

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"RÉGIMEN JURÍDICO DE GESTIÓN PORTUARIA Y LA SITUACIÓN DE LOS PUERTOS DE
GUATEMALA"

TESIS DE GRADO

JENNIFER ILIANA CARCAMO MIRANDA

CARNET 12995-07

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, MAYO DE 2018
CAMPUS CENTRAL

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"RÉGIMEN JURÍDICO DE GESTIÓN PORTUARIA Y LA SITUACIÓN DE LOS PUERTOS DE
GUATEMALA"

TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

POR

JENNIFER ILIANA CARCAMO MIRANDA

PREVIO A CONFERÍRSELE

EL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, MAYO DE 2018
CAMPUS CENTRAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, S. J.
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

DECANO: DR. ROLANDO ESCOBAR MENALDO
VICEDECANA: MGTR. HELENA CAROLINA MACHADO CARBALLO
SECRETARIO: LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ
DIRECTOR DE CARRERA: MGTR. ALAN ALFREDO GONZÁLEZ DE LEÓN
DIRECTOR DE CARRERA: MGTR. JUAN FRANCISCO GOLOM NOVA
DIRECTORA DE CARRERA: MGTR. ANA BELEN PUERTAS CORRO

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

LIC. MYNOR AUGUSTO HERRERA QUIROZ

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

MGTR. JUAN FRANCISCO GOLOM NOVA

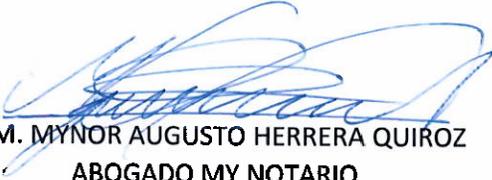
Guatemala, 16 de marzo de 2018

Honorables Miembros del Consejo de Facultad
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

Honorables miembros del Consejo:

Por resolución del Consejo de Facultad, fui designado asesor del trabajo de tesis de la estudiante Jennifer Iliana Cárcamo Miranda, el cual lleva por título: «RÉGIMEN JURÍDICO DE GESTIÓN PORTUARIA, Y LA SITUACIÓN DE LOS PUERTOS DE GUATEMALA». El trabajo se desarrolló de forma integral y exhaustiva, cumpliendo los requerimientos exigidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por lo que se emite el presente **dictamen favorable** con relación a la tesis realizada por la estudiante Cárcamo Miranda.

Es importante señalar que el título de la tesis, que inicialmente era «LOS PUERTOS EN EL COMERCIO EXTERIOR Y SU RÉGIMEN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICO-PRIVADO EN GUATEMALA: CASO TERMINAL FERROVIARIA PUERTO BARRIOS» ha sido sustituido por el de «RÉGIMEN JURÍDICO DE GESTIÓN PORTUARIA, Y LA SITUACIÓN DE LOS PUERTOS DE GUATEMALA» a sugerencia de este asesor, por entender que el nuevo título responde de una manera más adecuada al contenido del trabajo de tesis. Por otra parte, es de destacar que la investigación realizada por la estudiante Cárcamo Miranda aborda, en forma rigurosa, el estudio de los distintos regímenes jurídicos de los puertos de Guatemala desde la perspectiva de los puertos latinoamericanos, constituyendo un interesante aporte al conocimiento de la realidad portuaria nacional.



LI.M. MYNOR AUGUSTO HERRERA QUIROZ
ABOGADO MY NOTARIO
ASESOR DE TESIS

*Licenciado
Mynor Augusto Herrera Quiroz
Abogado y Notario*



Guatemala 5 de mayo de 2018

Dr. Rolando Escobar Menaldo
Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
Universidad Rafael Landívar.

Estimado Dr. Escobar:

Conforme nombramiento, para ser Revisor de Fondo de la tesis de grado: «**RÉGIMEN JURÍDICO DE GESTIÓN PORTUARIA Y LA SITUACIÓN DE LOS PUERTOS DE GUATEMALA**», de la estudiante **JENNIFER ILIANA CÁRCAMO MIRANDA** carné: **12995-07** de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, rindo el presente informe:

1. He procedido a revisar el documento presentado por la estudiante Cárcamo Miranda, del cotejo de referido documento se le sugirió hacer unas mínimas adecuaciones y correcciones pertinentes las cuales ha entregado satisfactoriamente.
2. Hago constar que el documento final cumple en forma y en fondo con los prepuestos establecidos conforme la normativa académica vigente y el desarrollo capitular abarca los aspectos fundamentales para comprender la temática pretendida.
3. Cumplidos los requisitos tanto de forma como de contenido del trabajo de grado, en mi calidad de Revisor de Fondo y Forma, otorgo **DICTAMEN FAVORABLE** para que la sustentante **JENNIFER ILIANA CÁRCAMO MIRANDA** pueda solicitar la autorización para la publicación de su tesis de grado.

Sin otro particular me suscribo,

Atentamente,

Lic. Juan Francisco Golom Nova M.A.
Abogado y Notario



jfgolom@yahoo.es



Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante JENNIFER ILIANA CARCAMO MIRANDA, Carnet 12995-07 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 07239-2018 de fecha 5 de mayo de 2018, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

"RÉGIMEN JURÍDICO DE GESTIÓN PORTUARIA Y LA SITUACIÓN DE LOS PUERTOS DE GUATEMALA"

Previo a conferírsele el grado académico de LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 8 días del mes de mayo del año 2018.

LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ, SECRETARIO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar



AGRADECIMIENTO

A Dios, mi Señor y salvador, fortaleza de mi vida, de quien es toda honra y toda gloria.

A mis padres, por su apoyo y ejemplo permanente, y por darme un hogar lleno de amor, enseñanza y felicidad. Poseen mi corazón, admiración y respeto.

A mi hermana, por alegrar mi vida todos los días, siendo una sabia tortolita.

A Mynor, por ser mi compañero y apoyo, por crear sonrisas y sueños en esta aventura de amarnos para siempre.

A Bannis, César, Andrés, Mishi, Moli, y Ale, por bendecir mi vida, y ayudarme a ser mejor persona. Los quiero, valoro y aprecio hasta donde las palabras no alcanzan.

Al jefe, por permitirme ser parte del puerto que inspiró esta investigación, por sus consejos y sabiduría.

A mis familiares y amigos, por su cariño sincero y apoyo.

Si quieres construir un barco, no empieces por buscar madera, cortar tablas o distribuir el trabajo. Evoca primero en los hombres y mujeres el anhelo del mar libre y ancho.

-Antoine de Saint-Exupéry

Responsabilidad: La autora es la única responsable de los contenidos y conclusiones de la presente tesis.

Abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CEPAL	Comisión Económica para Latino América
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad
CPN	Comisión Portuaria Nacional
COBIGUA	Compañía Bananera Guatemalteca Independiente, S. A.
COCATRAM	Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo
EPQ	Empresa Portuaria Quetzal
FEGUA	Ferrocarriles de Guatemala
MP	Ministerio Público
OMI	Organización Marítima Internacional
PBIP	Protección a Buques e Instalaciones Portuarias
PGN	Procuraduría General de la Nación
PNLOG	Plan Nacional de Logística
TCQ	Terminal de Contenedores Quetzal
TEU	Twenty-foot Equivalent Unit
UNCTAD	United Nations Conference of Trade and Development
USAID	United States Agency for International Development
ZAL	Zonas de Actividades Logísticas

Resumen Ejecutivo

El presente trabajo de investigación tiene por objeto la conformación de un documento de estudio portuario con enfoque jurídico, en el cual se exponen las generalidades principales sobre los puertos, con el objeto de poder para analizar los regímenes jurídicos de gestión portuaria, y los esquemas jurídicos de gestión portuarias, entre los cuales se encuentran la institucionalidad, marcos regulatorios y asociaciones público privadas.

Con lo anterior se realiza un análisis sobre el régimen jurídico de gestión del sistema portuario nacional d Guatemala y su situación legislativa en la materia, aportando un comparativo de los diferentes regímenes de gestión en el país, en base a los marcos doctrinales mundialmente aceptados, a fin de demostrar en qué puerto se trabaja con un régimen jurídico de gestión portuaria más eficiente.

Índice

Página

Introducción	i
---------------------------	----------

Capítulo 1

Generalidades de Puerto

1.1. Definición de Puerto.....	1
1.2. Factores que se relacionan con los puertos	4
1.2.1. Factores físicos:.....	5
1.2.2. Factores socioeconómicos:	5
1.2.3. Factores ambientales:	5
1.3.4 Factores políticos:	5
1.3. Comercio marítimo.....	6
1.4. Clasificación evolutiva de los puertos	7
1.4.1. Puerto de primera generación.....	7
1.4.2. Puertos de segunda generación:.....	7
1.4.3. Puertos de tercera generación:.....	8
1.4.4. Puertos de cuarta generación	9
1.5. Servicios portuarios	10
1.5.1. Servicios técnico-portuarios:	10
1.5.2. Servicios para facilitar el intercambio de medios de transporte.....	11
1.5.3. Servicios portuarios técnicos o comerciales:.....	11
1.6 Impacto económico de los puertos.....	11

Capítulo 2

Régimen Jurídico de Gestión Portuaria

2.1. De la actividad y régimen portuario	14
2.1.2 Relevancia de la actividad portuaria	17
2.2. Autoridad y gobernanza portuaria o régimen jurídico de gestión	19
2.2.1. Autoridad portuaria	19
2.2.2. Gobernanza portuaria o régimen jurídico de gestión	21
2.2.3. Funciones de la gobernanza portuaria	22
2.2.4. Regímenes jurídico de gestión portuaria o modelos de gobernanza	24

2.3. Reforma legal portuaria	26
2.3.1 Principios de los años noventa	26
2.3.2. Proceso de devolución	27
2.3.3. Nueva reforma	30
2.4. Esquemas jurídicos de modernización portuaria	31
2.4.1 Institucionalidad	32
2.4.2. Marcos regulatorios	39
2.4.3. Asociaciones público privada	52

Capítulo 3

Situación en Guatemala

3.1. Comisión Portuaria Nacional	58
3.2. Autoridad Marítima	62
3.3. Gobernanza.....	65
3.3. Institucionalidad	68
3.4. Marcos Regulatorios	70
3.4.1. Nacional.....	70
3.4.2. Internacional.....	74
3.4.3. Iniciativa de Ley.....	75
3.5. Sistema Portuario Nacional	75
3.5.1. Puerto Quetzal.....	76
3.5.2. Puerto Santo Tomás de Castilla	82
3.5.3. Puerto Barrios.....	85

Capítulo 4

Presentación, Análisis y Resultados

4.1. Cumplimiento de los objetivos de la investigación.....	91
4.2. Cuadros de cotejo y comparativos del Sistema Portuario Nacional	96
4.2.1. Cuadro de cotejo de parámetros de ley modelo de puertos con legislaciones portuarias de países de Latinoamérica y Guatemala.....	96
4.2.2. Cuadro descriptivo de parámetros de ley modelo de puertos existentes en la legislación de Guatemala.....	100
4.2.3. Cuadro descriptivo de parámetros de ley modelo de puertos necesarios para el régimen jurídico de gestión portuaria.....	103
4.2.4. Cuadro comparativo de los regímenes jurídicos de gestión portuaria:.....	103

4.2.5. Cuadros de cotejo de los puertos de Guatemala según su régimen jurídico de gestión portuaria:.....	105
4.2.6. Cuadro comparativo de los regímenes jurídicos de gestión portuaria de los puertos de Guatemala.....	108
4.2.7. Cuadro comparativo de rendimiento medio de buques portacontenedores según cada puerto en Guatemala	109
4.2.7. Cuadro comparativo de movimiento de TEUs en puertos de Guatemala.....	112
Conclusiones.....	117
Recomendaciones	121
Referencias.....	122
Anexos	132

Introducción

En la actualidad el comercio exterior tiene una participación muy importante en la economía a nivel mundial, entendiéndose como el intercambio de bienes o servicio entre un país con otros. Al tratarse de bienes, este intercambio se realiza con transporte terrestre, aéreo, y marítimo en su mayoría, tal es el caso, que las mercancías transportadas por agua han aumentado en un 63% a una tasa de variación anual promedio de 4,1% a nivel mundial¹. (Sánchez & Pinto, 2015) En Guatemala, la estructura del comercio exterior se conforma en un 80% por el comercio que se genera en las importaciones y exportaciones movilizadas por la vía marítima². Por lo tanto, los puertos tienen una participación activa en el desarrollo del comercio exterior, y con estas cifras se demuestra que tienen un rol primordial dentro de la cadena de logística.

En el ámbito portuario, los embarcadores buscan instalaciones portuarias desarrolladas con infraestructura para el movimiento de carga. A partir de esto, surge el cuestionamiento sobre por qué dentro de un mismo país, hay terminales portuarias con mejor infraestructura, o mayores niveles de eficiencia, (considerando en este aspecto, que una mejor infraestructura no siempre conlleva una mayor eficiencia); y la respuesta apunta al tipo de régimen jurídico de gestión portuaria que se desarrolla en cada puerto.

En el caso de Guatemala, actualmente existen tres instalaciones portuarias principales, dos de ellas ubicadas en el litoral del Atlántico (Santo Tomás de Castilla y Puerto Barrios), y una localizada en el litoral del Pacífico (Puerto Quetzal). En cuanto al régimen jurídico de gestión portuaria, en Guatemala los puertos son bienes de uso público común, y actualmente se enfrentan a la necesidad de involucrar al sector privado en las operaciones portuarias, pero no

¹ Sánchez, Ricardo J. y Francisca Pinto, *Nuevos Escenarios del Transporte Marítimo, Parte I: escenario actual del comercio marítimo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unidad de Servicios de Infraestructura, Boletín FAL, Edición No. 338, número 2 de 2015, página 3

² Comisión Portuaria Nacional, *Informe Estadístico El Sistema Portuario Nacional, en apoyo al Comercio Exterior de Guatemala 2016*, Dirección de Asesoría y Estudios, Guatemala, abril 2017, página 12

se cuenta con marcos legales que regulen esta participación de forma específica para los puertos.

La presente investigación se enmarca en lo descrito por Sandra Piccolo de Castro, quien establece que la eficiencia de un puerto no requiere únicamente de su infraestructura, sino también de una gestión dedicada en las operaciones. En base a lo expuesto, la pregunta de investigación se orienta a comprender el impacto que tienen las operaciones portuarias en Guatemala, y las mejoras que se pueden obtener al utilizar un régimen jurídico de gestión portuaria con participación del sector privado, es decir, ¿Cuál es el impacto que tiene la administración privada en el sector portuario de Guatemala?, y la central, ¿Qué régimen jurídico de gestión portuaria es el más eficiente?

Con el propósito de responder a estas preguntas, el objetivo general de la presente investigación se centra en determinar el régimen jurídico de gestión portuaria más eficiente, utilizando como unidades análisis los modelos de puerto operador (operating port), puerto instrumento (tool port), Puerto propietario (landlord port), puerto privado (private port) y puerto concesionario (terminal port).

Los objetivos específicos de la investigación se centran en: A) investigar sobre la importancia de los puertos, en el comercio exterior, por lo que en el primer capítulo se presentan las generales sobre puertos. Aunque este objetivo no es estrictamente jurídico, resulta oportuna una introducción para comprender adecuadamente el tema portuario en el comercio internacional, y así poder visualizar la importancia de su aportación jurídica. B) Conocer los términos de referencia del régimen jurídico de gestión portuaria y los modelos jurídicos de su modernización. Para lo cual, el segundo capítulo describe los regímenes jurídicos aceptados en el sector, y describe los esquemas jurídicos de modernización portuaria, que contemplan la institucionalidad portuaria, marcos regulatorios, y asociaciones público-privadas. C) Conocer la realidad portuaria guatemalteca y los instrumentos legales en los que se asienta esa realidad, lo cual se describe en la parte inicial del capítulo tres, con una exposición del Sistema Portuario Nacional, enmarcado dentro de los conceptos doctrinales del capítulo segundo según la realidad del régimen jurídico de gestión portuaria de cada uno de los

puertos. D) Analizar un comparativo de los regímenes jurídicos de gestión portuaria que actualmente existen en Guatemala, a fin de determinar cuál tiene el mejor desempeño, esto se presenta a través de cuadros comparativos e índices de rendimientos, con lo cual se alcanza a determinar, qué modelo es más eficiente en la realidad actual del país.

La presente investigación es de tipo jurídico descriptiva, ya que incluye en su contenido conceptos generales de la administración de los puertos, y detalla la situación portuaria de Guatemala incluyendo los antecedentes históricos de cada terminal, enfatizando sobre el actual régimen jurídico de gestión portuaria del país. La metodología utilizada en la presente monografía es de carácter documental, utilizar como referencia normativa vigente nacional e internacional, y bibliografía documental y digital. Los alcances de la investigación abarcan información que provee un entendimiento de la actividad de los puertos, dado que en el ámbito jurídico no es comúnmente estudiado; a su vez abarca datos relevantes del sistema portuario nacional, incluyendo los niveles de intervención privada que en materia de puertos existe en el país, así como la legislación vigente que regula la actividad portuaria en Guatemala. Es importante aclarar que la presente investigación no pretende señalar o generar cuestionamientos legales sobre las operaciones actuales, sino más bien crear la conciencia sobre las oportunidades de mejora legislativa e institucional que tiene el país en el ámbito portuario, utilizando como referencia los regímenes jurídicos de gestión portuaria de otros países de Latinoamérica.

Los límites que afrontó este estudio fueron la escasez de información jurídica portuaria sobre los puertos de Guatemala, y la vasta cantidad de criterios en relación a puntos doctrinales del ámbito portuario. Por lo anterior, el marco de referencia utilizado se basa principalmente en datos de organismos internacionales, y puertos de la región. El aporte de la investigación es crear un documento de estudio portuario con enfoque jurídico en cuanto a los modelos de gestión, especialmente conceptualizando la actual administración de los puertos de Guatemala en la clasificación doctrinaria de régimen jurídico de gestión portuaria, a fin de demostrar que la participación privada en la gestión de los

puerto resulta eficiente y conveniente para el país a través de la implementación de esquemas jurídicos de modernización portuaria tales como institucionalidad, marcos legales, y asociaciones público-privadas.

