

## LEGISLACIÓN MARÍTIMA Y PORTUARIA

Marco A. de STÉFANO S.

El derecho mexicano, heredero del derecho romano y de la práctica de la ley escrita, sigue generando características muy suyas que toma de su propia historia. Y así seguirá.

Ahí, junto a las tradicionales partes dogmática y orgánica, está una parte programática de nuestra Constitución, que es una obligación pública de hacer.

La obligación de hacer para el Estado comprende la rectoría del desarrollo nacional, por ello le toca planear, orientar, coordinar y conducir la actividad económica.

En consecuencia, el quehacer legislativo se orientó hacia el sentido señalado y al desplegar los postulados constitucionales fomenta la actividad de los particulares en condiciones de libre concurrencia y excluye el exceso de autorizaciones, por considerarlo una traba a la libertad natural.

También se trata de armonizar el interés social y colectivo con el particular, por ello se establecen ciertas reglas.

En este sentido, se han promulgado leyes como la de Competencia Económica, de Inversión Extranjera, de Aguas, de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, así como las de Puertos y de Navegación.

Sobre las dos últimas tratan estos comentarios.

En realidad, el país, a pesar de sus 10 mil kilómetros de costas y litorales, no se ha distinguido por contar con una especial vocación marinera.

Esto no ha sido óbice para que en el campo del derecho, desde siempre, la obra de distinguidos mexicanos se haya constituido en aportación permanente y en vanguardia, en ocasiones, en esta materia.

Ahora mismo, las leyes de puertos y de navegación son las más nuevas en el mundo, tanto por cronología como por concepto.

Para iniciar el tema conviene comentar que en el sentido amplio comúnmente se engloba dentro del derecho marítimo a todo lo relativo

al buque, a su navegación, a los puertos y otros bienes públicos, a las autoridades, a ciertos actos de comercio, a diversos servicios públicos, y a otros temas similares.

En el sentido estricto, en realidad se trata de un derecho marítimo y de un derecho portuario, cada uno con principios, figuras y conceptos propios de la materia que tutelan.

El derecho marítimo se compone por normas de derecho público, entre las que se encuentran algunas constitucionales, otras de derecho internacional público y otras de derecho administrativo, también lo forman normas de derecho privado que es el caso de varias de naturaleza civil o mercantil.

En ese sentido, el derecho marítimo tiene una cierta dispersión insalvable.

Hay mucho más disposiciones en los diversos tratados y convenios, que en su principal ley, cuyo objeto es regular la navegación, los servicios marítimos, la marina mercante, así como los actos, hechos y bienes relacionados con el comercio marítimo, todas estas normas de las distintas ramas del derecho lo son del derecho marítimo, por una sola circunstancia: el ámbito espacial y preciso de su aplicación. Esto es, su escenario.

Por el contrario, el derecho portuario es todo derecho público. Cuenta con disposiciones constitucionales expresas, pero podría decirse que se trata de un ejemplo de derecho administrativo químicamente puro.

Esto permitió prácticamente codificarlo en una sola ley, cuyo objeto es regular los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias; su construcción, uso, aprovechamiento, explotación, operación y formas de administración, así como la prestación de los servicios portuarios.

El derecho marítimo, en síntesis, regula los actos y hechos de un determinado modo de transporte que se materializa en el buque.

En tanto que, si se simplifica el objeto del derecho portuario, puede señalarse que regula determinados bienes públicos y los servicios que en ellos se prestan.

El nuevo concepto de puerto puede ayudar a precisar la diferencia de lo que se ha señalado y, sobre todo, a dar una idea de la filosofía de la nueva legislación.

Al principio se había pensado que era necesario encontrar una definición de puerto para la ley, que fuera prácticamente internacional, porque el transporte marítimo es casi exclusivamente internacional y sus participantes requieren entender lo mismo en cualquier parte del mundo.

Sin embargo, no siempre puede lograrse la universalidad del concepto, porque frecuentemente deben considerarse circunstancias nacionales.

La ley anterior en realidad no definía al puerto, sólo lo clasificaba en razón de su régimen de administración o tipo de tráfico, pero la definición tradicional más aceptada era que se trataba de un lugar de la costa para el abrigo, recepción y salida de embarcaciones.

