo en lo que dio por llamarse su "radio de acción" (Antonio Zepeda 1999).

A esto se sumaba una falta de coordinación de las autoridades involucradas en la operación portuaria, lo que se reflejaba en retrasos para la entrega de mercancía a los dueños de la carga. Esto llevó a que los industriales mexicanos prefirieran utilizar los puertos de Long Beach y Houston y traer su carga por ferrocarril o autotransporte, que utilizar los puertos mexicanos (Rodríguez *In*: Anda 1999).

En 1989, el Gobierno Federal constituyó un organismo denominado "Puertos Mexicanos" su objetivo era erradicar los vicios que se presentaban en los puertos para hacerlos más eficientes, sin embargo, no se cumplió con dicho fin y en 1993 desapareció ese organismo.

Ante la serie de anomalías que se presentaban por lo comentado en los párrafos anteriores, en 1991, ocurrió la requisa del puerto de Veracruz, esta acción fue el antecedente para establecer la Ley de Puertos que permitió la participación de empresas privadas en las operaciones y prestación de servicios portuarios que más adelante se analizara, aunque estrictamente no constituyó una privatización portuaria plena. La requisa consistió en retomar las instalaciones portuarias por parte del Gobierno Federal para prestar temporalmente los servicios portuarios y las operaciones. Lo anterior se encontraba fundamentado en la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Además, con motivo de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, varias leyes mexicanas fueron modificadas y otras eran novedosas, por ejemplo la promulgación de la Ley de Puertos en 1993 y la abrogación de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos de 1963, que cambio por la Ley de Navegación de 1994.

No pasa por desapercibido que otro de las factores que contribuyó a la aparición de una ley específica en materia de puertos, fue producto de un cambio de política económica que ocurrió en México a partir de 1985, ya que de seguir el modelo de Estado Benefactor se cambió por el modelo Neoliberal, el cual fue más tangible en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Tampoco se soslaya que la determinación de la política económica nacional tiene cierta influencia internacional, como efecto de la globalización. En este sentido, el Banco Mundial ha determinado modelos de administración portuaria en: puertos operadores, en concesión, propietarios y privados.

Aunque no es una regla general, en México

prevalece la forma de administración de los puertos en régimen de concesión y algunos operadores, en éste último caso, por ejemplo, el Puerto de Salina Cruz, donde la terminal de contenedores la opera API, porque hasta la fecha no hay un operador privado que administre la terminal. Otro caso similar es la terminal de contenedores en Coatzacoalcos, aunque en este puerto no ha habido movimiento en sus muelles de este tipo de carga en últimas fechas.

Propiedad de los puertos

Para determinar la propiedad de los puertos mexicanos, es necesario remitirnos al artículo 27 constitucional en donde se establece el régimen de propiedad originaria de la Nación sobre tierras y aguas ubicadas en el territorio nacional, posteriormente referirse a la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) que menciona cuáles son: los bienes nacionales (clasificados en su artículo tercero), a los bienes que están sujetos al régimen de dominio público de la Federación (en su artículo sexto) y los de uso común (contemplados en el artículo séptimo).

Relacionado a la cuestión portuaria, el artículo tercero de la Ley en comento señala que son bienes nacionales los que se encuentran contemplados en el artículo séptimo de la misma ley. Previamente el artículo sexto, fracción II señala que están sujetos al régimen del dominio público los bienes de uso común a que se refiere el artículo séptimo.

Esas remisiones de artículos tercero, sexto y séptimo se deben interpretar integralmente, en éste último establecen en sus fracciones VI y VII, la clasificación como bienes de uso común a los puertos, bahías, radas, ensenadas, diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos cuando sean de uso público. Asimismo el artículo octavo de la misma ley, establece que:

“Todos los habitantes de la República pueden usar los bienes de uso común, sin más

restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos.

Para aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, se requiere concesión, autorización o permiso otorgados en condiciones y requisitos que establezcan las leyes”.

Por lo anterior, se interpreta que los puertos son bienes de uso común, sujetos al régimen de dominio público de la Federación, por ende, son propiedad de la Nación, sin embargo, el segundo párrafo del artículo octavo menciona que para aprovechamientos especiales, como lo sería el caso de los puertos se requiere concesión, autorización o permiso, de conformidad con las leyes y reglamentos administrativos, en este caso sería aplicable la Ley de Puertos y su reglamento, por ser los ordenamientos específicos en la materia, los cuales regulan la concesión y los permisos otorgados a puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias del artículo 20 al 37 de la Ley de Puertos y de los artículos 16 a 26 del reglamento.