Capítulo 1:

Generalidades de Puerto

Sumario: 1.1. Definición de Puerto. 1.2. Factores que se relacionan con los puertos. 1.3. Comercio marítimo. 1.4. Clasificación evolutiva de los puertos. 1.5. Servicios portuarios. 1.6. Impacto económico de los puertos

El presente capítulo contiene conceptos generales de los puertos, que deben ser estudiados previo a profundizar en el análisis de los regímenes jurídicos de gestión portuaria. Una introducción a la definición de puerto y los factores externos con los que se relacionan, así como el impacto económico de los mismos, permite comprender más ampliamente la actividad multifuncional que estos tienen, y su interrelación directa y cercana con la sociedad, la economía y el ambiente político de un país. El estudio general en este capítulo, se consolida con una exposición sobre los principales servicios que se brindan en los puertos, y su rol en el comercio marítimo, agregando a ello, la dinámica evolutiva según su infraestructura y administración.

1.1. Definición de Puerto

Desde hace mucho tiempo se ha dado una evolución en el concepto de puerto, mezclando varios factores como su funcionalidad, ya sea de índole turístico o comercial, o bien, como referencia a una ciudad en donde existe una costa con acceso al mar. Aunque en materia marítima comercial se le conoce comúnmente como el lugar ubicado en la costa de un territorio a la orilla de un mar o río, en donde las embarcaciones pueden detenerse de manera segura para embarcar o desembarcar. Realmente cada definición es analizada según el nivel de detalle que se pretenda alcanzar. Para el presente caso, es importante sobrepasar la

superficie de un concepto general de puerto según lo define el Diccionario de la Lengua Española³, para una comprensión más detallada de su significado.

Ana López Pampín e Iria González Liaño señalan una definición que incluye otros factores, indicando que puerto marítimo es «*el área urbana, natural o artificial, dispuesta para el atraque y desatraque de embarcaciones que ofrece la infraestructura y los servicios necesarios para desarrollar las diferentes actividades, tanto de carácter comercial, como lúdico o deportivo*»⁴. Al igual que lo establecido por la Unión Europea,⁵ esta definición incluye la actividad que se desarrolla en los puertos. Carles Rúa Costa establece la importancia de que los puertos se ubiquen con una proximidad al sector productivo, para facilitar el movimiento de los mercancías.⁶ Por su parte, Manuel Ossorio, define el puerto como un punto fronterizo ya sea éste de carácter natural o artificial, habilitado para prestar servicios a los barcos, a personas, el traslado de mercaderías a otros puertos o el resguardo de las mismas en el puerto, realizando actividades que tienen relevancia desde el derecho privado, administrativo hasta derecho internacional⁷.

³ Puerto: lugar en la costa o en las orillas de un río que, por sus características, naturales o artificiales, sirve para que las embarcaciones realicen operaciones de carga y descarga, embarque y desembarco, etc. Diccionario en línea de la Real Academia Española 22ª. Edición disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=puerto> , fecha de consulta; 27 de abril 2018.

⁴ López Pampín, Ana, Iria, González Liaño, *Estudios Marítimos*, 1ª Edición, España, Netbiblo, S.L.,A Coruña, 2004, página 9.

⁵ La Unión Europea define puerto como la zona de tierra y agua dotada de unas obras y equipo que permitan principalmente la recepción de buques, su carga y descarga, y el almacenamiento, recepción y entrega de mercancías, así como el embarco y desembarco de pasajeros. Tapia Gutiérrez, Diego Hernán, *Diseño Urbano y Arquitectónico del Centro de Exposiciones Permanentes de Loja*, Universidad Internacional de Ecuador, Facultad de Arquitectura y Diseño, 2011, página 46.

⁶ «*Hay que tener en cuenta que los puertos son puertas de entrada y salida del transporte marítimo y este tipo de transporte es el que maneja un mayor volumen de mercancía; así, en los puertos se generan grandes concentraciones de carga que facilitan el logro de economías de escala en el conjunto de actividades logísticas. En cuanto a su participación en el ámbito productivo, hay que remarcar que en muchos puertos o en su proximidad, por la facilidad de acceso que estos tienen a las materias primas, se han ubicado a lo largo de los tiempos industrias básicas y estratégicas (refinerías, plantas regasificadoras, acerías,...)*».Rúa Costa Carles, *Los puertos en el transporte marítimo*, Universidad de Cataluña, Instituto de Organización de Control de Sistemas Industriales, España, 2006. Página 2

⁷ Ossorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Buenos Aires. Editorial Heliasta S.R. L. 2001. página 822.

Esta última definición adiciona otros elementos de índole comercial y legal, tales como el servicio de resguardo que las mercancías pueden recibir en el puerto, atribuyendo con esto, que el puerto no contempla únicamente una superficie costera. Igualmente menciona la relevancia desde el derecho privado, administrativo e internacional, dando pauta con esto, que la actividad que se realiza en un puerto tiene un nivel de trascendencia significativo.

En la actualidad, un puerto no es solamente el receptor de embarques en donde se manipulan mercancías para importación o exportación del país, sino que se ha convertido en un eslabón esencial dentro de la cadena de logística. Lo anterior, hizo que el concepto de puerto evolucionara con el paso del tiempo, y varios estudios ahora revelan el carácter multifuncional del mismo, tanto para manejo de carga como para la completa gestión de la misma.

Tal como cita Sandra Piccolo, la definición de la UNCTAD (United Nations Conference of Trade and Development) muestra claramente este carácter multifuncional, indicando que *«los puertos son interfaces entre los distintos modos de transporte y son típicamente centros de transporte combinado. En suma, son áreas multifuncionales, comerciales e industriales donde las mercancías no sólo están en tránsito, sino que también son manipuladas, manufacturadas y distribuidas. En efecto, los puertos son sistemas multifuncionales, los cuales, para funcionar adecuadamente, deben ser integrados en la cadena logística global. Un puerto eficiente requiere no sólo infraestructura, superestructura y equipamiento adecuado, sino también buenas comunicaciones y, especialmente, un equipo de gestión dedicado y cualificado y con mano de obra motivada y entrenada»*.⁸

López Pampín y González Liaño realizan una ampliación a su concepto de puerto, indicando que ajustar ese concepto a la actualidad sería asegurar que el puerto es un interfaz que combina los distintos medios de transporte; es un área

⁸ Piccolo de Castro, Sandra, *Logística Portuaria: Modelo de optimización de los movimientos de contenedores vacíos aplicado al puerto de Valencia*, España, 2014, Trabajo Final de Carrera, Universitat Politècnica de València, página 16

multifuncional, comercial e industrial en la que se realiza el manejo de la mercancía en tránsito para facilitar su distribución dentro de la cadena logística global.⁹ La referencia al puerto como área comercial e industrial explicadas por los dos autores anteriores, confirman el carácter multifuncional de los puertos, ya que además de ser un sitio de almacenaje temporal o tránsito de mercaderías, una instalación con infraestructura especializada para brindar servicios a la carga y a las naves.

La observancia de las diferentes concepciones de puerto que existen se debe a la trascendencia que con el paso del tiempo estos han adquirido. De tal forma, que una terminal se debe considerar más allá de únicamente su ubicación, su conformación, y el enfoque de su actividad. En su definición deben ser incluidas otras consideraciones como su carácter multifuncional, que involucra el área comercial e industrial, así como su trascendencia en el derecho privado, administrativo e internacional, y su impacto a nivel económico y social. Adicionalmente, es importante considerar también los elementos externos relacionados con los puertos, que permiten dar una cobertura más amplia y un complemento para las definiciones aportadas.

1.2. Factores que se relacionan con los puertos

Los puertos poseen una actividad multifuncional, debido a las gestiones internas estrictamente operativas que en los mismos se desarrollan. A la vez, es importante mencionar que, a lo externo, los puertos están ligados a factores que participan en la operación o que permiten que esta operación se lleve a cabo. Las gestiones internas y externas llevan a cabo la operación portuaria completa, la cual, cumpliendo su función, realiza un aporte significativo en el lugar donde se encuentre.

Según Adriana Hernández Mendoza¹⁰, existen cuatro factores que se relacionan con los puertos:

⁹ López Pampín, Ana, Iría, González Liaño. *op. cit.*, página 9

¹⁰ Hernández Mendoza, Adriana, *Una propuesta de mejora en el proceso del despacho aduanero para puertos mexicanos: El caso de Manzanillo*, México, 2013, Programa de Maestría y Doctorado en Ingeniería de Sistemas, Universidad Nacional Autónoma de México, página 5

- 1.2.1. Factores físicos: oceanográficos, hidrológicos, morfológicos, geotécnicos. Se utilizan para el diseño y cálculo de la infraestructura del puerto, tales como, áreas de navegación, obras de protección, muelles, obras de atraque, etc.
- 1.2.2. Factores socioeconómicos: financieros, comerciales, industriales y de transporte: Están relacionados con el desarrollo del hinterland del puerto, así como la infraestructura necesaria para que las mercancías puedan ser entregadas en tiempo y costo a su destino final. También se refiere a la derrama económica y generación de empleos causados por las actividades portuarias. Según la función social de los puertos viene dada por la premisa de que aquéllos deben, al igual que en el pasado, ser fuente directa de trabajo para el sector de la estiba o manipulación de cargas, esto sin importar las variaciones de tráfico y cargas manipuladas, mucho menos el grado de modernización alcanzado por el terminal portuario.
- 1.2.3. Factores ambientales: biodiversidad, contaminación, ruido y olores, paisaje: Los puertos son parte del desarrollo económico ya que se realizan actividades de comercio marítimo que inciden adversamente sobre el medio ambiente. La calidad del agua, aire, suelo, flora y fauna son deterioradas por la contaminación producida por estas actividades, pudiendo llegar a la pérdida parcial de los recursos y elementos naturales existentes, esenciales para el equilibrio ecológico de una zona.
- 1.3.4 Factores políticos: estabilidad política, leyes y normativas, autorizaciones, intereses políticos. Son de suma importancia, pues de acuerdo a los intereses que se tengan, se puede o no llevar a cabo la construcción o ampliación de un puerto. Asimismo, se deben considerar todas las cuestiones normativas, como por ejemplo: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Puertos, etc.

Estos factores ayudan a entender la vinculación que tienen los puertos en todos los aspectos de la comunidad, ciudad, país e incluso el continente en el que se encuentran. De igual manera, se puede evaluar detenidamente que estos factores pueden tener una estrecha relación entre sí.

De los factores expuestos, el político/legal tiene una gran influencia en la situación portuaria de Guatemala, éste impacta directamente en el régimen jurídico de gestión portuaria del país, tal como se expone en el capítulo 3 del presente trabajo.

1.3. Comercio marítimo

El comercio marítimo es de las metodologías más antiguas utilizadas para enviar y recibir de manera lucrativa mercaderías de un lugar a otro, recorriendo largas distancias. Debido al crecimiento de éste, los retos de los puertos son cada vez más altos, lo que un puerto ha pasado de ser un área natural para atraque y desatraque de buques, que brinda servicios a naves, y se ha convertido, en áreas multifuncionales integradas en la cadena logística global, en donde se realizan muchas otras actividades de valor añadido.

De acuerdo con el boletín de la Comisión Económica para Latino América (CEPAL), durante el período 2000 al 2014, las mercancías transportadas por agua han aumentado en un 63% a una tasa de variación anual promedio de 4,1%. La mercancía que más aumentó fue la de carbón steam, con un aumento de 168%, mientras que los contenedores tuvieron un aumento de 144% en el período analizado.¹¹

La CEPAL, en su boletín del 16 de mayo de 2016 informó que el movimiento de contenedores en puertos de Latinoamérica creció un 1,7 por ciento en el año 2015, en el reporte se incluyó un ranking con porcentajes de carga por puerto. Los puertos de Guatemala mostraron los siguientes porcentajes de incremento en comparación con el total del año anterior: a) Santo Tomás de Castilla, puesto 25 con un incremento del 0.8% b) Puerto Barrios, puesto número 31 con un incremento del 13.8% c) Puerto Quetzal, en el puesto número 34 con un incremento del 8.6%.¹²

Esto refleja la importancia del comercio marítimo, ya que los volúmenes incrementales de carga apuntan a que los puertos necesitan utilizar los medios

¹¹ Sánchez, Ricardo J. y Francisca Pinto, *óp. cit.*, página 3

¹² Doerr, Octavio, "Movimiento de contenedores en puertos de la región creció un 1,7% en 2015", *Maritime & Logistics Bulletin*, número 62, mayo 2016, CEPAL, página 5

necesarios, y adaptar las condiciones de sus factores políticos y legales para cubrir las necesidades de nuevos servicios, así como responder de manera eficiente a los requerimientos de las operaciones.

1.4. Clasificación evolutiva de los puertos

El paso del tiempo y el incremento del comercio marítimo hace evolucionar las gestiones portuarias, por lo que en 1990 la UNCTAD elaboró un informe titulado “Port Marketing and the Challenge of the Third Generation Port” en donde divide la evolución de los puertos en tres generaciones según los avances en sus operaciones:

1.4.1. Puerto de primera generación: Según López Pampín y González Liaño, son aquéllos construidos hasta los años 60, dedicados exclusivamente a tareas de carga, descarga, y almacenamiento, aislados de la economía local.¹³ Por otro lado Carles Rúa establece que los puertos de esta generación presentan un menor desarrollo de sus servicios, básicamente corresponde a la estructura habitual en los puertos antes de los años 60 y a algunos existentes hoy en día en países en vías de desarrollo en los que básicamente se ofrecen servicios de carga, descarga y almacenamiento de la mercancía, siendo únicamente centros de conexión entre dos modos de transporte, el terrestre y el marítimo. Las diferentes actividades portuarias, en general de bajo valor añadido, se realizan de forma independiente y con escasa integración entre las mismas. Se manipula básicamente carga general y hay poca especialización de las terminales. Apenas hay colaboración entre las empresas portuarias, las administraciones y el municipio en el que está enclavado el puerto, así como con el resto de actividades logísticas y comerciales.¹⁴

1.4.2. Puertos de segunda generación: Son puertos con una mayor dimensión económica, industrial y comercial. Rúa establece que estos puertos corresponden al estado de desarrollo habitual entre los años 60 y los 80,

¹³ López Pampín, Ana, Iría, González Liaño, *óp. cit.*, página 10.

¹⁴ Rúa Costa Carles, *Los puertos en el transporte marítimo*, España, Universidad de Cataluña, Instituto de Organización de Control de Sistemas Industriales, 2006, página 11.

que presentan una mayor integración de sus actividades, así como con las administraciones y con el entorno. Empieza a aparecer una especialización por tráficos (especialmente en el caso de graneles /líquidos y sólidos). Además de los servicios ofrecidos por los puertos de primera generación empiezan a aparecer operaciones de transformación de cargas, así como servicios industriales y comerciales tanto para la mercancía como para el buque, servicios, como puede verse, de mayor valor añadido.¹⁵

1.4.3. Puertos de tercera generación: Surgen en los años 80, convirtiéndose en plataformas logísticas que integran el transporte multimodal. Según Carles Rúa, los puertos de tercera generación, que corresponden al nivel de desarrollo alcanzado por los puertos de los países desarrollados después de los años 80s, presentan una alta especialización con terminales dedicadas a los diferentes productos. Predomina la utilización de cargas (especialmente la contenerización). Los puertos se convierten en plataformas comerciales para el comercio exterior y en centros de transporte intermodal. Además de los servicios anteriores se realizan actividades logísticas y de distribución y empiezan a acuñarse términos como las zonas de actividades logísticas (ZAL) y los puertos secos. Además de los servicios a la mercancía y al buque se desarrollan servicios avanzados de información y comerciales. La colaboración e integración entre agentes y con las administraciones se incrementa, apareciendo el concepto de comunidad portuaria o comunidad logístico-portuaria. Asimismo, también se mejoran las relaciones con los municipios en los que se ubica el puerto (el puerto como elemento de promoción de la ciudad, la ciudad como elemento promotor del puerto).¹⁶

En 1999 la UNDTAD publicó “Technical Note: Forth generation port” que añadió una cuarta generación a la clasificación. La nueva era de comunicación formó esta nueva categoría de puerto, denominada como puerto de cuarta generación

¹⁵ *loc. cit.*

¹⁶ *loc.cit.*

o Puerto en Red. La incorporación del internet en las operaciones que reduce tiempo en procesos y provoca contacto directo a personas y cosas es un agregado a las operaciones lo cual también se ve reflejado en los servicios portuarios que algunos Puertos han logrado incorporar, y se espera que con el paso del tiempo, esta evolución lleve a todos los puertos a incorporar estructuras virtuales en sus procesos.

1.4.4. Puertos de cuarta generación: De acuerdo con Rúa, los puertos de cuarta generación-denominados puertos en red- integran una red de transporte multimodal (ya sea a través de las propias administraciones portuarias, bien a través de un gran operador, diversos puertos, así como otros centros intermodales y plataformas logísticas tales como ZAL, terminales interiores, puertos secos). Estas redes tienen una unidad comercial y de gestión, así como una estrategia de crecimiento y expansión común, tendiendo a compartir sistemas informáticos.¹⁷

Esta clasificación permite categorizar a los puertos en su avance en prestación de servicios, tipos de administración, calidad de especialización y el nivel de incorporación de tecnología y tecnificación de procesos. El límite de la clasificación la dictan la condición que tienen los puertos más evolucionados, por lo tanto, se puede considerar también la existencia de clasificaciones intermedias, ya que el listado expuesto no es taxativo. La tendencia evolutiva continuará según los niveles de atención que los puertos vayan alcanzando, y su adecuación a las necesidades de sus países y mercados.

Según la clasificación expuesta, los puertos de Guatemala entran en la categoría de puertos de segunda generación, dado que ofrecen servicios de carga y descarga, y se observa una integración en determinadas actividades. Sin embargo, para llegar a la categoría de puertos de tercera generación sería necesario contar con zonas de actividades logísticas (ZAL) y puertos secos que aún no cuentan con una legislación que permita tales actividades. Así mismo aún no existe una especialización en cada puerto, y se carece de una integración

¹⁷ *loc.cit.*

completa con la comunidad portuaria. Esta situación permite que se le ubique a Guatemala en una escala de desarrollo portuaria limitado, con bastantes oportunidades de mejora.

1.5. Servicios portuarios

La función de un puerto se basa principalmente en brindar servicio a las naves y a la carga que éstas transportan, y los servicios varían según tipo de buque y tipo de carga, así mismo, las necesidades de los usuarios de un puerto son diferentes según el sector de interés en el que se encuentren.