En la doctrina encontrábamos la definición del maestro Raúl Cervantes Ahumada, que en su estupenda obra de derecho marítimo señala: “Los puertos marítimos son lugares habilitados por el Ejecutivo Federal para prestar servicios a los barcos que a ellos arriben o que de ellos zarpen. Son la puerta de entrada a tierra firme”.

Pero, aquí se inician las reflexiones.

El barco es sólo uno de los medios de transporte. Los otros son el ferrocarril, el autotransporte y el avión.

Cada uno de estos medios utiliza una vía de comunicación determinada que es el caso de la ruta marítima, la vía férrea, la carretera, o el espacio aéreo.

Vías y medios generan un tercer elemento que es el servicio público de transporte, cuando éstos se ponen a disposición de terceros.

El puerto no es la vía marítima o su prolongación, es la confluencia de tres de ellas. Es parte integrante de todas porque forma el nodo. Tiene instalaciones y servicios para los distintos medios: dársenas y muelles para el barco; patios, vialidades y estacionamientos de distribución y espera para el autotransporte; y emparrillados, espuelas y escapes para el ferrocarril.

La misma cantidad de carga que llega en un buque sale por ferrocarril o camión, o viceversa.

De ahí que la definición de puerto en la ley, además de señalar lo tradicional respecto de la función de abrigo a embarcaciones, contemple que sus servicios e instalaciones son para la transferencia de bienes y transbordo de personas entre los modos de transporte que enlaza.

Los otros puntos que debía considerar la definición aplicable a los puertos nacionales, eran que no bastaba que el recinto portuario, esto es la zona federal de aguas y terrenos del dominio público de la Federación para las instalaciones y servicios portuarios, fuera el sinónimo de puerto, porque el nuevo concepto debía responder también a aspectos económicos reales y considerar otras zonas como las de uso común, canales en aguas y libramientos en tierra, que son los accesos al recinto y que era importante que quedaran, por ley afectados a su funcionamiento.

O bien como aquella distinta de la zona federal y de la de uso común, que se forma primordialmente con terrenos de propiedad particular, y, en algunos casos, también con bienes del dominio privado de cualquiera de los tres órdenes de gobierno.

Esta área se denomina zona de desarrollo portuario, y conforma el parque industrial.

Igualmente, la definición debía indicar que el puerto se compone de terminales e instalaciones públicas, estas obligatorias, pero puede haber otras privadas. En el mismo caso, quedaron los servicios.

De esta manera, el artículo 2º, fracción II dice: Puerto:

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.

Por lo que se refiere al marco jurídico, cabe señalar que los puertos están encomendados a la Federación por virtud de disposiciones constitucionales.

Las leyes aplicables eran la de Navegación y Comercio Marítimos, que duró vigente 30 años, y la de Vías Generales de Comunicación de hace 53, que sigue como legislación supletoria.

Como las leyes de Vías y de Navegación no eran recientes, la administración pública reguló varios fenómenos que se presentaron en esos años, con normas de otras jerarquías.

En este sentido, la regulación se encontraba dispersa en leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, planes, programas y circulares. Las disposiciones en este ramo sobrepasaban las 6 mil 500.

La nueva ley parte de una hipótesis propia, muy sintética, en el sentido de que los puertos son servicios.

En el detalle toma en cuenta que los servicios sólo son posibles usando determinados bienes y que tanto bienes como servicios deben ser regulados y administrados.

Autoridad, administración, bienes y servicios son su parte sustantiva y destacan la naturaleza de los bienes, las nuevas concesiones, el esquema especial de contratos y el régimen de los servicios.

Por lo que respecta a la autoridad, el gobierno sólo conserva funciones normativas como la formulación de políticas generales, la supervi-



sión, el otorgamiento de concesiones y el registro de reglas de operación.

La Federación sólo administrará, construirá, operará o explotará puertos, en ausencia del interés de los particulares o de los gobiernos de los estados.

Para fortalecer esta política se ha dispuesto que basta la petición de parte, para que se expida la convocatoria pública que da inicio al procedimiento concesionario.

La autoridad local está representada por la capitanía de puerto que tiene como atribuciones verificar el cumplimiento de la ley, reglamentos y normas; otorgar autorizaciones de reducida importancia; vigilar la seguridad del puerto y actuar como auxiliar del Ministerio Público.