Corresponde al Gobierno Federal a través de la SCT otorgar en concesión a los puertos, inicialmente sólo para empresas estatales, lo anterior fue confirmado por jurisprudencia de la novena época, emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denominada: “Concesiones para la Administración Portuaria Integral. El artículo séptimo transitorio de la Ley de Puertos, que establece la posibilidad de otorgarlas directamente a Sociedades Mercantiles de Participación Estatal Mayoritaria, es Constitucional”. En la parte sustancial de la jurisprudencia se reconoce la facultad de la nación para poder concesionar los puertos directamente a empresas paraestatales, sin considerarlo anticonstitucional y que por ende no constituye monopolio.

El concepto de concesión, corresponde al campo del Derecho Administrativo (Acosta Romero 1996) el cual menciona que en México las concesiones son de servicio público y de explotación de bienes del Estado.

Sobre la prestación de los servicios portuarios, éstos pueden ser prestados por la API o a través de terceros, para este último caso se requiere que los prestadores ajenos a la API, según el caso, celebren:

- a) Contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones.
- b) Contratos de prestación de servicios.

Los cesionarios o prestadores de servicios pueden ser personas físicas o morales quienes prestarán sus servicios en los términos que establezca el contrato respectivo, el cual esta basado en las condiciones del título de concesión, por lo que la autonomía de la voluntad de las partes debe ser acorde a dichas condiciones. Para que los contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones y los de prestación de servicios que celebre la API puedan tener validez, necesariamente deben ser registrados ante la SCT de conformidad con el artículo 51, fracción IV de la Ley de Puertos, con esta medida se procura dar cumplimiento a la rectoría del Estado sobre los puertos y a su vez cumplir con el programa maestro de desarrollo portuario. Obligatorio para las APIS.

Es a través de los terceros que en la actualidad se pueden prestar varios servicios portuarios y realizar operaciones en una API mediante contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones, así como contratos de prestación de servicios, el caso más ilustrativo es la operación de las terminales, las cuales se encuentran en cesión parcial de derechos y obligaciones, por ejemplo, Operadora de la Cuenca del Pacífico, S.A. de C.V. en Manzanillo, quien tiene en cesión la instalación de usos múltiples, otro caso es el de empresa Internacional de Contenedores Asociados de Veracruz, S.A. de C.V. quien tiene cesión de una terminal portuaria especializada en el manejo de contenedores en el puerto de Veracruz (Anónimo 2008a-b).

No obstante, los mencionados cesionarios no gozan de la transmisión la propiedad de los

espacios portuarios e instalaciones que ocupan, prestan los servicios en terminales de uso público, pero en caso de incurrir en algún incumplimiento, se les puede rescindir el contrato de conformidad con las cláusulas del contrato celebrado con la API. Se han analizado algunos e invariablemente esta cláusula es obligatoria en contratos de cesión parcial de derechos y contratos de prestación de servicios.

Aunque López Gutiérrez (1999) ha considerado que el termino de privatización o participación del sector privado cubre un espectro muy amplio, que puede ir desde la completa transferencia, por venta de los activos portuarios y de las responsabilidades al sector privado (como ha ocurrido en 10% de los puertos ingleses) o la suscripción de un simple contrato de administración con empresas operadoras privadas, como sucede en algunos puertos de los Emiratos Árabes Unidos; hasta intervenciones mínimas sólo en la prestación de algunos servicios.

En México, a diferencia de Inglaterra, no se han vendido los puertos, ya que su venta implicaría transmisión de la propiedad, lo que se ha otorgado son concesiones y contratos de cesión parcial de derechos y obligaciones, que de ninguna manera generan derechos de propiedad sobre los puertos. De manera general pero aplicable al caso conviene citar el artículo 16 de la LGBN que dice:

“Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de concesión, el permiso o la autorización correspondiente”.

Como se desprende del artículo anterior, deja claramente establecido que no se generan derechos reales, como la propiedad.