Ignacio Arroyo¹⁸ clasifica de esta manera los servicios Portuarios:

1.5.1. Servicios técnico-portuarios: Estos servicios son aquellos indispensables y básicos para que un puerto funcione como tal, presta servicios respondiendo a su concepto de lugar que sirve de resguardo, para los buques y a la navegación en general. Estos servicios incluyen los siguientes:

- a) Señalización
- b) Faros y luces
- c) Entrada y salida
- d) Atraque y desatraque
- e) Amarre y desamarre
- f) Estancia
- g) Avituallamiento
- h) Reparación de buques
- i) Practicaje y remolque
- j) Policía y navegación portuaria
- k) Seguridad
- l) Limpieza y protección del medio ambiente

¹⁸ Arroyo Martínez, Ignacio, *Compendio de Derecho Marítimo*. España, Editorial Tecnos. 2002. 215, página 81.

m) Conservación y mantenimiento de las instalaciones fijas portuarias

Los servicios técnico-portuarios como los define Ignacio Arroyo, o servicios portuarios generales como los definen algunas legislaciones del Sistema Portuario en Latinoamérica se entienden por áreas comunes a todas las áreas del puerto no asignadas a uno o más administradores portuarios, de los cuales se benefician los usuarios del puerto sin necesidad de solicitud adicional.¹⁹

1.5.2. Servicios para facilitar el intercambio de medios de transporte: Se toma el puerto con la noción de que es un establecimiento para intercambio de distintos transportes, y prestan servicios a los buques, mercaderías y pasajeros. Dentro de estos servicios se enumeran los siguientes:

- 1) Tráfico de pasajeros
- 2) Transbordo
- 3) Carga y descarga
- 4) Estiba y desestiba
- 5) Almacén y manutención
- 6) Terminal de contenedores

1.5.3. Servicios portuarios técnicos o comerciales: Aquel puerto que realiza actividades puramente recreativas, y se vuelve en el centro para otras actividades lucrativas que en nada tienen relación con las funciones y servicios principales de un puerto.

1.6 Impacto económico de los puertos

Los puertos y terminales logísticas tienen una influencia directa en la economía de cada país. Las cifras que reflejan este tipo de afirmación son de carácter público y conocidas anualmente. Se puede asociar que los crecimientos anuales reflejan impactos positivos en la economía de un país, y que el incremento de

¹⁹ Loc. Cit.

movimiento de Toneladas Métricas o TEUs²⁰ son sinónimos de mayor movilización de carga importada o exportada a través de los puertos y terminales. Estimaciones de la UNCTAD indican que el tráfico marítimo creció un 3,4% en el año 2014²¹ . La Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM) en su resumen estadístico anual,²² señala que Centroamérica reflejó un crecimiento en la carga manipulada por los puertos de 6.4% en el año 2015, siendo Guatemala el segundo país después de Panamá con mayor crecimiento en este rubro. En Guatemala, de acuerdo a resultados del Banco de Guatemala y analizados por la Comisión Portuaria Nacional en su Informe Estadístico indican que, durante el año 2016, el 79.5% de la estructura del comercio exterior (con base al peso en toneladas métricas de importación y exportación) se movió vía marítima, el 20.3% vía terrestre, y apenas un 0.2% vía aérea.²³

La importancia de los puertos y su trascendencia económica en los lugares donde se ubican son indiscutibles. El impacto de las operaciones portuarias trasciende a las áreas aledañas donde los puertos se ubican y alcanzan a impactar la economía de todo un país, incluso de toda una región donde se involucren varios países.

El informe sobre transporte marítimo de la UNCTAD indica que entre los factores determinantes para el rendimiento de los puertos y terminales se encuentran (sin ningún orden de importancia específica): a) las relaciones laborales. b) La cantidad y el tipo de equipo para la manipulación de la carga. c) La calidad de la zona de transbordo d) Los canales de acceso al puerto. e) El acceso desde tierra

²⁰ TEU: acrónimo del término en inglés Twenty-foot Equivalent Unit, que significa Unidad Equivalente a Veinte Pies, término utilizado para referirse a una unidad de medida de capacidad del transporte marítimo expresada en contenedores.

²¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo -UNCTAD, Informe sobre el transporte marítimo 2015, *UNCTAD/RMT 2015*, Publicación de las Naciones Unidas, página 6.

²² Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo -COCATRAM, Resumen Estadístico 2015, *Red de Estadísticas Marítimo Portuarias de Centroamérica*, Nicaragua, 2017, página 9, enlace disponible: https://issuu.com/cocatram/docs/estadisticas_portuarias_2015 fecha de consulta: 27 de abril 2018.

²³ Comisión Portuaria Nacional, *óp. cit.*, página 12.

f) La eficiencia de las aduanas, g) así como las posibles concesiones a los operadores internacionales de terminales.²⁴

Debido a esta trascendencia, es vital para una región impactada, dotar a los puertos de administraciones y organizaciones con las competencias adecuadas para colaborar eficazmente a su buen funcionamiento y garantizar el correcto desarrollo de planes y procedimientos para su operatividad. Una de las prácticas más reconocidas en esta materia que asegura la operatividad portuaria con inversión en infraestructura, y administración fundada en gestión de eficiencia, ha sido la incorporación de la participación privada en el sector. Finalmente, el modelo que utilicen los países debe asegurar el desarrollo portuario, ya quede esto podría depender que los índices de crecimiento fueran negativos, positivos, o con una eficiente administración: sumamente positivos.

La operación portuaria en el comercio exterior debe abordarse a partir de los conceptos generales en el ámbito portuario. Por lo anterior, en el presente capítulo se ha tratado el tema desde la definición de puerto y sus complementos, hasta los factores que le afectan, y el entorno al que impacta, complementado con la descripción del desarrollo evolutivo que han tenido los puertos a lo largo del tiempo. Estos conceptos fungen como base para iniciar un análisis más profundo sobre la actividad portuaria, ya que una vez descrito el funcionamiento de los puertos como parte esencial dentro de la cadena de logística, y vital para el crecimiento del comercio exterior, en el siguiente capítulo se estudian factores que hacen eficientes a los puertos, y contribuyen al desarrollo de los mismos. A continuación, se analizan los conceptos relativos a la administración portuaria, con aportes de elementos legales, como autoridad portuaria, reformas, y marcos jurídicos de modernización. Estos elementos del desarrollo portuario, complementan los conceptos generales del presente capítulo y señalan una ruta adecuada, que permite analizar en capítulos posteriores, la situación portuaria en Guatemala.

²⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo -UNCITAD, *óp. cit.*, página xi.

Capítulo 2:

Régimen Jurídico de Gestión Portuaria

Sumario: **2.1.** De la actividad y régimen portuario. **2.2.** Autoridad y gobernanza portuaria o régimen jurídico de gestión. **2.3.** Reforma legal portuaria. **2.4.** Esquemas jurídicos de modernización portuaria.

El régimen jurídico de gestión portuaria dicta las reglas operativas y administrativas que un país adapta, en base a su legislación, institucionalidad y política portuaria. Es por ello que este capítulo presenta la actividad portuaria complementada con sus elementos de administración, jurídica y doctrinalmente utilizados para promover el desarrollo de los puertos. En base al estudio del presente capítulo será posible más adelante analizar los marcos legales e institucionalidad del régimen jurídico de gestión portuaria utilizado en Guatemala.

2.1. De la actividad y régimen portuario

Según Ángel Ramos Brusiloff, la actividad portuaria se concentra en tres servicios esenciales: la nave, la carga y el puerto, y de ahí se derivan las actividades del pilotajes, embarque y desembarque.²⁵ Partiendo de un punto de vista más amplio se define que *«se consideran actividades portuarias la construcción, operación y administración de puertos, terminales portuarios; los relleos, dragados y obras de ingeniería oceánica; y, en general, todas aquellas que se efectúan en los puertos y terminales portuarios, en los embarcaderos, en las construcciones que existan sobre las playas y zonas de bajamar, y en las orillas de los ríos donde existan instalaciones portuarias.»*²⁶

Por lo anterior, se puede establecer que la actividad portuaria, es aquel conjunto de operaciones propias de un puerto, y que, para llevar a cabo tareas propias de su ejercicio, involucra tanto a la instalación misma, como a la comunidad portuaria que ahí se desenvuelven, principalmente para la atención a los buques y el

²⁵ Brusiloff, Ángel Ramos, “El Derecho Portuario en Iberoamérica”, *Estudios Jurídicos sobre Derecho Portuario*, Instituto Iberoamericano de Derecho Marítimo (IIDM), página 1.

²⁶ Agencia Nacional de Infraestructura Colombia, Glosario, <https://www.ani.gov.co/glosario/actividad-portuaria> fecha de consulta: 27 de abril 2018.

tratamiento de la carga de importación o exportación del país movilizada por la vía marítima, así como servicios especializados a las naves que los transportan dicha carga.

De la actividad portuaria se deriva el régimen portuario entendido como el conjunto de normas por las que se rige una institución, una entidad o una actividad, en otra acepción indica el mismo cuerpo enciclopédico que régimen es el conjunto de características regulares o habituales en el desarrollo de algo²⁷. Por lo tanto, el régimen portuario es aquel conjunto de normas que regula la actividad portuaria.

Es importante resaltar, que la actividad portuaria no se desarrolla de manera sostenida, sino que se transforma y evoluciona de acuerdo al desarrollo del comercio. Un ejemplo de esta afirmación es la incorporación del contenedor al comercio, el cual fue generalizado en 1965.²⁸ Indica Marta Morenilla Jiménez²⁹ que la caja metálica para transportar mercancías rompió con la estructura tradicional de los puertos, los cuales desde los siglos XVII y XIX habían incorporado almacenes continuos a los muelles para almacenar de manera rápida y segura la mercancía descargada de los embarques. Según Ricardo Claro Valdés³⁰, entre los retos que enfrentó la incorporación del contenedor al comercio estuvo el problema en puertos como Nueva York que no se adaptaban a la revolución que el contenedor representaba y malgastaron en grandes inversiones para los muelles tradicionales que pronto quedaron obsoletos.

La Organización Marítima Internacional (OMI) y la Comisión Económica para Europa crearon un proyecto de Convenio sobre la seguridad de los contenedores, y en 1972, en una conferencia convocada conjuntamente por las Naciones

²⁷ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, <http://dle.rae.es/?id=ViiZ39k> fecha de consulta: 27 de abril 2018.

²⁸ Morenilla Jiménez, Marta, *La influencia de la invención y desarrollo del contenedor en el comercio internacional y en ámbitos ajenos al mismo (construcción naval y urbanismo de ciudades portuarias)*, Facultad Ciencias de la Empresa, Universidad Politécnica de Cartagena, Colombia, 2011, página 3.

²⁹ *Ibid*, página 12.

³⁰ Claro Valdés, “Los 50 años del invento del contendor”, México, *Revista de Marina*, número 1 / 2007, página 59 http://webs.puertodeveracruz.com.mx/ingenieria/01.-%20Documentos_de_apoyo/Contenedores.pdf fecha consulta: 27 de abril 2018.

Unidas y la OMI, este Convenio fue debidamente aprobado. El mismo, tenía como objetivo además de la seguridad de la carga, la seguridad de las personas que manipulaban los contenedores y la facilitación del transporte internacional de contenedores proporcionando reglas internacionales uniformes, aplicables igualmente a todos los modos de transporte de superficie.³¹ El contenedor como un equipo de transporte con características especiales, necesitó en la misma medida, de instalaciones con características especiales.

Se observa cómo en esta época la actividad portuaria varió, ya que las terminales portuarias se vieron en la necesidad de realizar modificaciones importantes en su infraestructura, a manera de adecuarse a la manipulación del contenedor. Por otro lado, queda claro que la no adaptación a las necesidades del comercio tiene consecuencias negativas, específicamente para la instalación que no se ajuste a facilitar el comercio.

En este mismo sentido, un ejemplo más reciente sobre nuevas actividades portuarias para Guatemala, es la incorporación al marco normativo del nuevo Reglamento para la Verificación del Peso Bruto de los Contenedores con Carga³² que entró en vigencia el primero de julio de 2016, que exige el cumplimiento de las enmiendas al Convenio SOLAS realizado por la Organización Marítima Mundial que estableció la obligación del embarcador de verificar el peso bruto de los contenedores llenos antes de su estiba a bordo del buque.

El reglamento en mención, estableció que la instalación portuaria es la encargada de emitir dictamen final del peso verificado de cualquier contenedor en discrepancia³³. A través de esta nueva normativa en el país, los puertos de Guatemala adquirieron una nueva labor que se incorpora ahora a la actividad portuaria, la cual representa un nuevo servicio para los clientes, y que también podría representar la adquisición de nuevo equipamiento. El único puerto en

³¹ Organización Marítima Internacional, Convenio internacional sobre la seguridad e los contenedores (CSC), versión en español, enlace disponible: [http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-for-Safe-Containers-\(CSC\).aspx](http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-for-Safe-Containers-(CSC).aspx) , fecha de consulta: 27 de abril 2018.

³² Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, Acuerdo Ministerial No. 787-2016, Reglamento para la Verificación del Peso Bruto de los Contenedores con Carga.

³³ Loc. Cit.

Guatemala que entró en tiempo a cumplir con la norma fue Terminal Ferroviaria Puerto Barrios, proporcionando a los usuarios una plataforma electrónica para su consulta del VGM³⁴. El cumplimiento de los otros dos puertos ha sido significativamente tardío, de hasta más de un año de atraso.

2.1.2 Relevancia de la actividad portuaria

De acuerdo con las nuevas tendencias del comercio, con el transcurrir del tiempo la actividad portuaria ha ido adquiriendo protagonismo en las cadenas de logística, convirtiéndose en uno de los eslabones más importantes de ésta.

Rúa, refiriéndose a la actividad portuaria, que la tendencia apunta a que la función de los puertos deberá exceder con creces la de proporcionar servicios al buque y a la carga³⁵. Aunque actuar como interfase entre el medio marítimo y el terrestre siga siendo su rol primordial. Los puertos tienden cada vez más a integrarse en las cadenas logísticas de producción, transporte y distribución y en convertirse en verdaderos centros de valor añadido. Por lo anterior, actúan no como un mero eslabón de la cadena del transporte sino que conforman un entorno productivo y logístico de gran importancia, en los que se realizan actividades industriales, turísticas, de negocios, entre otros, que van mucho más allá del simple intercambio modal.

A criterio de Juan Manuel Murcia Cuenca los puertos no son hoy en día simples construcciones de ingeniería que acogen y dan salida a los buques. En la actualidad los puertos se constituyen en verdaderos puntos de distribución de las mercancías y puntos de conexión de la intermodal del transporte.³⁶

En este sentido, con una función de conexión en la cadena de logística, los puertos tienen una influencia directa en el entorno productivo, y una participación activa en los contratos del comercio internacional, por ejemplo, la aplicación de

³⁴ Terminal Ferroviaria Puerto Barrios, Servicios en Línea, Guatemala, Consulta VGM: <http://sistema.puertobarrios.net/> , fecha de consulta: 27 de abril 2018.

³⁵ Rúa, Carles, *ibid.*, página 11.

³⁶ Murcia Cuenca, Juan Manuel, *El futuro tecnológico de las Terminales Marítimas de Vehículos: La integración de sus sistemas de información*, Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, España, 2004, página 20.

Incoterms³⁷ que establecen los traslados de responsabilidad en los puertos, o cláusulas que contemplan las eficiencias operativas como condicionales para los compromisos contractuales. Agregando a lo establecido supra, los puertos también son elementos sustanciales en contratos comerciales, cuyo nivel de operatividad es en parte la medida de las obligaciones y niveles de responsabilidad en los contratos.

Definida la importancia de la actividad portuaria, cabe mencionar que ésta se desarrolla de forma eficiente (lo cual impacta de manera directa al resto de actores en la cadena de logística) según su tipo de administración y gestión. Los modelos de gestión portuaria son determinados de acuerdo al nivel de participación estatal en la operación y administración de los puertos, que abarcan desde una participación 100% estatal, luego un intermedio que contempla la participación privada en la prestación de servicios, hasta puertos completamente privados. Del detalle histórico de la gestión portuaria, que será expuesto en el capítulo siguiente, se determina que la asociación con el sector privado contribuye a la eficiencia de los puertos.

La actividad portuaria como punto de conexión en el comercio internacional llega a impactar hasta los consumidores finales de los productos comercializados (a mayores ineficiencias, más altos costos). De tal forma que los puertos más competitivos son aquellos que tienen participación más favorable en la cadena de logística, en términos de tiempos, costos, y eficiencias operativas. Estos conceptos deben ser conocidos por los administradores portuarios, quienes sensibles a las necesidades del comercio, deben procurar las mejoras a procesos que hagan de la operación un paso seguro, flexible y rápido dentro de la cadena, y no un castigo y punto de tropiezo para el desarrollo de la actividad logística en su conjunto.

³⁷Incoterms: normas que definen las condiciones de entrega de las mercancías en las operaciones de compraventa internacional. Especial Directivos, "Nuevos Incoterms para el comercio exterior", No. 1579, España, marzo 2014, página 8.

Entre los Incoterms podemos ubicar el traslado de responsabilidad en los puertos, siendo una labor de éstos, la de proveer a los comerciante de la facultad para el resguardo de la mercancía y cumplimiento a pactos contractuales.

2.2. Autoridad y gobernanza portuaria o régimen jurídico de gestión

Los conceptos de Autoridad Portuaria y Gobernanza Portuaria, aunque suelen ser confundidos, tienen acepciones distintas. La gobernanza³⁸ se entiende por el conjunto de procesos que llegarán a delimitar la participación pública y privada en el sistema portuario, y la autoridad portuaria es el órgano estatal encargado de hacer cumplir la anterior.

2.2.1. Autoridad portuaria

La Comisión Interamericana de Puertos (CIP), tomando como base el modelo de la Ley General de Puertos realizada por el Banco Mundial, publicó en enero del año 2017 la Guía Ley Modelo de Puertos. El fin de esta guía es establecer las disposiciones legales básicas, que actualmente requiere el sector portuario y los servicios relacionados, para garantizar la seguridad jurídica y la inversión privada. Además, provee un marco legal que permite una gestión y operación eficiente y competitiva; señala los organismos, autoridades o agencias nacionales que son necesarias para la correcta regulación, organización y gestión de las actividades e instalaciones portuarias, así como determinar sus respectivas funciones, facultades y competencias.³⁹

En esta guía, la CIP establece que el Estado debe designar o crear un órgano o agencia de competencia económica, que sea autónoma, descentralizada, con facultades regulatorias, con competencias para crear políticas antimonopólicas y con los canales de comunicación abiertos que permitan realizar consultas públicas. El órgano o agencia que cuente con personal altamente especializado y con los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio de sus funciones y competencias.⁴⁰

³⁸ “Governance” o gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se plantean e determinado momento. Gobernabilidad no es, entonces, estabilidad política, sino establecimiento de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los desafíos y las oportunidades de cada época.

³⁹ Comisión Interamericana de Puertos, *Guía Ley Modelo de Puertos*, Organización de los Estados Americanos (OEA) 2017, página 1.