Se plantea la figura de la administración portuaria integral en la que destacan dos características:

- El otorgamiento de una concesión múltiple que incluye todos los bienes y servicios, y
- La autonomía operativa.

Cabe señalar que tradicionalmente la doctrina ha distinguido entre concesiones de servicio público y concesiones para explotar bienes de dominio público.

La legislación mexicana así lo ha regulado e incluso agrega una más que es la relativa a la construcción de obras.

En materia portuaria se introdujo esta nueva modalidad a la que me permitiré llamar macroconcesión, porque comprende todos los supuestos susceptibles de ser concesionados: los bienes, las obras y los servicios.

Sólo podrán ser titulares de concesiones para la administración portuaria integral, sociedades mercantiles constituidas conforme a las leyes mexicanas.

La participación de inversionistas extranjeros se regula por la ley de la materia.

Hay dos tipos de concesiones integrales:

- Aquellas en que el administrador maneja directamente los bienes, pero está obligado a contratar con terceros la prestación de los servicios, y
- Aquellas por las que se autoriza al administrador también la prestación directa de los servicios.

Lo anterior obedece a que se estima que no conviene al puerto que el administrador también sea prestador de servicios, toda vez que va en

detrimento de una libre concurrencia y de una competencia en igualdad de condiciones que se debe garantizar a los demás prestadores de los mismos servicios.

Sin embargo, en puertos menores es muy posible que no sea rentable la sola prestación de un servicio y menos la participación en el mismo de dos o más empresas. A ello obedece el segundo supuesto.

Los administradores portuarios asumen, en general, todas las actividades administrativas que a la fecha corresponden a la Secretaría, incluidas la construcción de obras, la planeación y desarrollo del puerto o grupo de puertos, y su promoción y fomento.

Los gobiernos de los estados y los municipios, en su caso, podrán participar en el desarrollo y administración de los puertos conforme a lo siguiente:

- Cuando se trate de puertos cuya zona económica de influencia se considere preponderantemente estatal, puede constituir la sociedad mercantil concesionaria.
- Cuando no sea el caso, podrán participar como integrantes de las comisiones consultivas que se crearían como órganos de colaboración de las administraciones portuarias.

Dichas comisiones tendrán como propósito coadyuvar en la promoción del puerto, así como conocer sus principales proyectos de ampliación y de modernización.

Los bienes se destinan a diferentes propósitos, por lo que los requisitos para su uso no podrían ser los mismos.

Esto hace que se clasifiquen en puerto, terminales portuarias, marinas e instalaciones portuarias, las áreas o zonas en que se realiza la actividad portuaria.

La diferencia entre cada uno de estos conceptos no lo da su tamaño, sino el destino o uso de los bienes.

La definición de puerto ya fue comentada.

Se tratará de una terminal portuaria, cuando las instalaciones se utilicen para dar servicio especializado a personas o bienes, generalmente de carácter privado.

Las marinas se distinguen por la actividad de las embarcaciones que se atienden en ellas, que siempre serán de recreo o deportivas y porque prestan servicios a terceros con una organización muy especializada.

Se deja el término genérico de instalaciones portuarias para las obras de infraestructura y edificaciones, como muelles, bodegas y cobertizos.

Los puertos siempre serán públicos y se clasificarán en de altura y de cabotaje según sea su tipo de tráfico, obras e instalaciones.

Se reserva para las terminales, la clasificación de públicas y privadas, así como la de comerciales, industriales, recreativas y pesqueras.

Aun cuando los servicios portuarios son el propósito de toda la infraestructura física y organizativa descrita, la ley no los considera como públicos, sino como servicios al público.

Al clasificarlos como servicios al público, éstos se pueden otorgar mediante permisos y no se someten a un régimen concesionario.

Se distinguen cuatro tipos de servicios portuarios: los que se prestan a las embarcaciones como el pilotaje y remolque; los de suministro tales como agua, electricidad, combustible y demás; las maniobras que consisten en la carga y descarga de mercancías; y, los servicios en las instalaciones como el de vigilancia, bomberos e iluminación.