Régimen Jurídico de la Administración Portuaria Integral

Previamente al análisis del régimen jurídico de la API, es conveniente mencionar que desde 1993 a la fecha, se han otorgado concesiones a: 16 APIS federales administradas por la SCT, cinco estatales, dos por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y una privada.

Las 16 APIS federales administradas por la SCT se han constituido en los siguientes puertos: Altamira, Coatzacoalcos, Chiapas, Dos Bocas, Ensenada, Guaymas, Manzanillo, Mazatlán, Lázaro Cárdenas, Progreso, Vallarta, Salina Cruz, Tampico, Tuxpan, Topolobampo y Veracruz.

Por su parte las APIS estatales son: Baja California Sur, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas; mientras que las APIS controladas por FONATUR son: Huatulco y Los Cabos.

La única API que tiene concesión con inversión privada es Acapulco, (éste es el modelo más avanzado de inversión privada en puertos por lo que generalmente es considerada como la única API privada, aunque también se encuentra bajo régimen de concesión).

Dentro de las novedades aparecidas en la Ley de Puertos para modificar el sistema portuario nacional, surgió la figura de la API, contemplada en el artículo 38 de la Ley de Puertos que establece:

“...Existe API cuando la planeación, programación, desarrollo y demás actos relativos a los bienes y servicios de un puerto 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.

Asimismo se podrá encomendar concesión la administración portuaria integral de un conjunto de terminales, instalaciones y puertos de influencia preponderantemente estatal dentro de una entidad federativa, a una sociedad mercantil constituida por el gobierno federal o estatal correspondiente”.

El primer párrafo del artículo mencionado, deja claramente establecido que la administración de un puerto se encomienda a una sociedad mercantil mediante concesión, nunca se refiere a que la encomienda sea mediante transmisión de la propiedad, arrendamiento, posesión, hipoteca u otro modo de transmisión, de esta manera el Estado mexicano conserva la rectoría de los puertos y se sigue respetando el régimen de su propiedad contemplado en la Constitución y la LGBN.

En cuanto a la planeación, programación, desarrollo y demás actos relativos a los bienes y servicios de un puerto se encomiendan en su totalidad a una sociedad mercantil, cabe comentar que la organización empresarial de la API, es la de una sociedad mercantil constituida como S.A. de C.V. de naturaleza paraestatal, de conformidad con el artículo 7º transitorio de la Ley de Puertos, ya que inicialmente solo a éstas se les puede otorgar en concesión la administración de un puerto y no se estableció ningún plazo específico para transmitirlo al capital privado sea nacional o extranjero. La vigencia de la concesión legalmente puede ser hasta por 50 años, con la posibilidad de prorrogar el plazo por un tiempo similar, de conformidad con el artículo 23 de la Ley de Puertos.

También se desprende del artículo 38 de la Ley de Puertos, la inclusión de conceptos correspondientes al campo de la administración, como planeación, programación y desarrollo. Un teórico de las formas modernas de la administración portuaria moderna fue el polaco Bohdan Nagorski, quien señala cuatro principios básicos para una administración de puertos eficientes, los cuales son:

1. Autonomía, libre de nombramientos políticos.
2. Autoridad sobre la totalidad del área y funciones portuarias (o unidad de mando).

3. Independencia financiera.
4. Método de organización comercial (Anónimo 1996).

Bajo dichos principios, la figura de la API, cumple en su mayoría con dichos postulados, a continuación se analizará cada uno.

Respecto al primer principio, referente a que la administración del puerto debe ser libre de nombramientos políticos, si bien es cierto que las APIS en su mayoría son empresas de carácter paraestatal dependientes en su mayoría del gobierno federal y estatales (excepto Acapulco), los nombramientos del personal se atienden en función de un perfil comercial y técnico tanto administrativo como operativo. Cada vez es mayor la profesionalización del personal en los puertos e incluso en el área administrativa, empiezan a surgir carreras para cumplir con ese perfil, por ejemplo, la Licenciatura en Ciencias Marítimas orientada a la Administración de Empresas Navieras y Portuarias, impartida en la Universidad del Mar, campus Puerto Ángel.

En cuanto al principio de la autoridad sobre la totalidad del área y funciones portuarias, ejercer autoridad debe ser entendido desde el punto de vista de la administración y no del ejercicio del poder público. Por disposición legal, la API debe contar con un Programa Maestro de Desarrollo, (cuyo objetivo es fijar metas de crecimiento) y además con Reglas de Operación (en donde se debe contemplar la forma de organización operativa del puerto entre las distintas autoridades y los usuarios de servicios portuarios).