⁴⁰ *ibíd.*, Página 3.

Este órgano al que se refiere la CIP, es lo que comúnmente se conoce como la Autoridad Portuaria. Ésta es denominada de diferentes formas según el país del que se trate, además cuenta también con diferentes atribuciones. En algunos países la función portuaria y aeroportuaria es unificada, en otros, es regulada con base al tipo de transporte marítimo y terrestre, por lo que la misma institución ejerce autoridad sobre puertos, carreteras y ferrocarril, y en otros lugares se trata de una autoridad que ejerce control y lineamientos solo en el ámbito portuario. Finalmente, sin prestar un preciso enfoque en las formas o atribuciones, la recomendación de la CIP ha sido adoptada en los países con actividad portuaria sobresaliente, y en países con puertos de primera generación que se incorporan a la actividad con mesura, dentro de los mismos se puede señalar:

- a) España: Puertos del Estado: Organismo Público dependiente del Ministerio de Fomento y que tiene atribuida la ejecución de la política portuaria del Gobierno, encargado de la coordinación y control de eficiencia de puertos de interés general gestionados por autoridades portuarias.⁴¹
- b) Perú: Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), encargada de promover que el país cuente con una infraestructura de transporte de uso público de calidad, accesible y segura en carreteras, aeropuertos, puertos y vías férreas con función normativa, reguladora, supervisora, fiscalizadora y sancionadora.⁴²
- c) Colombia: Superintendencia de Puertos y Transporte, Dependencia del Ministerio de Transporte de Colombia, cuya misión es la de ejercer la vigilancia, inspección y control de la prestación del servicio público de transporte, su infraestructura y servicios afines en sus medios, modos y nodos dentro de la cadena logística del transporte, para el cumplimiento

⁴¹ Puertos del Estado, España, Ministerio de Fomento, Gobierno de España, enlace disponible: <http://www.puertos.es/es-es/nosotrospuertos/Paginas/Nosotros.aspx>, fecha de consulta: 27 de abril 2018.

⁴² Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte Público, Portal del Estado Peruano, Perú, enlace disponible: <https://www.ositran.gob.pe/nosotros/funciones.html> fecha de consulta: 27 de abril 2018.

de las políticas públicas y normatividad nacional e internacional, de tal forma que se generen condiciones de competitividad, bienestar y desarrollo económico y social del país.⁴³

- d) México: Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México, institución que tiene como misión promover sistemas de transporte y comunicaciones seguros, eficientes y competitivos, mediante el fortalecimiento del marco jurídico, la definición de políticas públicas y el diseño de estrategias que contribuyan al crecimiento sostenido de la economía y el desarrollo social equilibrado del país; ampliando la cobertura y accesibilidad de los servicios, logrando la integración de los mexicanos y respetando el medio ambiente.⁴⁴

La Autoridad Portuaria debe ejercer la función de proveer al país de un sistema portuario eficiente, contar con facultades regulatorias, fiscalizadoras y sancionadoras, además de cumplir con políticas públicas y la normativa nacional e internacional aplicable. La CIP ha desarrollado el modelo de norma descrito, para países que no cuentan con una figura que ejerza la autoridad portuaria, o bien, como modelo de mejora para que países que ya cuentan con una autoridad portuaria. En el caso de Guatemala, en donde esta figura aún no existe al nivel de autoridad portuaria, este modelo debe ser considerado para su análisis y determinar su posible aplicación en el país. La necesidad de una autoridad portuaria que ejerza una política estatal con orientación al desarrollo portuario es vital, y este tipo de instrumentos han sido creados para facilitar su aplicación.

2.2.2. Gobernanza portuaria o régimen jurídico de gestión

Los conceptos de gobernanza portuaria, o régimen de gestión portuaria y autoridad portuaria tienden a ser confusos, principalmente porque dan la impresión de tratarse de una acción ejercida con cierto imperio. No obstante, es

⁴³ Superintendencia de Puertos y Transporte en Colombia, Colombia, enlace disponible: <http://www.supertransporte.gov.co/index.php/la-entidad/mision.html> fecha de consulta: 27 de abril 2018.

⁴⁴ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, enlace disponible: <http://www.gob.mx/sct/que-hacemos> fecha de consulta: 27 de abril 2018.

importante conceptualizar que la gobernanza portuaria incorpora más un alcance estratégico estatal, reflejado en los cuerpos legales relacionados con la materia, que alcanzan, rigen y designan la autoridad portuaria. La UNCTAD establece que el régimen jurídico para la gestión de un puerto depende del grado de dependencia institucional de este puerto con respecto al Estado o a una autoridad local, y que depende ante todo de la voluntad del Estado.⁴⁵

Según el Diccionario de la Lengua Española se define el término Gobernanza como: «*Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.*»⁴⁶

Sobre este mismo término, Brooks & Cullinane⁴⁷ establecen que gobernanza se refiere al conjunto de los sistemas, estructuras y procesos que organizan grupos de individuos en un propósito común, las que pueden percibirse como constituyentes de la estructura de su gobernanza, en conjunto con la normativa y regulaciones que enmarcan la acción de la política pública que el gobierno impone en los correspondientes negocios públicos y privados.

En tal sentido la gobernanza portuaria o el régimen jurídico de gestión es el conjunto de procesos que de acuerdo con la legislación y a la política estatal establecen el alcance de la participación pública y privada con el objeto de desarrollar la actividad portuaria.

2.2.3. Funciones de la gobernanza portuaria

La gobernanza portuaria tiene dos funciones principales clasificadas doctrinariamente como fuerzas centrípetas y fuerzas centrífugas. Según

⁴⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo -UNCTAD, "Aspectos Jurídicos de la Gestión Portuaria", UNCTAD/SHIP/639, 1993, página 29, enlace disponible: <http://unctad.org/es/Docs/poshipd639.sp.pdf>, fecha de consulta: 27 de abril 2018.

⁴⁶ Diccionario en línea de la Real Academia, óp.cit., <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV> fecha de consulta: 27 de abril 2018.

⁴⁷ Brooks, Mary R., Cullinane Kevin, Devolution, *Port Performance and Port Governance*. Oxford, Estados Unidos, Elsevier, página 10.

Fernando González Laxe⁴⁸, se puede definir ambas fuerzas de la siguiente manera:

- a. Fuerzas centrípetas: Se refiere a factores que se mueven o adaptan hacia la actividad de los puertos. Continúa explicando que éstas tratan de definir, en términos políticos, los controles de orden jurisdiccional y geográfico de las dinámicas territoriales de un puerto. Bajo esta fuerza, se enfatiza sobre los distintos roles de los agentes privados y públicos, se profundiza en el ámbito de la gestión y de las operaciones portuarias desde la perspectiva de una economía de mercado, y se da la búsqueda de aumento de eficiencia por parte de las autoridades portuarias.

- b. Fuerzas centrífugas: Se refiere a factores más externos, que tienden a estar alejados de la actividad portuarias. Por su parte éstos, hacen referencia a las trayectorias de la gobernanza portuaria. Por lo tanto, crean una redefinición de las funciones tradicionales de las autoridades portuaria de tal forma que se enfatiza sobre aquellas actividades complementarias de las funciones estrictamente marítimas y portuarias, con el fin de reforzar e integrar otras actividades a los puertos que suman, para responder a las nuevas demandas y necesidades de incrementos del comercio. Podría entenderse en consecuencia, que buscan aprovisionamiento y gestión del espacio; conexiones con otros modos de transporte; y desarrollos logísticos.

El complemento de las fuerzas centrífugas y centrípetas dan como resultado una gobernanza de enfoque global, que no resulta únicamente en orientación marítimo-portuaria. El primer factor para el encaminamiento apropiado de la gobernanza portuaria, es un análisis económico, político y social tanto actual como su proyección favorable que resultaría de las mejoras comerciales que experimentaría un país por el fortalecimiento de la actividad portuaria. Por lo tanto, la implementación de regulaciones y orden jurisdiccional no podría ser implementado por los legisladores tomando en cuenta únicamente los escenarios

⁴⁸ González Laxe, Fernando, "Gobernanza portuaria: principales trayectorias", *Revista de Economía Mundial*, núm. 18, 2008, España, Págs. 362 y 363.

actuales de los puertos de un país. La implementación de una gobernanza portuaria incluye también las consideraciones relativas a la versatilidad de la actividad portuaria, utilizando como referencia países que tengan mayor experiencia en la materia o bien, de la simple evolución del comercio.

2.2.4. Regímenes jurídico de gestión portuaria o modelos de gobernanza

De conformidad con la modernización, y la adaptación de la actividad portuaria al comercio, se han establecido modelos o tipologías principales en cuanto a la administración de los puertos. En este aspecto no existen modelos únicos o delimitados, ya que la administración portuaria depende de la institucionalidad y estructura de cada país. No obstante lo anterior, considerando que la actividad portuaria conserva semejanzas importantes a todos los niveles, los modelos descritos a continuación han ganado una aceptación y aplicación importante.

La clasificación del profesor Fernando González Lax⁴⁹ de 2002, establece los procesos de adaptación condicionados por las características derivadas de tres dinámicas yuxtapuestas:

- a) La primera radica en la apuesta por la independencia de la gestión y de la financiación, esto es, por la mayor cuota de responsabilidad en lo tocante a las atribuciones.
- b) La segunda se sustenta en el concepto de autoridad única y su poder para ejercer el máximo control del recinto portuario.
- c) La tercera se fundamenta en la gestión de las decisiones, en la que las prestaciones privadas pueden prevalecer sobre los servicios públicos.

En este sentido, considera González Laxe⁵⁰ que la evolución de los modelos portuarios se conserva de la siguiente manera:

⁴⁹ González-Laxe Fernando, "Economía Marítima y tipologías portuarias", *Boletín económico del ICE*, España, número 2717 del 21 de enero al 3 de febrero de 2002, página. 26.

⁵⁰ González-Laxe Fernando, "Transporte Marítimo y reformas portuarias, los modelos europeos y latinoamericanos", *Boletín económico del ICE*, España, número 2931 del 1 al 15 de febrero de 2008, página 11.

- a) Puerto operador (Operating Port): donde la totalidad de las instalaciones y servicios que presta el buque y la mercancía están siendo gestionados y prestados por la Autoridad Portuaria. *«La Autoridad Portuaria dirige todas las operaciones, diseña las perspectivas y controla todas las decisiones.»*⁵¹
- b) Puerto instrumento (Tool Port): La propiedad del puerto es del Estado. Los servicios portuarios son prestados por empresas privadas en régimen de concesión o licencia. Las empresas portuarias son responsables del mantenimiento de las infraestructuras y los equipamientos. *«La Autoridad Portuaria promueve las políticas de desarrollo a medio plazo, controla a las empresas portuarias de servicios, pero no es la responsable, sino que coordina los organismos administrativos que operan y que tienen incidencia y competencia en el recinto portuario.»*⁵²
- c) Puerto propietario (Landlord Port): La Autoridad Portuaria es propietaria del puerto en su conjunto. Los servicios portuarios son prestados por empresas privadas. El puerto puede estar dividido y segmentado en terminales independientes, y cada operador se encarga de la inversión y mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos. *«La Autoridad Portuaria se limita casi exclusivamente a la promoción del puerto.»*⁵³
- d) Puerto privado (Private Port): Toda la propiedad del puerto es privada. Los servicios son prestados por empresas privadas. Los operadores son responsables de la inversión y mantenimiento
- e) Puerto concesionario (Terminal Port): La gestión del puerto está asignada a una empresa privada que establece las operaciones, resta los servicios y realiza las inversiones que se corresponden con sus estrategias

La gobernanza portuaria está sujeta a las nuevas funciones que adquiera la actividad portuaria, es por ello que los modelos varían según el país, su legislación, y política estatal. Según la clasificación de Fernando González Lax en el año 2008 los tipos de administración de Puerto Privado, y de Puerto

⁵¹ *Ibíd*, página 27.

⁵² *Loc.cit.*

⁵³ *Loc.cit.*

Concesionario eran modelos en ese momento proyectados a futuro según el comportamiento de la actividad portuaria que se percibía en ese momento. Acertadamente los modelos han sido adoptados, existiendo en la actualidad sistemas portuarios que los contemplan.

2.3. Reforma legal portuaria

Las relaciones de los puertos con los gobiernos y el sector privado son obligatorias en el desarrollo de la actividad portuaria. Desde el siglo XX los puertos han desarrollado diferentes modelos de administración portuaria, con una evolución de la participación pública y privada en los mismos. Los modelos más habituales reconocidos son: los puertos administrados completamente por el sector público (service port), los intermedios con servicios por empresas privadas (tool port), y las terminales operadas por los privados, manteniendo la propiedad pública (landport).

Los países con actividad portuaria han experimentado una serie de reformas en cuanto la gestión de los puertos se refiere. El desarrollo del comercio indica que los puertos de un momento a otro se ven obligados a adaptarse al comercio a través de la modernización. Aunque algunos países avancen hacia modernización de forma paulatina, o con variaciones a los modelos establecidos, es un hecho que la implementación de una reforma portuaria eventualmente llega a ser una vital necesidad en los países.

2.3.1 Principios de los años noventa:

La situación de los puertos de Latinoamérica en estos años era considerada de grave dificultad, ya que el desarrollo y crecimiento estaba siendo afectado por una falta de competitividad.

La CEPAL publicó en 1992 la siguiente afirmación: *«Los puertos del sector público de América Latina y el Caribe se enfrentan a una crisis en casi todos los aspectos de sus actividades, desde las inversiones y la planificación hasta los trabajadores, la administración, los costos y la productividad... La sensibilidad de los gobiernos a dichos grupos se ha traducido en el establecimiento de instituciones portuarias basadas en leyes, reglamentos, acuerdos, políticas y*

*obligaciones sociopolíticas que carecen de coherencia y persiguen objetivos contrapuestos*⁵⁴».

Debido a la problemática que presentaban los puertos, era necesario ejecutar reformas que abarcaran principalmente la política estatal con un enfoque hacia el desarrollo de la actividad portuaria, y posterior a ello, marcos normativos e institucionalidad que promoviera la participación privada a fin de respaldar las inversiones de infraestructura de la cual el Estado carecía.

En 1990 se evaluaba que la gran variedad de organismos gubernamentales que tienen que ver con los puertos parecen carecer de la agilidad necesaria para planificar, organizar y ejecutar las mejoras institucionales y de infraestructura.⁵⁵ En el escenario descrito se dio inicio a una serie de reformas que buscaba una nueva metodología de administración y gestión de los puertos para combatir las deficiencias que los puertos estatales experimentaban al no contar con recursos suficientes para mejorar la eficiencia. Por ejemplo, en Argentina fue publicada en 1992 la Ley de Puertos que su título segundo, establecía una clasificación de los puertos en nacionales, provinciales, municipales y particulares, también puertos de uso público o de uso privado, y según su fin en comerciales, industriales y recreativos. En ese mismo año, se crea en Argentina la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, con autoridad para la aplicación de la ley de puertos. En México, la Ley de Puertos fue promulgada en 1993 que declara las instalaciones portuarias como de uso público, y establece una Autoridad Portuaria: Secretaría de Comunicaciones y Transporte que entre sus funciones estaba la de promover la participación del sector privado para la explotación de proyectos portuarios.

2.3.2. Proceso de devolución:

Tras el establecimiento claro de la situación de los puertos estatales, a partir de los finales de los años nventa, se inició un proceso denominado devolución. La

⁵⁴ CEPAL, “La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe”, *CEPAL LC/GC. 1691-P*, Santiago Chile, 1992.

⁵⁵ CEPAL, “Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe”, *CEPAL LC/G. 1633-P*, Santiago, Chile, 1990.

CEPAL,⁵⁶ citando a los autores Rodal & Muder y a Brooks & Cullinane, define la devolución portuaria como: «*la transferencia de funciones o responsabilidades en el reparto de programas y servicios del gobierno nacional a otras entidades las que pueden ser otro orden gubernamental u organizaciones no gubernamentales, grupos comunitarios, asociaciones de clientes, el mercado o la industria*». De acuerdo a los modelos de administración portuaria, en esta época se implementó principalmente el modelo “landlord” implicando una gobernanza, con políticas y regulaciones estatales orientadas a una descentralización de los servicios en los puertos.

En la publicación electrónica del año 2004 sobre reformas portuarias de la Comisión Interamericana de Puertos, Carlos M. Gallegos⁵⁷ estableció que América estaba iniciando sus reformas y modernización portuaria la que se orientó a elevar la productividad del sector y mejorar su competitividad a través de concesiones de terminales, otras infraestructuras y servicios portuarios a operadores privados. Ese proceso fue indispensable por la necesidad de capitalizar el sector y, ante la falta de recursos del Estado, se recurrió a la iniciativa y gestión privada.

La necesidad de buscar la eficiencia portuaria llevó a los Estados a crear reformas a nivel institucional. En este sentido, países como México (Ley de Puertos de 1993), y Panamá (Ley General de Puertos de Panamá, 2008) consiguieron una gran fortaleza en cuanto a la planificación estratégica nacional con la descentralización y aplicando el modelo de gestión “landlord”.

En este sentido, Octavio Derr indica que «*en las dos últimas décadas, la organización de los sistemas portuarios se ha beneficiado de amplios procesos de reforma y modernización, en general se ha aplicado el modelo “landlord” pero con diferentes soluciones e intensidad en su aplicación, la institucionalidad*

⁵⁶ Sánchez, Ricardo J; Francisca, Pinto, “El gran desafío para los puertos: la hora de pensar una nueva gobernanza portuaria ha llegado”, *Boletín FAL*, Edición No. 337 – Número 1/2015, página 1.

⁵⁷ Gallegos, Carlos M., “Las Autoridades Portuarias y los Retos de los Puertos Latinoamericanos”, 2004, *Reformas Portuarias*, Comisión Interamericana de Puertos, disponible en: <http://www.oas.org/cip/refport.html> fecha de consulta: 27 de abril 2018.

*portuaria en la región, y la estructura del gobierno público tienen diferencias de formatos*⁵⁸».

Según lo demuestra el Cuadro 1, acompañado en el anexo, en el año 2008, el modelo de gestión “landlord” en todas sus posibles versiones, ocupaba el mayor porcentaje de aplicación en las terminales portuarias en todas las regiones del mundo.

Carlos M. Gallegos, indica que las normas brindadas al sector portuario fueron orientadas a definir una política portuaria nacional, que en muchos casos era inexistente. Los monopolios estatales en la operación y administración de los puertos fueron revisados, descentralizando esta actividad total o parcialmente a gobiernos locales y/u otorgándose concesiones al sector privado⁵⁹.