En síntesis, el uso de bienes, la construcción de obras y la prestación de servicios, se permitirá conforme lo siguiente:

- Para los puertos, concesiones integrales, que implican la totalidad de los bienes y servicios.
- Para las terminales fuera de los puertos, concesiones que permiten el uso, la construcción y la operación de las mismas.
- Para las marinas, concesiones que permiten la construcción, operación y explotación de éstas.
- Para los servicios a terceros, permisos en los puertos que no se encuentren a cargo de una administración integral.
- Para embarcaderos, atracaderos, botaderos y demás, autorizaciones cuando no se encuentren en algún recinto portuario.

Las concesiones se podrán otorgar hasta por un plazo de 50 años con la posibilidad de ser prorrogado. La ley anterior señalaba 30 años.

Por lo que se refiere al procedimiento para el otorgamiento de las concesiones, se prevé la adjudicación por concurso para administraciones integrales, terminales e instalaciones públicas y la adjudicación directa sólo en el caso de terminales privadas y marinas.

En cuanto a las tarifas, su aplicación se sujetará a la legislación en materia de monopolios.

Cuando no exista competencia en determinado puerto o servicio, la Secretaría fijará tarifas máximas, tomando en consideración los costos en los puertos donde las condiciones sí permitan dicha competencia.

Por lo que toca a la Ley de Navegación, diré brevemente que destacan los siguientes puntos:

- Se incluye en el régimen de la ley el concepto de artefacto naval, el cual comprende a las plataformas de exploración y explotación de recursos naturales, muy comunes en México.
- Se reducen al mínimo los privilegios marítimos que se otorgan a los acreedores en relación con las embarcaciones y se precisan los conceptos sobre hipoteca marítima y su ejecución. Esto da mayor claridad y seguridad jurídica a las instituciones para financiar a las embarcaciones mexicanas, en beneficio de la marina mercante nacional.
- Los riesgos y accidentes de la navegación, así como lo relativo al salvamento y la responsabilidad civil se regulan de acuerdo con los tratados internacionales.

En este sentido se abandona el concepto medieval de fortuna de mar, por el que el naviero limitaba su responsabilidad civil sólo al valor del buque y sus pertenencias, y se establece la delimitación objetiva de la responsabilidad en la forma y términos de los convenios internacionales.

Asimismo, se establece la obligación para todos los buques que naveguen en zonas marinas mexicanas de contar con el seguro respectivo.

Este nuevo esquema es particularmente importante al evitar que en caso de contaminación resultante de derrames o descarga de hidrocarburos de los barcos, México se quede sin la debida indemnización.

- En el capítulo de contratos se deja a las partes la mayor libertad en los fletamentos.  
Se facilita la explotación y operación de las embarcaciones, al dar mayor libertad a las partes para utilizar los contratos de fletamentos. Ahora éstos consisten en poner una embarcación en estado de navegabilidad a disposición del fletador.  
Los fletamentos pueden ser a casco desnudo, por tiempo o por viaje.
- En el contrato de transporte marítimo, mediante conocimientos, se incorporan las reglas que se aplican en la mayor parte del mundo. El comercio exterior del país se integra a la realidad internacional en este aspecto.



## LEGISLACIÓN MARÍTIMA Y PORTUARIA

219

- En materia de accidentes marítimos se incorporan los últimos tratados y reglas sobre la materia y se da una forma ágil de manejarlos en las investigaciones. Se prevén y protegen los casos de piezas arqueológicas y coloniales que puedan encontrarse en aguas mexicanas.
- Por último se crea un libro de procedimientos sencillos para las figuras propias del derecho marítimo.

Para finalizar, quisiera citar una obra de Carlos Bosch García, de 1981, editada por el Instituto de Investigaciones Históricas de nuestra Universidad, llamada *México frente al mar*, en la que relata el conflicto histórico, desde la conquista, entre la novedad marinera y la tradición terrestre. En su preámbulo dice: todavía cabe pensar si las costas, que reflejaron la historia interna del país, deben concebirse como la zona de fricción con la historia externa. Además habría que ver si la presión en ellas ejercida por la historia externa se convirtió en la fuerza que obligó a la historia nacional a cambiar.

Estas fuerzas incontenibles produjeron rechazos severos y el país se aisló, dando lugar a los serios periodos de ruina del siglo XIX que, en gran parte, se pueden atribuir a la irrealidad con que se trataron las cosas del mar.