No pasa por desapercibido, el debate para determinar si a la API se le puede considerar como una autoridad desde la perspectiva legal, en este sentido el artículo 40 de la Ley de Puertos, establece que además de los derechos y obligaciones que se establecen para los concesionarios, corresponderá a los administradores portuarios (entiéndase APIS); lo siguiente:

I. Planear, programar y ejecutar las acciones

necesarias para la promoción, operación y desarrollo del puerto, o grupo de ellos y terminales, a fin de lograr la mayor eficiencia y competitividad.

II. Usar aprovechar y explotar los bienes del dominio público en los puertos o grupos de ellos y terminales, y administrar los de la zona de desarrollo portuario en su caso.

III. Construir, mantener y administrar la infraestructura portuaria de uso común.

IV. Construir, operar y explotar terminales, marinas e instalaciones portuarias por sí, o a través de terceros mediante contrato de cesión parcial de derechos.

V. Prestar servicios portuarios y conexos por sí, o a través de terceros mediante el contrato respectivo.

VI. Opinar sobre la delimitación de las zonas y áreas del puerto.

VII. Formular las reglas de operación del puerto, que incluirán entre otros, los horarios del puerto, los requisitos que deban cumplir los prestadores de servicios portuarios y, previa opinión del comité de operación, someterlas a la autorización de la SCT.

VIII. Asignar las posiciones de atraque en los términos de las reglas de operación.

IX. Operar los servicios de vigilancia, así como el control de los accesos y tránsito de personas, vehículos y bienes en el área terrestre del recinto portuario, de acuerdo con las reglas de operación del mismo y sin perjuicio de las facultades del capitán de puerto y de las autoridades competentes.

X. Percibir, en los términos que fijen los reglamentos correspondientes y el título de concesión, ingresos por el uso de la infraestructura portuaria, por la celebración de contratos, por los servicios que prestan

directamente, así como por las demás actividades comerciales que realicen, y

XI. Proporcionar la información estadística portuaria.

Respecto al tercer postulado, relativo a la independencia financiera, en la actualidad cada puerto en donde existe API recibe los recursos que cobra de las contraprestaciones derivadas de los contratos de cesión parcial de derechos y los de prestación de servicios, por ejemplo: derechos de puerto, atraque, almacenaje, muellaje, almacenaje y por uso de la infraestructura, de esta manera se han convertido en contribuyentes al fisco. Por otra parte, pagan impuestos como cualquier otra empresa, porque aunque son paraestatales no quedan exentas de su pago.

Hasta la fecha el modelo de las APIS ha funcionado, la única que no ha sido suficiente financieramente es la API de Puerto Chiapas, no obstante se espera que logre su autonomía financiera, una de las medidas que se ha tomado para ello, ha sido la construcción de una terminal de cruceros en el 2006. Considerando que Chiapas es un Estado con un atractivo turístico, puede ser una opción para la atracción de líneas navieras de cruceros al puerto. Aquí tenemos otro caso de una API que su departamento de operaciones se hace cargo de la terminal de cruceros.

Con el fin de garantizar que esa unidad de mando -insistiendo desde la perspectiva administrativa- ocasione abusos en la libertad de precios de servicios portuarios, la Ley de Puertos es novedosa en tanto que vincula los actos de los agentes económicos portuarios con la Ley Federal de Competencia Económica, por ejemplo, establece que los títulos de concesión permisos y autorizaciones que se otorguen en el marco de la Ley de Puertos deberán ajustarse a las disposiciones en materia de competencia económica, es decir, que protejan el proceso de competencia y libre concurrencia de los mercados de servicios portuarios (Paredes 2007).

Finalmente, el cuarto principio que se

refiere al método de organización comercial, las APIS cumplen con ese postulado, ya que por estar constituidas como Sociedades Anónimas de Capital Variable, tienen la finalidad de lucro y por ende su organización es similar a la de cualquier empresa privada. Como empresa incluso tienen metas a cumplir contempladas en un Programa Operativo Anual (conocido como POA); el cual por disposición del título de concesión se tiene que elaborar, de dicho programa los departamentos de operaciones, ingeniería, administración, finanzas y jurídico establecen metas para el mejor desempeño de sus labores y así mejorar constantemente.