En México, la Ley de Puertos (1993) establece la creación de Administración Portuarias Integradas (API) a través de títulos de concesión, las API tienen facultades para contratar maniobristas especializados, y brindar cesiones parciales de derechos⁶⁰ para operación portuaria a los privados. Este es un claro ejemplo del proceso de devolución, con una participación conjunta del Estado y el sector privado.

En resumen, la clave de los factores positivos en la actividad portuaria han sido la modernización realizada por el sector privado, a través de una gobernanza que difunde marcos regulatorios y políticas estatales que protegen y explotan tal modernización. No es sorpresa que países que cuenta con políticas portuarias sólidas, y participación privada como México, Panamá y Brasil tengan un índice pronunciado de crecimiento de su comercio exterior, con los más altos estándares de eficiencia de Latinoamérica.

⁵⁸ Doerr, Octavio, “Políticas Portuarias”, *Serie Recursos naturales e infraestructura*, No 159, CEPAL, 2011, Chile, página 11.

⁵⁹ Gallegos, Carlos M., “Las tendencias del transporte marítimo y el desarrollo portuario en el contexto del comercio mundial”, Organización de los Estados Americanos (OEA), Publicaciones, Estados Unidos, Washington DC, 2000, página 12.

⁶⁰ Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Puertos, del 19 de julio de 1993, Artículo 38.

2.3.3. Nueva reforma:

Señala Sánchez que entre los aspectos que quedaron sin soluciones plenas después de la reforma portuaria, se incluyen cuestiones laborales, mecanismos de expansión del sistema en su conjunto, más allá de las instalaciones individuales, como así también algunas cuestiones ligadas a la gobernanza jurídica o regulatoria de las concesiones y la competencia.⁶¹

Llegado el momento en que la reforma de la gobernanza portuaria ha cumplido el objetivo de convertir los puertos estatales en instalaciones de alto rendimiento, inicia una época de enfrentamiento a ciertos desafíos que no son resueltos con modernización, tales como: 1. Límite de capacidad de la extensión de espacio de muelles, patios dentro de los recintos portuarios y colindantes. 2. Política portuaria que debido a la descentralización de las autoridades portuarias desmejore integración logística general. 3. Necesidad de fortalecer participación social principalmente para los puertos físicamente enclavados en las ciudades, fomentando el esquema de ciudad-portuaria.

Con base a lo anterior, llegado el momento de enfrentar estos desafíos, es observable que la incorporación de la iniciativa privada no se da abasto para brindar todas las soluciones requeridas. Contando con puertos dotados de infraestructura y eficiencia por el sector privado, será necesaria una participación más activa del sector público que no se limite a crear normativas, sino que participe con inversión y planeación de desarrollo integral territorial y logístico.

En la época actual, en varios puertos de Latinoamérica, el proceso de reforma inicial todavía se está llevando a cabo, por lo que los pasos hacia una nueva reforma todavía no son del todo claros. De hecho, debido a que los modelos de gestión portuaria y de gobernanza tienen variaciones entre los países que los han adoptado, sería una afirmación acelerada indicar que las mismas no serán suficientes. No obstante a ello, es un realidad que aquellas instalaciones que no han aplicado reformas a su gobernanza puramente estatal, tienen únicamente dos rutas por seguir, una será la de enfocar sus esfuerzos en adaptar una reforma

⁶¹ Sánchez, Ricardo J; Pinto, Francisca, “El gran desafío para los puertos: la hora de pensar una nueva gobernanza portuaria ha llegado”, *óp. cit.*, página 5.

a su gobernanza portuaria u otra, la de permanecer rezagados con una pobre actividad portuaria con los efectos negativos que tal rezago conlleva.

2.4. Esquemas jurídicos de modernización portuaria

Concluida la clara necesidad de la participación privada en los puertos, los países han concretado mecanismos de reformas en sus marcos regulatorios para establecer procedimientos, instituciones, normas y garantías que inspiren un ambiente de inversión seguro para alcanzar la modernización necesaria.

Los gobiernos se han introducido al proceso de establecer las bases que permitan la participación privada en los puertos, indica Larry Burkhalter⁶² que cualquier proceso de cambio en los puertos exige considerar los siguientes esquemas: a) los aspectos institucionales; y b) los marcos jurídicos.

Derivado de estos cambios, surgió un tercer esquema, el modelo de las asociaciones público privada (APP)⁶³. De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para alcanzar el éxito y sostenibilidad, necesitan establecer un marco regulatorio que asegure la promoción de proyectos alineados con los objetivos del país en procesos transparentes, para lo cual el sector privado se debe interesar y confiar en los procesos de licitación estatal.⁶⁴

Algunos gobiernos han decidido incorporarse al modelo de las APP en el ámbito portuario, para lo cual se han enfocado en la elaboración de bases que permitan la participación privada en los puertos, procurando, al mismo tiempo, establecer una actividad portuaria con claros objetivos comerciales que respondan a las

⁶² Burkhalter, Larry, "Privatización Portuaria: Bases, alternativas y consecuencias, Naciones Unidas", Publicación CEPAL, Santiago de Chile, 1999, página 118.

⁶³ No hay una definición extensamente aceptada sobre qué significa una asociación público-privada (APP). En líneas generales, una asociación público-privada se refiere a un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion> fecha de consulta: 27 de abril 2018.

⁶⁴ Dusso, Andrea; Robert Pilkington,; Yitani, José; Lorena Rodríguez,; Haro, Ana; "Asociaciones Público Privadas: Implementando soluciones en Latinoamérica y el Caribe, Unidad 1: Establecimiento del Marco de las APP", 2015 *Curso Desarrollo de APPs*, Banco Interamericano de Desarrollo, página 6.

fuerzas del mercado.⁶⁵Fortalecer la gobernanza y adaptar los modelos de administración portuaria, necesitan de un fundamento legal que solamente puede ser implementado en los Estados tras la sensibilización sobre impacto que tiene la industria portuaria, y por ende, este entendimiento motivaría las reformas legales correspondientes.

Por lo anterior, es necesario evaluar tres puntos necesarios en cualquier esquema jurídico que pretenda sentar las bases para la modernización de puertos, a) la institucionalidad, b) los marcos regulatorios, y c) las asociaciones público privadas.

2.4.1 Institucionalidad

A medida que una actividad adquiere relevancia por su influencia económica y/o social en un país, se vuelve necesaria su regulación con base a un marco institucional y políticas públicas. En cuanto a la actividad portuaria, la institucionalidad o institucionalismo de un país se torna un factor muy importante para su desarrollo, ya que ésta es el marco que establece la gobernabilidad y aplicación de políticas para la interacción de los actores.

Para completar el entendimiento de la importancia de la institucionalidad para la actividad portuaria, es necesario estudiar las definiciones, así como el recorrido de teorías institucionalistas que presentan el impacto y relevancia que tiene este factor en el desarrollo de los puertos.

a. Definición de institucionalidad:

Establece Juan Francisco Reyes que la institucionalidad se divide en dos factores, uno jurídico y otro político. En lo jurídico, conlleva el conjunto de normas que interactúan entre sí y están interconectadas a base de principios generales; y en lo político, implica que la sociedad se regula por estructuras y órganos de gobierno y de Estado.⁶⁶ Ambas concepciones juegan un rol importante en su conformación, y para el presente caso, tanto en el ámbito

⁶⁵ Burkhalter, Larry, *óp. cit.*, Página 118.

⁶⁶ Reyes López, Juan Francisco, La Institucionalidad (I), Diario La Hora, sección Opinión, Guatemala, 27 octubre de 2017, Número 31,655, página 14

político como jurídico la institucionalidad, ha tenido su propia evolución con el paso del tiempo.

Según indica José Guadalupe Vargas el viejo institucionalismo de Commons, en 1950, consideraba que las instituciones existentes en un tiempo determinado representaban soluciones imperfectas y pragmáticas a los conflictos pasados. Para los teóricos institucionalistas, las instituciones son diseñadas para entregar en forma absoluta aunque en condiciones subóptimas, ganancias bajo condiciones de anarquía.⁶⁷ Este viejo institucionalismo, era una aplicación meramente formal, en el cual lo que estaba expresado en ley era el fundamento completo para la creación de instituciones, las cuales se tornaron en órganos de índole perpetuo, conservados dentro de los gobiernos por su fundamento legal, y no por su rol dentro de la sociedad.

Esta visión cambió décadas después, cuando en 1998, Joan Catalá Prats determinó que no era posible crear ni cambiar las instituciones por Decreto, tal como lo hacía el viejo institucionalismo, lo anterior, continúa indicando Catalá, se comprueba con la ejemplificación que los países en proceso de desarrollo no pueden convertirse en desarrollados mediante la copia del sistema institucional de estos últimos⁶⁸. En este sentido, el análisis sobre institucionalismo varió, dejando de ser meramente legalista, para incorporar elementos relativos al individuo y a la sociedad, siendo la institucionalidad de un país, una consecuencia directa de su propia realidad.

Para comprender más ampliamente la transformación del institucionalismo, a continuación se describen dos teorías destacadas, las cuales trajeron aportes importantes para contrarrestar los formalismos del antiguo institucionalismo.

⁶⁷ Vargas Hernández, José Guadalupe, "Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo", Publicación de Instituto Tecnológico de Cd. Gúzman, Jalisco, México, 2008, página 47.

⁶⁸ Catalá Prats, Joan, "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista", *Revista Reforma y Democracia*, número 11, España, 1998, página 591

- b. Neoinstitucionalismo sociológico: Hacia 1984, los autores de esta teoría, James March⁶⁹ y Johan Olsen⁷⁰ explican convincentemente la estabilidad en los procesos sociales con la institucionalidad. La teoría descansa en dos ideas principales; primero, las instituciones sólo cambian en forma incremental, poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos. Segundo, las normas y reglas institucionales influyen de manera determinante sobre el comportamiento individual, describiendo dentro de las instituciones existen individuos y organizaciones que son capaces de actuar inteligentemente de acuerdo a su personalidad, deseos y responsabilidades.⁷¹

Según indica Rodolfo Vergara, *«los autores de esta teoría, crean una concepción preocupada sobre que todo en los procesos, más que por los resultados»*. En este sentido, los individuos de las instituciones, (es decir los funcionarios), atienden en primera instancia al funcionamiento interno de la institución, más que al efecto práctico que la política pública pueda tener en la sociedad. Continúa manifestando Vergara en este sentido, *«por lo tanto, la pregunta inicial del político no es tanto quién se beneficia con una decisión pública, sino cómo se toma esa decisión.»*⁷² Esto indica que el enfoque principal son las normas internas de la institución y su reglamentación sobre los procesos para toma de decisiones. Según

⁶⁹ James G. March, es un reconocido experto en Teoría de la organización por su investigación sobre las organizaciones y la toma de decisiones dentro de ellas. Su pensamiento combina teorías de la psicología y la gestión de recursos humanos. March es profesor en la Universidad de Stanford de los Estados Unidos y lo fue anteriormente del Instituto de Tecnología de Carnegie y de la Universidad de California, Irvine. Además es miembro de la Academia Nacional de las Ciencias de los Estados Unidos.

⁷⁰ Johan Olsen, es un científico político noruego y profesor emérito en Ciencias Políticas en la Universidad de Bergen, conocido por su trabajo sobre el nuevo institucionalismo. Olsen era también miembro del consejo noruego de la investigación, y un miembro de la academia noruega de la ciencia y de las letras. Fundó ARENA (Investigación Avanzada sobre la Europeanización del Estado Nación) en 1994. Fue Director de Investigación en ARENA por muchos años

⁷¹ Vergara Rodolfo, "El Redescubrimiento de las Instituciones, La base organizativa de la política, (Estudio introductorio)", *Fondo de Cultura Económica*, México, 1997, Página 38

⁷² *Ibíd.* Página 36.

Vergara, «los actores obedecen a las normas, porque el resultado que esperan obtener al hacer es, por lo menos, satisfactorio.»⁷³

Resulta importante resaltar de esta teoría, el reconocimiento que recibe el rol del individuo dentro de las instituciones, así como el impacto social que éstas tienen. De igual manera, la preocupación del individuo (el funcionario) debía ser el apego a la norma, no a la necesidad o impacto de su actuar. Por otro lado, la teoría también indica que la personalidad, inteligencia e intereses de individuo impactan sobre las decisiones en las instituciones.

Podría considerarse contradictorio, por una parte, que el funcionario hace solamente lo que está establecido en ley, y por otra, que se considera su condición atendiendo a sus capacidades como individuo: personalidad, inteligencia e intereses, (esto último, en un estado de derecho deficiente, resulta alarmante), sin embargo, la teoría pretende apegarse a las normas. Es importante resaltar que esta teoría data de hace 33 años, fue criticada y en gran parte desplazada por la teoría de economía institucional de North (analizada en el siguiente inciso). Pero este modelo dejó un gran aporte con relación al individuo y el impacto social de institucionalismo, pero limita su rol al cumplimiento de las normativas internas por parte de los funcionarios, sin evaluar las necesidades externas, con la justificación que el resultado de su actuar sea al menos satisfactorio.

En este sentido, para el ámbito portuario, aunque también para las otras industrias, el reconocer que la función de las personas impacta las instituciones es sumamente importante. Sobre todo, para establecer los alcances positivos y negativos que ello conlleva.

- c. Teoría Económica Institucional: Indica David Urbano que para el Premio Nobel de economía, Douglass Cecil North⁷⁴, las instituciones son las

⁷³ *loc.cit.*

⁷⁴ Douglass Cecil North, fue un economista e historiador estadounidense, galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1993 junto a Robert Fogel por su renovación de la investigación en historia económica, a partir de la aplicación de técnicas cuantitativas para explicar los cambios

reglas del juego en una sociedad, es decir, son las limitaciones ideadas por las personas que dan forma a la interacción humana. La teoría de North en 1993 indica en este sentido que las instituciones reducen la incertidumbre, proporcionan una estructura a la vida diaria, y son determinantes para el desempeño económico en el largo plazo. Para North, éstas se dividen en formales e informales, siendo las formales las leyes, reglamentos y procedimientos gubernamentales; mientras que las informales incluyen las ideas, las creencias, las actitudes y los valores de las personas.⁷⁵

Continúa estableciendo Urbano que la interacción entre instituciones y organizaciones da forma a la evolución institucional de una economía, ya que mientras que las instituciones son las reglas del juego, los organismos y las personas jurídicas, son los jugadores.⁷⁶

Esta teoría aplicada al ámbito portuario dirige al análisis hacia la interacción entre las instituciones del Estado con la empresa, y los actores de la comunidad portuaria. Esta interacción solo puede contribuir directamente a la economía del país, mediante el ordenamiento de la participación de los actores, en términos de North, el establecimiento de las reglas del juego. Sobre esta línea de pensamiento, el establecimiento de un enfoque económico en los elementos formales⁷⁷ de la

económicos e institucionales. El catedrático se enfocó en el rol de las instituciones (las normas y convenciones de una sociedad, como las leyes, derechos de propiedad, los seguros, la política y las costumbres) en el largo plazo del desarrollo económico. North pensaba que los cambios institucionales son más relevantes que los tecnológicos para explicar el desarrollo económico. Factores, políticos, sociales y económicos inciden sobre las instituciones y los grupos sociales; son aquellos grupos que ocupan posiciones sociales dominantes los que, si detectan que las instituciones no responden a sus intereses, fuerzan los cambios. Contrastó y confirmó esta hipótesis con casos de historia contemporánea estadounidense y de la historia europea desde la Edad Media hasta la Revolución Industrial. Las instituciones proporcionan una infraestructura que sirven a los seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre. Su principal obra es *Estructura y cambio en la historia económica* (1981).

⁷⁵ Urbano Pulido, David; Juan Carlos, Díaz Casero; Hernández Mogollón, Ricardo, *La Teoría Económica Institucional: El enfoque de North en el ámbito de la creación de empresas*, Comunicación en XX Congreso Anual de Asociación Española de Dirección y Economía de la Empresa (AEDEM), España, 2007, página 8.

⁷⁶ *Ibíd*, página 8.

⁷⁷ Entiéndase por elementos formales, según la teoría de Douglass North, a las leyes, reglamentos y procedimientos gubernamentales.

institucionalidad, dotará de certeza jurídica los pasos y decisiones trascendentales de los actores.

Los elementos formales aplicados de la manera descrita repercuten directamente en el fortalecimiento del comercio exterior, y ya que el mayor volumen del comercio exterior a nivel mundial se moviliza por la vía marítima, tal aplicación tiene una incidencia directa en los puertos. Por lo tanto, el aseguramiento del desempeño económico en el largo plazo de la actividad portuaria con una adaptación de este tipo, considerando los actores que participan en ella, y el efecto que la misma tiene no resulta ser una opción positiva para el país, sino una obligación de la institucionalidad implantada.

- d. El nuevo institucionalismo: La conceptualización de institucionalismo ha variado, y hacia inicios del 2000, la interpretación de legalidad de la institución y la participación de los individuos se orientó al aseguramiento de la continuidad del ejercicio de las instituciones, sin que medie la regulación interna de la misma, ni los individuos que en ésta laboren. Según Catalá Prats, las instituciones son realidades abstractas, conformadas por normas y reglas que estructuran la acción social, siendo el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento de los individuos y de las organizaciones, expresando las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad.⁷⁸ Dentro del análisis del autor se encuentran elementos de las teorías anteriores, ya que considera las instituciones como realidades abstractas, para lo cual resulta importante resaltar la diferenciación entre institución y organización.⁷⁹

Esta diferenciación contrasta con relación a lo que preceptúan March y Olsen en el Neoinstitucionalismo Sociológico, ya que Catalá establece que

⁷⁸ Catalá Prats, Joan, *óp. cit.*, página 591.

⁷⁹ Es importante mencionar que las organizaciones nunca son instituciones, y no deben confundirse como tal. Las organizaciones se crean, nacen y desaparecen según el marco institucional de un Estado. Las normas de las organizaciones son de naturaleza administrativa para el manejo de recursos, puestos y objetivos organizativos. Una reforma a normas de las organizaciones podrá ser complicado, pero será mucho más sencillo que cambiar las instituciones, es decir el propio orden social o estructura en el que actúa la organización. (Catalá Prats Joan, 1998).

las reglas internas de la institución no son en sí la institución, sino la organización.

En este último aspecto, un aporte importante de esta teoría para el ámbito portuario, refiere a la continuidad de la institución, sin que medien los cambios del personal que la conforman. Tal aspecto es complejo, sobre todo tratándose de una actividad técnica y especializada. Sin embargo, los planes de desarrollo de los puertos aunque son dirigidos por la habilidad de las personas, realmente descansan en los lineamientos, estrategia y certeza jurídica proporcionada por la institucionalidad. Aunque en esta actividad resulta importante atender a la pericia de las personas, contar con un margen institucional firme, complementa la gestión de los expertos, que aunque dejen los organismos, no significará que las estrategias y planes de largo plazo se desvanezcan.

Las transformaciones del institucionalismo derivadas del transcurso del tiempo y diferentes análisis incorpora factores adicionales a la ley, que brindan una perspectiva más amplia y clara del institucionalismo. En el ámbito portuario, la institucionalidad tiene un rol trascendente, al punto de convertirse en el detonante para el desarrollo de la actividad portuaria y su impulso económico en país que se trate. Debido a la globalización por la que los puertos progresan cada década con más y diferentes funciones, así como el incremento de actores en la comunidad portuaria, resulta imposible la coexistencia de esta transformación portuaria con una institucionalidad no reformada.

Por lo tanto, la institucionalidad portuaria debe contemplar los factores aportados en las teorías anteriores. Entre los cuales está el enfoque hacia la actividad económica, el fortalecimiento de los factores formales e informales, y la claridad sobre la diferenciación entre institución y organización. En tal caso, los principios del viejo institucionalismo como lo exponía Commons, en la actividad portuaria, no son compatibles con la realidad de la actividad portuaria. La naturaleza de la institucionalidad de un país deja de ser su letra escrita en papel, y se conforma más bien por su realidad nacional, lo cual juega un papel importante en la certeza jurídica, principalmente en materia de administración e inversiones.

Para los fines del presente trabajo, con base a la suma de las teorías y análisis abordados, la institucionalidad portuaria debe entenderse como el conjunto de principios, y estrategias provenientes del Estado, que regulan el desempeño y fomentan el desarrollo de la actividad portuaria con un enfoque al impulso económico del comercio exterior que se moviliza por la vía marítima, así mismo que asegura la continuidad de su ejercicio con planes a largo plazo y con la utilización de instrumentos legales firmes, que crean organismos especializados para la ejecución y puesta en práctica del institucionalismo.

2.4.2. Marcos regulatorios

El segundo de los esquemas jurídicos para la modernización portuaria es la conformación de los marcos regulatorios, los cuales conforman los principios y los límites legales para propiciar el orden de una actividad, y mantenerla alineada y en armonía con las políticas públicas del país. Los marcos regulatorios, son entonces las bases legales para establecer la naturaleza de las instituciones, para definir los alcances de éstas y dotar con embestaduras jurídicas los procesos que las mismas establecen, para su debido cumplimiento. El fundamento de los marcos regulatorios es la Constitución, denominada como norma suprema, con la cual los marcos regulatorios deben armonizar.

La importancia en regulación de la actividad de los puertos repercute directamente en el desarrollo de los mismos. Establece Oscar D. Morales que, en materia portuaria, los marcos regulatorios están conformados por leyes, reglamentos orgánicos ministeriales, reglamentos de las instituciones portuarias, leyes de navegación, leyes de aduanas, normas en Códigos Civiles y de Comercio, así como los Convenios Internacionales de los que el país es parte.⁸⁰

Cada una de estas normativas, debe ser congruente con la realidad del país, y estar interrelacionada entre sí para lograr la regularización de la actividad portuaria principal y las accesorias. Se entiende por actividad principal en un

⁸⁰ Morales Silva, Oscar D., "Avances del Marco Jurídico Portuario Regional", *Presentación Repica XXIX*, Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo, Nicaragua, página 3, <http://www.cocatram.org.ni/repica/Repicas/29Nic/Oscar%20Danilo%20Morales%20-%20Avances%20Marco%20Juridico%20Portuario%20Regional.pdf> fecha de consulta: 27 de abril 2018.

puerto, la atención al buque y a la carga, y como actividad accesoria, todas las que se derivan de la primera, por ejemplo: el transporte terrestre, el almacenaje, la seguridad física, la seguridad industrial, tratamientos cuarentenarios, recaudación de impuestos, registro aduanal, entre otros. Por ende, los marcos regulatorios en materia portuaria contemplan las normativas para la gestión de todos los actores en la actividad, ya sean principales o accesorios, el régimen legal debe estar en su conjunto alineada con la institucionalidad del país. Cabe mencionar en este punto, que la institucionalidad portuaria resulta clave para la aplicación de normativa apropiada, un desfase entre ambos, provoca el entroncamiento e ineficiencia de la actividad portuaria.

En Guatemala existen diferentes normativas para gestiones de control en los puertos, los cuales son ejercidos por diferentes con base en sus propias normas orgánicas internas. Esta gestión resulta positiva en el sentido de que los controles se aplican según la especialidad de cada organismo. Sin embargo, ante la ausencia de un lineamiento institucional, la aplicación de normas y criterios pueden verse enfrentados, y con dificultades para acordar soluciones efectivas en forma y tiempo. Refiriéndose a las reformas legales comerciales de los puertos en Latinoamérica, Gallegos afirma *«En términos generales, se ha normado el sector, definiéndose una política portuaria nacional, que en muchos casos era inexistente. Este nuevo entorno se ha reflejado en una revisión de las tarifas portuarias, orientándose a contar con un sistema portuario más eficiente, flexible, rápido, seguro y de menores costos.»*⁸¹

Es importante tener claro que el desarrollo en los puertos es como una corriente de agua, que se acrecienta y logra recorrer hasta lugares que su mismo crecimiento le permita. De tal caso, la actividad portuaria en Guatemala ha crecido, y ha alcanzado manejos importantes de volúmenes de carga, sin embargo, como establecen los autores supra, la regulación y normativa legal es la que le da una forma y guía a la actividad orientando a que sus procesos sean eficientes, flexibles, rápidos, seguros, y de menores costos, descripciones

⁸¹ Gallegos, Carlos M., *óp. cit.* Página 12.

contrarias a la realidad de los puertos en Guatemala. Sin embargo, esta situación no es propia de Guatemala, ha sido una historia similar en la mayoría de los Estados de Latinoamérica. A continuación, se expone una breve reseña histórica de los marcos regulatorios en materia portuaria adaptada en Latinoamérica:

- a. Época de la Colonia: El esquema que regulaba el otorgamiento de la gestión de los puertos en la administración Pública, remonta desde la época de la Colonia, cuando los puertos eran herramientas del sistema mercantilista con control de la Corona, tal como lo narra Carlos Rúa «*el interés en establecer un control de la Administración sobre las operaciones comerciales con las Indias y con el fin de proteger los buques de los ataques de piratas y corsarios hizo que la Corona otorgase a determinados enclaves portuarios estatutos de privilegio que permitieron su desarrollo..*»⁸²

Con el transcurrir del tiempo la gestión de los puertos continuó siendo en lineamiento general, un modelo basado en una política de monopolio estatal.

- b. Década de los setentas: Durante la década de los setenta, importantes sucesos con trasfondo económico provocaron la transformación en los marcos regulatorios que motivaron cambios en las políticas de administración portuaria.

En su artículo sobre Teorías de la Regulación, haciendo referencia a esta época, Eugenio Rivera expuso: «*En un contexto caracterizado por el fin de la época de oro del capitalismo, aparecieron diversas críticas a la intervención pública en la economía en general, a la regulación en particular, y el concepto fundamental fue el de falla del gobierno.*»⁸³

Las reformas portuarias de los años setenta surgieron por el encuentro entre dos puntos: el primero de ellos, el desarrollo de los mercados con lo

⁸² Rúa Costa, Carles, *op.cit.*, Página 5.

⁸³ Rivera, Urrutia, "Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas", *Gestión y Política Pública*, número .002, Vol.XIII, México Página 321, consultado el 4 de marzo de 2017: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_No.II_2dosem/Rivera.pdf

cual se destaca la incorporación del contenedor al comercio marítimo, y el segundo, la impericia de la administración pública para promover las mejoras a infraestructura y procesos en los puertos.

En Latinoamérica aún no se incorporaba la participación privada para el desarrollo de los puertos, pero en el caso de España que cuenta con legislación portuaria desde 1851, y se promulgó en 1968 la Ley sobre Juntas de Puertos y Estatutos de Autonomía que establecía a los puertos dentro de este régimen eran entidades públicas que sujetaban su actividad al derecho privado con autonomía necesaria para cumplir sus fines.⁸⁴ Según esta norma, los puertos eran regidos por una Junta en donde participaban las cámaras oficiales, y quienes podían proponer concesiones para la utilización de los espacios portuarios.

Este tipo de administración portuaria, se fue esparciendo de forma más acelerada a partir de la década de los ochenta, según se describe en el inciso siguiente.

- c. Década de los ochenta: Para la altura de los años ochenta el comportamiento de las economías de los países de América Latina había empezado a cambiar. Se desarrolló la teoría económica de regulación que según señala Alfred E. Kahn «*la esencia de la regulación es el reemplazo explícito de la competencia por las órdenes gubernamentales como el mecanismo principal que asegura un buen desempeño*»⁸⁵ El cuestionamiento sobre cuáles serían los factores que contribuirían a mejorar la eficiencia en los puertos y a colaborar con las necesidades generadas por la evolución de los mercados, debía ser resuelta con nuevas modalidades de regulación.

⁸⁴ Agencia Estatal, Boletín Oficial del Estado de España, Ley 27/1968, Ley sobre Juntas de Puertos y Estatutos de Autonomía, 20 de junio 1968, <https://www.boe.es/boe/dias/1968/06/21/pdfs/A09057-09062.pdf> , fecha de consulta 27 de abril 2018.

⁸⁵ Kahn, Alfred E., "The Economics of Regulation: Principles and Institutions", The Massachusetts Institute of Technology Press, Inglaterra, 1988, página 20.

Según Silvia Gorenstein, las consideraciones a las acciones del mercado, fueron un mecanismo capaz de resolver los principales problemas identificados bajo el régimen público de los puertos: organización rígida, exceso de mano de obra, burocratización de la administración, el peso del financiamiento de la infraestructura portuaria y los diferentes ámbitos de ineficiencia en el funcionamiento del puerto.⁸⁶ Los requerimientos de los mercados estaban avanzando de forma acelerada, y los puertos no estaban siendo capaces de atenderlos, y tal como lo indica la autora, era necesario considerar las necesidades del mercado.

Un ejemplo de los requerimientos por parte de los mercados fue la incorporación de los buques tipo portacontenedores denominado Panamax (250-290 metros de eslora⁸⁷, calado⁸⁸ de hasta 12 metros, y capacidad de entre 3,000 y 4,000 TEUs) que Aunque en esta década no se observan reformas trascendentales como en los años noventa, este espacio de tiempo sirvió como un período de análisis, prueba y revisión de las legislaciones portuarias en los países. Por ejemplo en México, en 1989 el Gobierno Federal constituyó un organismo denominado Puertos Mexicanos, según lo establece Romero Reyes, tenía como objeto ejecutar acciones para el desarrollo portuario, y erradicar los vicios y promover la eficiencia⁸⁹. Señala José Luis Ezquerro que ésta era la primera vez en la historia moderna de los puertos, un órgano contaba con los recursos que se generaban en los mismos, y agrupaba todas las dependencias que tenía relación con los puertos para facilitar los procesos.⁹⁰ Para México, ésta norma dio pie a la conformación de la siguiente legislación en la materia, que es la vigente hasta el día de hoy: Ley de Puertos de 1993.

⁸⁶ Ibid consulta 7 de marzo de 2017: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009200006>

⁸⁷ Eslora se refiere a la longitud más larga del buque, o su extrema longitud en la flotación.

⁸⁸ Calado se refiere a la profundidad sumergida de una nave en el agua.

⁸⁹ Reyes, Alejandro Romero, "¿Privatización Portuaria en México?", *Revista Ciencia y Mar*, México, 2008, XII (35), página 24, artículo disponible: <http://www.umar.mx/revistas/35/privatizaci%C3%B3n.pdf>, fecha de consulta: 27 de abril 2018.

⁹⁰ Ezquerro, José Luis, *Historia y Futuro del Desarrollo Turístico y Portuario del Litoral en Manzanillo, Colima*, Universidad de Colima, México, Coedi Mex S. A. de C.V., página 140.

- d. Década de los noventa: La década los años noventa fue el espacio en el que los países desarrollaron políticas que de acuerdo a sus estructuras permitieran atender y participar del incremento sostenido por el comercio exterior debido a la apertura de nuevos mercados.

Indica Ana María Costa, que desde comienzos de los ochenta hasta 1991 se inicia un nuevo período de contenido pre-privatizador que anticipa el traspaso de los activos al sector privado con la consecuente disminución del papel del Estado.⁹¹ De tal manera, que en la actividad portuaria, luego de reconocer que el sector necesitaba de fuertes inversiones, se abrió paso al sector privado a participar en operaciones, prestación de servicios e inversiones en los puertos. Estableció Jan Hoffman en 1999, que en la década de los noventa se realizaron inversiones en los puertos de América Latina por valores que alcanzaron los totales las cuatro décadas anteriores juntas.⁹² Esto es atribuible a las inversiones del sector privado, tal es el caso, que los datos del Banco Mundial citados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo reflejan en la Gráfica 1, adjunto en el anexo, que los de compromisos de inversión en proyectos de transporte tuvieron una alta participación en el sector de puertos a mediados de los años noventa.

El porcentaje de participación del sector privado en el ámbito portuario fue posible debido a las modificaciones legales que los países adoptaron para permitir el desarrollo en los puertos. Durante los años noventa se destacaron las reformas en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Panamá con modificaciones a leyes relacionadas con puertos, inversiones privadas y concesiones.

⁹¹ Costa, Ana María, Silvia, Brieva, Iriarte, "Liliana, Gestión y regulación de los servicios e infraestructura portuaria en Argentina". *Problemas Del Desarrollo*, vol. 34, edición no. 135, 2003, página no. 33, <http://www.jstor.org/stable/43839061> fecha de consulta: 27 de abril 2018.

⁹² Hoffman Jan, "Las Privatizaciones Portuarias en América Latina en los 90's: Determinantes y Resultados", *Tercer Programa Internacional Privatización y Regularización de Servicios de Transporte del Banco Mundial*, España 1999, Página 3.

Para el caso de Argentina su modificación empezó en 1987 cuando transformó la Administración General de Puertos (AGP) en Sociedad del Estado por el decreto 1456/87, y luego la principal reforma sucedió en 1992 cuando por el decreto 817/92, procedió a realizar tres acciones fundamentales: la desregulación, la descentralización y la privatización de las operaciones que a la fecha estaban a cargo de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado (AGPSE).⁹³

En Brasil, surge la reorganización de los Ministerios de la República, con lo cual en 1990 se extinguió la Empresa de Puertos de Brasil SA PORTOBRÁS, vinculada al Ministerio de Transportes, y en virtud de la reforma portuaria según la Ley de Modernización de los Puertos (Ley No. 8.630, de 1993), el gobierno le cedió el control de los puertos a las administraciones portuarias estatales y buscó el apoyo e inversión del sector privado por medio de concesiones y arrendamientos. Indica la Secretaría Nacional de Puerto que con ello se produjeron importantes cambios en el sector portuario, especialmente en lo que se refiere al régimen jurídico de la explotación de los puertos organizados y de las instalaciones portuarias, al establecimiento de una nueva óptica para el sector, incrementando la participación de estados, de municipios, y de la iniciativa privada en la explotación de la actividad portuaria, además de la estimulación de la competencia y reducción de costos portuarios.⁹⁴

En México desaparece Puertos Mexicanos, conformado por administración estatal, y el Congreso emite en 1993 la Ley de Puertos que crea las API, las cuales según lo indica la misma ley serán autónomas en su gestión operativa y financiera,⁹⁵ por lo que sus órganos de gobierno

⁹³ Puerto Buenos Aires, Argentina sitio web: <http://www.puertobuenosaires.gov.ar/historia/38>, Fecha de Consulta: 27 de abril 2018.

⁹⁴ Secretaria Nacional de Portos, Ministério dos Transportes, Portos e Comunicações, sitio web: <http://portal.transportes.gov.br/>, fecha de consulta: 27 de abril 2018.

⁹⁵ Actualmente existen 24 APIS en el territorio mexicanos, entre las cuales destacan Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Veracruz.

establecerán sus políticas y normas internas, sin más limitaciones que las que establezcan las disposiciones legales y administrativas aplicables.⁹⁶

En Colombia desaparece la Empresa de Puertos de Colombia (Colpuertos) debido a su crisis administrativa y financiera, lo que motivó en 1991 la creación del Estatuto de Puertos Marítimos que tuvo como objetivo la abolición del monopolio estatal de los puertos y la entrega de estos en concesión, la modernización de los mismos y el mejoramiento de su eficiencia.⁹⁷ Con este instrumento legal Colombia creó la Superintendencia General de Puertos, las sociedades portuarias y la conformación de empresas de operadores privados, según se describe en el Artículo 1 de la Ley 1ª de 1991.

Las reformas portuarias incluyeron en los casos mencionados la creación de marcos legales que conformaban una autoridad portuaria, con facultades para otorgar servicios o concesiones al sector privado, estableciendo los procedimientos para esto. Hacia mediados de los años noventa, el comercio marítimo empezó a crecer en volumen, y los buques de la nueva generación movilizaban la carga a través de los puertos con la infraestructura apropiada.

Según se muestra en la Gráfica 2, adjunto en el anexo, el ranking de 1998 sobre los veinte puertos con mayor tráfico portuario de contenedores en Latinoamérica, el listado estaba encabezado por los puertos Buenos Aires, Argentina; Colón, Panamá; Santos, Brasil; Kingston, Jamaica. Este dominio en el manejo de carga es atribuible a puertos grandes con infraestructura óptima, los cuales, para ese entonces contaban con la participación del sector privado en sus operaciones. A pesar de no haber

⁹⁶ Ley de Puertos, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993, Artículo 39.

⁹⁷ Viloria de la Hoz, Joaquín, "De Colpuertos a las Sociedades Portuarias: Los puertos del caribe colombiano", Banco de la República Cartagena de Indias, 2000, Colombia, página 6. Enlace disponible: <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER16-PuertosCaribe.pdf> fecha de consulta: 27 de abril 2018.

incorporado estas figura, los puertos guatemaltecos del Atlántico (Puerto Barrios y Santo Tomás de Castilla) entraban en el conteo ocupando los puestos 17 y 18, Puerto Quetzal no aparecía en el conteo.