Información de última hora

Actualmente, en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados se ha presentado la propuesta de una iniciativa de modificación a la Ley de Puertos, a través del Diputado de Alejandro Delgado de la fracción parlamentaria del PAN; cuyo objetivo es actualizar el marco jurídico normativo en materia portuaria. Para ello se han realizados dos foros, el primero en Altamira, Tamaulipas y el segundo en Progreso, Yucatán. Han participado representantes de varios sectores involucrados, esencialmente se ha discutido sobre la planeación portuaria, mayor plazo en el otorgamiento de concesión y en los contratos de cesión parcial de derechos, para garantizar seguridad jurídica y estímulos en la inversión sobre los puertos.

Por otro lado, a inicios de septiembre del presente año, ha sido publicada la licitación para la construcción de un puerto y ferrocarril en Punta Colonet, Baja California. El proyecto es ambicioso, la expectativa es que sea el puerto más grande de México, esperando que la legislación ayude a la eficiencia portuaria.

Discusión

Anterior a la vigencia de la Ley de Puertos en 1993, los puertos presentaban problemas burocráticos y de corrupción lo que originaba

ineficiencia en la operación y servicios portuarios. Actualmente la propiedad de los puertos pertenece a la Nación, quien a través de la SCT ha transmitido el aprovechamiento y explotación a diferentes APIS, en su mayoría empresas paraestatales, que a su vez han cedido sus derechos y obligaciones o realizado contratos para la prestación de servicios con los particulares. Pero habría que analizar cada caso en particular para determinar si interviene el sector privado. Por regla general los puertos económicamente rentables, se encuentran operadores y prestadores de servicios privados, ejemplo: Altamira, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Veracruz, etcétera. En los no atractivos a la inversión privada las APIS intervienen en alguna(s) etapa(s) de la operación y servicios. El modelo de concesión a las APIS ha funcionado a 15 años de su implementación, porque a excepción de Acapulco, ninguna otra API tiene la concesión 100% otorgada a empresas privadas. Con el presente trabajo se pretende contribuir a entender la realidad de los puertos mexicanos en cuanto a determinar si es posible hablar de una privatización portuaria plena, resultando que no en su totalidad, habría que ser casuístico en cada puerto, inobjetablemente en los puertos rentables, sus servicios son prestados por el sector privado, a través de contratos que no les transmiten la propiedad, ni exclusividad. Habrá que esperar los cambios legislativos.

Agradecimientos

A René Alejandro Aguilar García (Universidad de Colima) y a un revisor anónimo por la revisión crítica del manuscrito. Se agradece a Aitor Aizpuru por su ayuda en la traducción al francés del resumen.

Referencias

- Acosta Romero, M. 1996. Compendio de Derecho Administrativo. Porrúa, México, 566 pp.
- Anda Gutiérrez, C. 1999. Los nuevos puertos mexicanos. Noriega Editores, México, 364 pp.
- Anónimo. 1992. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Océano, Madrid, 792 pp.
- Anónimo. 1996. La administración portuaria. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Junta Local de Conciliación y Arbitraje, México, 303 pp.
- Anónimo. 2008a. API de Manzanillo. Consultado el 14 de mayo de 2008 en: www.puerto-de-manzanillo.com.mx/php/esp/seccion-01.php?eCodSeccion=20207
- Anónimo. 2008b. API de Veracruz. Consultado el 14 de mayo de 2008 en: www.puertodeveracruz.com.mx/portal/page?_pageid=40,1032966&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Antonio Zepeda, J. 1999. Introducción al Derecho Portuario mexicano. API Tampico, México, 158 pp.
- López Gutiérrez, H. 1999. Operación, administración y planeación portuaria. AMIP, México, 254 pp.
- Paredes, V. 2007. La privatización portuaria, regulación y competencia: el mercado de servicios portuarios a contenedores. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México, 127 pp.
- Villareal, R. 1988. Mitos y realidades de la empresa pública ¿racionalización o privatización? Diana, México, 221 pp.
- Zorrilla Arena, S. & J. Silvestre Méndez. 2004. Diccionario de Economía. Noriega Editores, México, 295 pp.

Recibido: 16 de mayo de 2008.

Aceptado: 21 de octubre de 2008.