La década de los noventa representó un reinicio de la operatividad en los puertos debido a las reformas en marcos legales, permitiendo el involucramiento del sector privado, los puertos alcanzaron mejores rendimientos, inversión en infraestructura y se incrementaron los volúmenes de manejo de carga, impactando de forma directa la economía de los países involucrados.

c. Años dos mil a dos mil diecisiete:

Las reformas portuarias en marco regulatorio no se detuvieron en la década de los noventa, más bien este resurgimiento de legislación continuó en los años dos mil. Se fortalecieron las actividades existentes, y se incursionó en innovación y creación de normativas para otros factores de los puertos, tales como seguridad portuaria, seguridad industrial y aún los puertos trabajan en normativas para mejorar los esquemas laborales, la sostenibilidad del medio ambiente, consumo energético, cálculo de nuevos indicadores de eficiencia, entre otros. A continuación, se presentan un resumen de los temas sobresalientes en los cuales los puertos han empezado o deberán empezar a enfocarse para regular o reformar regulaciones existentes:

a. Esquemas laborales: Se visualizó el desafío de puertos en materia laboral, resultado de las reclamaciones de los trabajadores portuarios. Durante los años 2010 al 2014 CEPAL⁹⁸ registró 312 días de huelga de los 12 países revisados. Esta situación se debe a que los puertos han atravesado de forma acelerada diversos cambios en su forma administrativa y operativa, con lo cual, la preocupación principal de los

⁹⁸ Sánchez, Ricardo J.; Jairmuzina, Azhar; Wilmsmeier, Gordon; Pérez Salas, Gabriel; Doerr, Octavio; Pinto, Francisca; “Desafíos y oportunidades en busca de un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, Número 176, CEPAL, Chile, 2015, página 87.

trabajadores portuarios es la permanencia en sus empleos y demás condiciones asociadas al mismo como salarios, capacitación, y jornadas de trabajo. Para atender esta situación los puertos requieren incorporar en su regulación el diálogo social y un rediseño de las relaciones laborales. Establece la CEPAL, que la disponibilidad de instrumentos para resolver los conflictos en forma anticipada puede transformarse en una ventaja para un país que desea asegurar la continuidad de los servicios, o para evitar que estos escalen en costosos efectos para la economía, lo que sería un activo deseable en cualquier sistema portuario y un camino posible de construir.

En esta materia, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó el 7 de junio de 2006 el Diálogo social en procesos de ajuste estructural y participación del sector privado en los puertos⁹⁹, que se formuló como un manual de orientación práctica para contribuir a lograr una mayor eficiencia y efectividad en las operaciones portuarias y las condiciones laborales de sus trabajadores, para así promover el desarrollo económico y social.

Países como Chile, México, Argentina y Brasil, han incorporado en sus cuerpos legales la acepción de trabajador portuario, atribuyendo derechos y obligaciones específicas para esa labor. En el caso de Chile, su Código del Trabajo¹⁰⁰ regula en su Capítulo III el Contrato de los Trabajadores Embarcados o Gente de Mar y de los Trabajadores Portuarios Eventuales, en donde establece tipos de jornadas, turnos, obligaciones patronales para garantizar la seguridad de los empleados portuarios o gente de mar, y Dictámenes de la Dirección del Trabajo que amplían los derechos de los trabajadores, por ejemplo, el Dictamen

⁹⁹ Organización Internacional del Trabajo (OIT), Acceso página web oficial, consultado 22 de octubre de 2017: http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9223177219_SP/lang--es/index.htm

¹⁰⁰ Dirección del Trabajo de Chile, Código del Trabajo, Artículos 96-144.

Ord. No. 5647/127¹⁰¹ que establece lo relativo al descanso del trabajador portuario.

- b. Consumo energético: Es ampliamente demostrable que el consumo de energía y emisiones en los puertos es uno de los factores que generan altos costos. Establecen el informe de la CEPAL que las terminales alrededor del mundo trabajan para cambiar su dependencia a los combustibles fósiles hacia la electricidad. Estos esfuerzos son acompañados por el desarrollo de fuentes de energía renovable dentro del perímetro de los puertos.¹⁰²

En la actualidad, algunas terminales de forma voluntaria han implementado medidas de eficiencia energética, sin embargo, resulta imperativa la necesidad de que los países reconozcan políticas para la seguridad energética y el cambio climático, las cuales podrían incluir un tipo de incentivo para su aplicación.

Puertos del Estado, el ente rector de las autoridades portuarias de España, cuenta con una Guía de Gestión Energética¹⁰³ la cual contiene una caracterización del modelo energético y estrategias de mejora del desempeño energético, esta iniciativa voluntaria busca incentivar la competitividad de los puertos de España, mediante la reducción de costos de gestión energética, e impulsar la sostenibilidad ambiental. Igualmente, de forma voluntaria, en julio de 2008 se creó la “World Ports Climate Initiative”¹⁰⁴, declaración conjunta de 55 puertos en todo el mundo que se comprometieron a ejecutar acciones para reducir las emisiones CO2 de las operaciones portuarias, y promover el uso de

¹⁰¹ Dirección del Trabajo de Chile, Dictamen y Normativa, Ord. No. 5647/127, <http://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-113904.html> , fecha de consulta: 27 de abril 2018.

¹⁰² Sánchez, Ricardo J.; Jairmuzina, Azhar; Wilmsmeier, Gordon; Pérez Salas, Gabriel; Doerr, Octavio; Pinto, Francisca; *óp. cit.* Página 85.

¹⁰³ Puertos del Estado, Guía de Gestión Energética en Puertos, página web: http://www.puertos.es/es-es/Documents/guia_gestion_energetica_puertos_firmada.pdf , fecha de consulta: 27 de abril 2018.

¹⁰⁴ World Ports Climate Initiative, sitio web oficial: <http://wpci.iaphworldports.org/about-us/members.html> , fecha de consulta: 27 de abril 2018.

energía renovable, de Latinoamérica Argentina, Brasil, y Chile forman parte de esta Declaración.

Establece la CEPAL, citando a Ghiara Acciaro, que la regulación de las zonas portuarias se ha vuelto más exigente, sobre todo en lo que respecta al óxido de azufre y de nitrógeno, pero, en el futuro, se espera que también aumente el rigor de las normas relativas a la materia particulada y a otros gases de corta vida que contribuyen al cambio climático.¹⁰⁵ Los esfuerzos en esta materia son parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas,¹⁰⁶ tales como: Adoptar medidas urgentes contra el cambio climático (objetivo número 13), Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible (objetivo número 9). A manera de mejorar el desempeño energético de sus puertos. La creación de regulación sobre el consumo energético en los dominios portuarios, pronto será de índole obligatorio, atendiendo como se ha expuesto, a dos factores principales: reducción de costos y sostenibilidad ambiental.

- c. Seguridad portuaria: Derivado de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, y sus consecuencias por unanimidad se acordó en la Conferencia de la Organización Marítima Internacional (OMI) celebrada en noviembre del 2001¹⁰⁷, la creación de un cuerpo

¹⁰⁵ CEPAL, Boletín Facilitación del Transporte y el Comercio en América Latina y el Caribe (FAL), Edición No. 350, número 6, 2016, página 1.

¹⁰⁶ En septiembre de 2015, representantes de 193 países adoptaron un compromiso histórico al aprobar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que, a diferencia de sus predecesores, fueron consensuados después de más de 3 años de negociaciones y con la participación de todos los países miembros de la ONU, ONG y otros agentes. En líneas generales, los ODS pretenden acabar con la pobreza, combatir la desigualdad y luchar contra el cambio climático para los próximos 15 años, desde 2016 hasta 2030, con el fin de lograr una vida digna para todos sin que nadie se quede atrás.

¹⁰⁷ Organización Marítima Internacional, Resolución 2 de la Conferencia 12 de diciembre 2002, Adopción del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias, página 2. Sitio web: <http://www.anp.com.uy/wps/wcm/connect/7609b2a5-aadf-4276->

legal obligatorio relacionado con la protección a buques e instalaciones portuarias. De tal manera que se creó el Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (PBIP). Este código tiene como objeto que los puertos formulen su Plan de Protección conteniendo atención para los posibles riesgos de la operación, el mismo es de carácter obligatorio para los países miembros del Convenio SOLAS, del cual Guatemala es parte.

Los puertos han creado sus normas internas para el cumplimiento de esta regulación, que contempla desde control de sistemas de acceso y centro de monitoreo hasta ejercicios de simulacros de seguridad. Cada actualización de seguridad requiere inversión, sobre todo en tecnología, con lo cual, aquellas terminales que cuentan con participación privada tienen mayor agilidad en el cumplimiento de esta norma internacional.

Desde los años dos mil a la fecha, las regulaciones en materia portuaria han ido orientándose a fortalecer la seguridad, fortalecer los regímenes laborales, en lo cual se incluye la igualdad de género en el sector, gestionar operaciones portuarias amistosas con el ambiente.

Los marcos regulatorios como esquema jurídico para modernización portuaria tienen un rol muy importante, sobre todo cuando estos se adaptan a la realidad de la actividad portuaria. Según el análisis cronológico expuesto, desde la época de la colonia, hasta la fecha, la creación y reformas de normas tiene un impacto directo en el desarrollo de la actividad portuaria. Desde el desarrollo de los modelos de administración tipo “Landport” en la década de los setentas, hasta normativas para la implementación de sistemas de seguridad marítima portuaria a inicios de los años dos mil, toda reforma en regulación portuaria propicia la mejora de procesos y el incremento en productividad de las instalaciones portuarias.

2.4.3. Asociaciones público privada

Las asociaciones público-privadas APP o PPP por sus siglas en inglés (Public-Private Partnership), son una figura legal, considerada para este estudio parte de los esquemas legales de modernización portuaria debido a su relevancia en el mundo desarrollado, con una participación en la actividad en la prestación de varios servicios de carácter público incluyendo para el caso, los servicios portuarios.

Según expone José Manuel Sassallo las APP se fundamentan en cuatro principios: 1) Regulación: En la idea de que hay una serie de bienes y servicios de interés general, que, debido a fallos de mercado, deben ser supervisados por el sector público. 2) Competencia: En la idea de que el sector privado puede contribuir enormemente a una mayor eficiencia y calidad en la asignación de recursos públicos. 3) Reparto de Riesgos: En la necesidad de definir una adecuada distribución de riesgos entre el sector público y el sector privado para que la relación funcione lo mejor posible. 4) Integración de la Gestión: En la idea que la participación del sector privado en todas las fases del ciclo de proyecto (diseño, construcción, financiación, mantenimiento y operación) puede ser beneficiosa para la provisión de bienes y servicios públicos.¹⁰⁸

Aunque el concepto de APP ha sido controvertido, a modo general conlleva la simple colaboración entre el sector público y sector privado para la prestación de un servicio, cumpliendo con todos los aspectos legales que protegen a ambas partes. Establece el BID en su curso de APP¹⁰⁹ que entre los desafíos que tienen los Estados en los cuales la participación privada genera un valioso aporte, están los siguientes:

¹⁰⁸ Vassallo Magro, José Manuel; Rafael Izquierdo de Bartolomé; "Infraestructura Pública y Participación Privada: Conceptos y Experiencias en América y España". Corporación Andina de Fomento, 2010, Página 101.

¹⁰⁹ Dusso, Andrea; Robert Pilkington, Yitani, José; Rodríguez, Lorena; Ana Haro, Curso Asociaciones Público Privadas: Implementando soluciones en Latinoamérica y el Caribe, Unidad 2: Los Desafíos de la Infraestructura y cómo pueden ayudar las APP, 2015, Banco Interamericano de Desarrollo, págs. 11-23.

- a) Fondos Insuficientes: El déficit de financiamientos de los Estados es un síntoma común, que puede ser ocasionado por oportunidades en la planificación de inversión, debilidades en la gestión administrativa, cobro insuficiente de servicios o limitaciones operativas.
- b) Mala administración y selección de proyectos: Los organismos encargados de la selección de proyectos tienden a carecer de una visión total de los proyectos potenciales, los análisis de selección resultan incompletos ya que se prestan a subestimación de los costos, y llegan a intervenir los intereses personales o políticos. En este sentido las APP pueden utilizar los siguientes filtros de proyectos:
1. Análisis de Inversionistas privados: la rentabilidad financiera del inversionista privado, depende de proyecciones y costos correctos, en este sentido las licitaciones actúan como filtros de proyectos no viables.
 2. Incentivos sólidos: El incentivo de los inversionistas privados son las ganancias, con lo cual evalúan cuidadosamente los beneficios y los costos, llevando una exhaustiva diligencia de los proyectos debido a que deben asumir los riesgos de la rentabilidad de los proyectos.
 3. Experiencia: Las empresas privadas expertas tienen la posibilidad de identificar las necesidades de infraestructura y aportar ideas innovadoras para satisfacerlas.
- c) Gestión Deficiente: La calidad de la prestación de servicios de infraestructura por parte de los entes gubernamentales suele estar restringida por una capacidad limitada y pocos incentivos de gestión, lo que a menudo aumenta el costo de la infraestructura.¹¹⁰

¹¹⁰ Un estudio exhaustivo que el Banco Mundial hizo en 2009 analizó el efecto de introducir la participación del sector privado en las concesiones o la privatización total de los servicios. El estudio aplicó el análisis econométrico para evaluar el desempeño de más de 1200 empresas de agua y electricidad en 71 países en desarrollo y en transición. La investigación reveló beneficios significativos en la eficiencia cuando se introdujo la participación del sector privado, lo que incluyó la disminución de pérdidas de agua y el aumento de la eficiencia del personal. A estos beneficios se sumaron mejoras en el suministro del servicio y un aumento de la cobertura y las horas diarias del mismo. Gassner, K., A. Popov y N. Pushak (2009). "Does private sector participation improve

- d) Mantenimiento Inadecuado: El mantenimiento inadecuado aumenta los costos de vida útil, a la vez que disminuye los beneficios de un Proyecto.

Los desafíos antes los cuales se enfrentan los Estado no son fácilmente solucionados, y es aquí cuando las APP han presentado soluciones factibles en el desarrollo, provisión de infraestructura y prestación de servicios. En el período 1990-2015 los países mesoamericanos realizaron un total de 555 proyectos bajo esquemas de asociaciones público-privadas, lo que representó una inversión total de 118.315 millones de dólares de los cuales el 6,2% a 56 proyectos de puertos.¹¹¹ Del total de inversiones más del ochenta por ciento se han realizado en México y Colombia.¹¹² Los proyectos APP en materia portuaria iniciaron desde los años setentas con regulaciones que establecían los esquema de concesiones, con el modelo de administración “Landport” estudiado en subtemas anteriores.

Entre los casos de APPs en el sector portuario se encuentra APM Terminals en Costa Rica, cuando en el año 2011 el gobierno otorgó a la compañía APM Terminals una concesión por 33 años para diseñar, construir, financiar y operar una terminal de contenedores en Moín. Según indica la CEPAL en su publicación Asociaciones público-privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica, *«la nueva terminal, ubicada dentro del complejo portuario existente de Limón y Moín, tiene un costo estimado cercano a los mil millones de dólares, lo que lo convierte en el mayor proyecto de infraestructura en el país.»*¹¹³ La modernización portuaria generalmente conlleva fuertes inversiones monetarias en infraestructura y tecnología, con lo cual la APP resultan ser el modelo utilizado por los Estados para alcanzar el desarrollo en esta rama.

Finalmente, cabe resaltar que una APP exitosa es posible con un verdadero diálogo y compromiso entre las partes, para lo cual se requiere de una

performance in electricity and water distribution?”. En Trends and Policy Options, N.º 6. Banco Mundial.

¹¹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Asociaciones público-privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica”, Costa Rica, 2017, página 19.

¹¹² *Ibíd*, página 20.

¹¹³ *Ibíd*, página 24.

gobernanza que haga posible optimizar la asignación de recursos públicos y la gestión de políticas públicas alineadas con los desafíos portuarios. Los Estados latinoamericanos aún se encuentran en el proceso de fortalecimiento de la normativa y legislación para adaptar los modelos de APP en el sector portuario, aunque no existe un modelo exacto y general para las APP, sí es seguro, que todos los Estados requieren incorporarse en los esquemas de colaboración y apropiada asignación de riesgos a través de Asociación público-privadas para el desarrollo de los puertos.

Capítulo 3: Situación en Guatemala

Sumario: 3.1. Comisión Portuaria Nacional.
3.2. Autoridad Marítima. 3.3. Gobernanza.
3.4. Marcos Regulatorios. 3.5. Sistema Portuario Nacional. 3.6. Comparativos del Sistema Portuario Nacional

El sistema portuario de Guatemala está compuesto por tres terminales marítimo portuarias principales, dos en el Atlántico: Terminal Ferroviaria Puerto Barrios y Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla, y una en el Pacífico: Empresa Portuaria Quetzal. Cada una de ellas tiene sus propias características que serán expuestas subsiguientemente.

El movimiento, según tipo de carga, es bastante amplio y variado, dado que el comercio exterior no se concentra en un solo producto. Según el Informe Estadístico de la Comisión Portuaria Nacional, el país moviliza el 79.5 por ciento de su comercio exterior por la vía marítima,¹¹⁴ este dato permite concluir que los puertos juegan un rol muy importante en Guatemala.

En los últimos años, se ha observado un incremento en el comercio exterior de Guatemala por la vía marítima. Durante el período 2015-2016 el movimiento de carga tuvo una variación positiva del cinco por ciento, y en el período anterior a éste, fue igualmente positiva con un nueve por ciento favorable¹¹⁵. La causa de esta tendencia positiva podría interpretarse como un sistema portuario altamente eficiente, y aunque en ocasiones esto podría ser verdad, en este caso, los resultados positivos también responden a un incremento natural de la producción y comercio de los productos.

No obstante lo anterior, las terminales portuarias pueden realizar mejoras en sus estructuras para provocar un desarrollo que sea más bien resultado de su eficiencia. Con base en lo anterior, a continuación, se exponen los aspectos de la actividad portuaria en Guatemala que según su aplicación contribuyen a

¹¹⁴ Comisión Portuaria Nacional, *óp. cit.*, página 36.

¹¹⁵ *ibíd.*, página 34.

mejorar el comercio exterior por la vía marítima. Los puntos tratados en el capítulo anterior serán desarrollados a continuación según su adaptación en Guatemala, para conocer posterior fortalezas y oportunidades del sistema portuario.

3.1. Autoridad Portuaria:

Para Guatemala como Estado ribereño¹¹⁶, los puertos son una referencia muy importante, ya que a través de los servicios que estos presten y de según la manera en que se encuentren regulados serán más competitivos, y parte fundamental de la regulación, es la existencia, labor y gestión de la autoridad portuaria. Se entiende por autoridad portuaria el órgano o agencia especializado y con conocimientos técnicos para el ejercicio de funciones de regulación y fiscalización en el ámbito portuario, a fin de fortalecer y eficientizar los procesos del sistema portuario del país.

En Guatemala la autoridad portuaria por designación legal, la ejerce el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, según lo descrito entre las funciones del Ministerio en la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, artículo 30:

«Al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda le corresponde formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico aplicable al establecimiento, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de comunicaciones y transporte del país; al uso y aprovechamiento de las frecuencias radioeléctricas y del espacio aéreo; a la obra pública; a los servicios de información de meteorología, vulcanología, sismología e hidrología; y a la política de vivienda y asentamientos humanos; para ello, tiene a su cargo las siguientes funciones:i) Ejercer la autoridad portuaria y aeroportuaria nacional.»¹¹⁷

¹¹⁶ Estado Ribereño: Estado que tiene costa marina, como así mismo sobre el suelo y el subsuelo de ella, y sobre la cual tiene plenitud de competencias, ejerciendo derechos de explotación de recursos, protección del medio ambiente marino, actividad de policía, control aduanero y de impuestos.

¹¹⁷Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, Artículo 30, inciso i)

En consecuencia, el Ministerio creó el Viceministerio de Comunicaciones Puertos y Aeropuertos¹¹⁸, siendo la Dirección designada para tratar los temas de ámbito portuario y aeroportuario. A su vez, en 1972, mediante acuerdo gubernativo, fue creada la Comisión Portuaria Nacional una entidad pública de servicio al sector marítimo-portuario que ejerce funciones técnicas de orientación en el sector portuario.

3.1. Comisión Portuaria Nacional

La Comisión Portuaria Nacional (CPN) se define como una entidad del Estado con funciones orientadas a coadyuvar con los puertos y otras instituciones el funcionamiento eficiente de los procedimientos y operaciones de apoyo al comercio exterior del sector marítimo portuario. La institución fue creada mediante el acuerdo Gubernativo del 10 de Marzo de 1972, tiene funciones de interés nacional, varias de éstas vinculadas a la labor de otras instituciones públicas y privadas.

El objetivo de la CPN en su conjunto es contribuir a dotar al país de un sistema portuario nacional eficiente, contribuyendo de esta manera al fortalecimiento y desarrollo del comercio exterior. Según lo establece el Acuerdo Gubernativo de su creación, las funciones principales de la CPN son las siguientes: según se cita a continuación:

1. Defender los intereses nacionales en todos los asuntos que se relacionan con las actividades portuarias y representar a la nación ante los organismos nacionales e internacionales referentes con la COCATRAM.
2. Efectuar un estudio sobre la mejor forma de llevar a cabo la fusión de los activos y la unificación administrativa de las empresas portuarias nacionales y proponer las recomendaciones y medidas correspondientes, a partir de la vigencia del Acuerdo Gubernativo mediante el cual se cree la Comisión.

¹¹⁸ Según Informe de Solicitud de la Unidad de Información Pública de la Secretaría General de la Presidencia de la República número 2-2018, de fecha 9 de enero de 2018, el encargado de Archivos, Acuerdos y Decretos del Archivo de la Secretaría General de la Presidencia, resuelve que no se encuentra algún registro de la creación del Viceministerio de Comunicaciones Puertos y Aeropuertos en tal archivo.

3. Realizar los estudios necesarios para el establecimiento de una política nacional de desarrollo portuario en los campos de construcción, ampliación, operación, mantenimiento, explotación y administración de puertos, así como formular recomendaciones sobre actividades relacionadas con el tráfico, servicios de seguridad e instalaciones y facilidades de comunicación.
4. Determinar los factores que conforman los costos de las terminales portuarias nacionales y sugerir normas comunes sobre tráfico, tarifas de muelle y sugerir normas comunes.
5. Sugerir al Organismo Ejecutivo las medidas pertinentes para coordinar las actividades de las empresas portuarias nacionales.
6. Aprobar su propio presupuesto y emitir opinión acerca de los presupuestos de cada una de las empresas portuarias antes de enviarse al Organismo Ejecutivo para su aprobación.
7. Las demás funciones que le corresponden en su calidad de comisión de estudios y de asesoría al Organismo Ejecutivo, en materia portuaria.¹¹⁹

Del detalle de las funciones expuestas, se observa que las mismas están direccionadas enteramente a brindar un apoyo técnico al sistema portuario, entendiéndose, por lo tanto, que la CPN es un ente dedicado a capacitar y contribuir con la gestión de la actividad en los puertos del país. La capacidad técnica con la que cuenta esta institución en la actualidad, permite a la institución mantener una presencia permanente en el medio portuario. Sin embargo, según la ley de su creación, el apoyo técnico, de ninguna manera toma un rol de autoridad portuaria.

La labor de la CPN se expande a la gestión y enlace con otros actores involucrados en el ámbito marítimo-portuario, lo cual fomenta la comunicación de las Terminales con otros actores. Sin embargo, los puertos necesitan además de un apoyo técnico, y la gestión con otros actores, una institución con facultades para el cumplimiento a una política estatal (y por ende, una política estatal que

¹¹⁹Ley del Organismo Ejecutivo, Ibid

priorice la operación de los puertos), que posea cualidades técnicas apropiadas incluyendo las de dirección y cumplimiento legal de las normas nacionales e internacionales en la materia, asegurando que el sistema portuario permanezca en indefinido cumplimiento.

Dentro de su organización administrativa la CPN cuenta con un órgano superior que es la Junta Directiva, conformada por mandato por representantes del sector público y privado que desempeñan su cargo ad honorem, según lo especifica el artículo

1º del Acuerdo Gubernativo de su creación:

1. Un representante del Ministerio de Finanzas Públicas, quien la presidirá;
2. Un representante del Ministerio de Economía;
3. Un representante del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas;
4. Un representante de la Empresa Portuaria Nacional de Champerico;
5. Un representante de la Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla;
6. Un representante de la Coordinadora de Asociaciones Agrícola, Comerciales, Industrial y Financieras (CACIF).
7. Un representante de Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA)¹ ;
8. Un representante de la Unidad Ejecutora del Complejo Portuario en el Litoral Pacífico (UNECPA) o de la entidad portuaria que la sustituya.¹²⁰

La Junta Directiva funciona como el órgano superior de la Comisión Portuaria Nacional, cuyos acuerdos son orientados mejorar las condiciones de la institución para el cumplimiento de sus funciones. Internamente la institución cuenta con un Director Ejecutivo con quien reportan cinco Direcciones con funciones especializadas para el mejoramiento del sistema portuario nacional, con las funciones descritas a continuación según la página web de la Comisión Portuaria Nacional¹²¹:

¹²⁰ Acuerdo Gubernativo del 10 de marzo de 1972, Artículo 1.

¹²¹ Comisión Portuaria Nacional, sitio web: <https://cpn.gob.gt/informacion-publica/> fecha de consulta: 27 de abril 2018.

1. Dirección ejecutiva: Se encarga de asesorar y apoyar en aspectos técnicos, legales y operativos, recomendando los lineamientos necesarios que ayuden hacer más eficiente y competitivo el Sistema Portuario Nacional con el objetivo de facilitar el comercio marítimo.
2. Auditoría interna: Su función es evaluar y auditar los procedimientos, operaciones y resultados internos de la Comisión Portuaria Nacional, con el objetivo de apoyar la credibilidad de sus funcionarios.
3. Asesoría jurídica: Presta asistencia jurídica, facilitando los servicios de asesoría especializada, manejo de proyectos, dictámenes y consultas legales.
4. Administrativo-financiero: Su función principal es desarrollar y verificar los procesos administrativos y financieros que se lleven a cabo en base a la normativa establecida, además de velar y resguardar el buen uso de los recursos materiales y financieros.
5. Desarrollo empresarial: Se reconoce como el ente rector de la planificación, coordinación, diseño, implementación, evaluación y mejora continua de los programas de capacitación portuaria, con el objetivo de contribuir a la competitividad de la Comunidad Portuaria Nacional.
6. Asesoría y proyectos: Esta dirección funciona como Apoyo y asesor técnico para la Comunidad Portuaria Nacional, con su anuencia y/o aceptación, en aquellos aspectos que estén orientados a la mejora de sus procesos operativos. Asimismo, integrar, en lo posible, la información generada en los puertos para estandarizar una plataforma general que contribuya a la competitividad del país. En esta dirección se encuentran los departamentos de Asesoría y Estudios Técnicos, Protección Portuaria, Comunicación y Mercadeo e Informática.

Las funciones ejercidas por la CPN se asemejan a las atribuciones de las autoridades portuarias en Latinoamérica, según lo establecido en el capítulo anterior las autoridades de los puertos como la Superintendencia de Puertos y Transporte de Colombia ejerce inspección al cumplimiento de las normas del

sector para generar condiciones de competitividad para el desarrollo económico del país.¹²²

Aunque la CPN no se desempeña aún como una autoridad portuaria es sin duda un ente valioso para el sector, su especialidad técnica en la materia hace que sus contribuciones sean un valor agregado a lo que sus funciones delimitan. La principal limitación para su ejercicio como autoridad es la ausencia de un mandato legal como tal, con lo que los aportes de la CPN no tienen carácter obligatorio. A pesar de ello, en el caso de las terminales portuarias la mayoría de sus observaciones se acatan, aunque en el caso del resto de instituciones involucradas con la actividad portuaria, cada una sigue respetando su propia autonomía.

Al abarcar el tema de la situación portuaria de Guatemala, la CPN juega un papel de suma importancia, con la carencia de una autoridad portuaria que ejercitada en el país, esta institución realiza una asistencia oportuna y eficaz para el sector.

3.2. Autoridad Marítima

En Guatemala existe una autoridad designada para ejercer funciones de cumplimiento en el mar territorial. El desarrollo de la actividad marítima nacional es ejercida por el Sistema de la Autoridad Marítima Nacional conformado por Direcciones y Departamentos del Ministerio de la Defensa, dirigidos por el Viceministerio de Marina, que coordina y se hace cargo del cumplimiento de las funciones y obligaciones que como Estado con litorales marítimos se deben cumplir.

Se entiende por autoridad marítima como la delegación que el Estado de Guatemala hace en el Ministerio de la Defensa Nacional para que, a través de la marina de la Defensa Nacional, haga cumplir la legislación marítima en los espacios acuáticos nacionales, sean estos soberanos o jurisdiccionales.¹²³ El Viceministerio de Marina, es un Despacho creado recientemente con el Acuerdo Ministerial número 7 de marzo de 2012. La función del Viceministerio es la de

¹²² Sitio web: Superintendencia de Puertos y Transporte en Colombia, Colombia, óp. cit.

¹²³ Dirección General de Asuntos Marítimos, página web: <http://www.dgam.gob.gt/historia.html> fecha de consulta 27 de abril 2018.

atender el buen funcionamiento y organización de las funciones de Estado Rector de Puerto, Estado de Bandera y Estado Ribereño, inherentes al ejercicio de la Autoridad Marítima Nacional por delegación del Ministro de la Defensa Nacional.¹²⁴ Sin embargo, el ejercicio de resguardo al cumplimiento de las obligaciones de Guatemala en esta materia iniciaron años anteriores con el Departamento de Marina, que posterior fue una Dirección de Asuntos Marítimos, hasta conformar un sistema de autoridad marítima, a cargo de un Viceministerio.

- a. Consideraciones históricas: En el año 1976, Guatemala radica su soberanía sobre el mar territorial y zona económica exclusiva¹²⁵ y ordena al Ejército de Guatemala velar por los derechos del Estado en esas áreas. En 1996, Guatemala ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar según Decreto 56-96. La Convención establece generalidades, obligaciones y derechos del estado ribereño, entre los que se encuentra el régimen jurídico del mar territorial, normas aplicables a los buques mercantes, y la atención de puertos en estado ribereño como prestar auxilio, igual del trato en los puertos marítimos, y la ejecución por el Estado Puerto.
- b. Dirección General de Asuntos Marítimos: En el año 2004, Guatemala crea el Departamento Marítimo del Ministerio de la Defensa Nacional, mediante el Acuerdo Gubernativo 120-2004, como una Dependencia de la Dirección General de Asuntos Jurídicos. En el año 2010 el Acuerdo mencionado

¹²⁴ Acuerdo Gubernativo 130-2016, Reglamento Orgánico del Ministerio de la Defensa Nacional, Artículo 9.a.

¹²⁵ Zona Económica Exclusiva: En Guatemala se establece la Zona Económica Exclusiva en el Artículo 3 del Decreto 20-76, que cita: «La República de Guatemala constituye una zona económica exclusiva que se extenderá doscientas millas náuticas medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide la anchura del mar territorial. En esta zona se incluyen: a) Derecho de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables de la plataforma continental (lecho y subsuelo), de los fondos marinos y su subsuelo y de las aguas suprayacentes; b) Derechos exclusivos y jurisdicción con respecto al establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras análogas, incluidas las correspondientes reglamentaciones aduaneras, fiscales, sanitarias y de inmigración; c) Jurisdicción exclusiva con respecto a: i) Otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de la zona, como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos; ii) La investigación científica; d) Jurisdicción con respecto a la preservación del medio marino, incluidos el control y la eliminación de la contaminación; y e) Otros derechos y obligaciones que pudieran derivarse de la jurisdicción sobre la Zona.

queda derogado mediante el Acuerdo Gubernativo número 383-2010 que modificaba el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de la Defensa Nacional, el cual incorpora una nueva Dirección denominada, la Dirección General de Asuntos Marítimos, con las funciones que tuviera el Departamento Marítimo. Por último, en el año 2016 se emite el nuevo Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de la Defensa Nacional,¹²⁶ que agrega cambios a la Dirección, conformándola de ocho departamentos especializados, con la función de tratar todos los temas del Estado de Bandera, Estado Rector de Puerto y Estado Ribereño.

- c. Dirección General de Capitanías de Puerto: En el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de la Defensa Nacional (Acuerdo Gubernativo 130-2016), se crea la Dirección General de Capitanías de Puerto, en la Estructura Administrativa del Ministerio, como una dependencia de carácter especializado que tiene por objeto de estandarizar los procedimientos para el cumplimiento de normativas marítimas vigentes, a bordo de embarcaciones nacionales y buques extranjeros en los diferentes puertos de la República de Guatemala.¹²⁷ Actualmente Guatemala cuenta con seis Comandancias y Capitanías de Puerto distribuidas en las costas de los mares de la República,¹²⁸ siendo éstas según el artículo 3 del Acuerdo Gubernativo 165-2017:

1. Comandancia y Capitanía de Puerto Santo Tomás de Castilla, con jurisdicción en el distrito portuario de Santo Tomás de Castilla, con sede en ese distrito portuario, del municipio de Puerto Barrios, departamento de Izabal.
2. Comandancia y Capitanía de Puerto de Puerto Barrios, con jurisdicción en el mar Caribe y Bahía de Amatique, con sede en la cabecera municipal de Puerto Barrios, departamento de Izabal.

¹²⁶ Acuerdo Gubernativo 130-2016, *óp. cit.*

¹²⁷ *Ibíd*, Artículo 13.

¹²⁸ Acuerdo Gubernativo número 165-2017 constituye la norma para la creación de las Comandancias y Capitanías de Puertos para los mares de la República de Guatemala, contando al momento con seis oficiales, según el Artículo 3 de este cuerpo legal.

3. Comandancia y Capitanía de Puerto Livingston, con jurisdicción en el municipio de Livingston, departamento de Izabal, incluyendo Río Dulce, con sede en la cabecera municipal de Livingston, departamento de Izabal.
4. Comandancia y Capitanía de Puerto Quetzal, con jurisdicción en las aguas del litoral del Océano Pacífico frente a los departamentos de Escuintla, Santa Rosa y Jutiapa, con sede en el interior del Comando Naval del Pacífico, Puerto Quetzal, Escuintla.
5. Comandancia y Capitanía de Puerto San José, con jurisdicción a los buques que fondean y/o se amarran a las boyas frente a la playa pública de la cabecera municipal de San José, departamento de Escuintla, con sede en la cabecera municipal de San José, Escuintla.
6. Comandancia y Capitanía de Puerto Champerico, con jurisdicción en las aguas del litoral del Océano Pacífico, frente a los departamentos de Suchitepéquez, Retalhuleu y San Marcos, con sede en la cabecera municipal de Champerico, departamento de Retalhuleu.

La autoridad marítima y autoridad portuaria funcionan como entes rectores de ambas actividades, las cuales en determinado momento llegan a coexistir en cuanto a la atención a los buques, y actividades en el mar. Por su parte el Ministerio de Defensa delega esta función en el Viceministerio de Marina y sus direcciones, y en el caso de la autoridad portuaria, el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, crea a la CPN con un rol de apoyo técnico para la función portuaria, aunque ésta no funge como autoridad, es el ente más cercano a ejercer un apoyo y control para la actividad en los puertos.

3.3. Gobernanza

Los sistemas, estructuras y procesos organizados con el propósito de desarrollar el sistema portuario de Guatemala son escasos -principalmente por la limitación de normativa y regulación nacional que existe en la materia. La enmarcación de

la importancia del sector portuaria en la política pública del Gobierno es mínima, por lo que el país se encuentra en una posición carente de reglamentos para el tratamiento del crecimiento sostenido del comercio exterior.

Doctrinalmente, se conoce que la gobernanza posee dos funciones principales, según lo define González Laxe, éstas son las fuerzas centrípetas y las fuerzas centrífugas,¹²⁹ cuyo análisis en concreto da como resultado el encaminamiento apropiado hacia una gobernanza de enfoque global en un país.

En el caso de Guatemala se considera para la primera, la dinámica territorial del país, la cual por su ubicación cuenta con acceso al Océano Pacífico y Océano Atlántico, con terminales marítimas instaladas en ambas litorales. Lo anterior, genera una oportunidad de comercio exterior extraordinaria y envidiable para otros países de la región. Las fuerzas centrípetas evalúan el ámbito de la gestión portuaria desde una perspectiva económica, que para Guatemala se centraliza principalmente en la exportación de sus productos, de los cuales, según Agexport, se destacan el azúcar, el banano, el café y el cardamomo,¹³⁰ así como la generación de empleo, que según el Instituto Nacional de Estadística, el 25.3% de la composición total nacional de la población ocupada pertenece a la actividad económica del comercio dentro de la que se encuentra el comercio exterior¹³¹.

El carácter centrípeto de la gobernanza invita a la evaluación de los roles de los agentes públicos y privados en la operación, que en Guatemala poseen un vínculo permanente para la gestión portuaria contando con terminales administradas por el sector público con prestación de servicios por el sector privado, así como una terminal con participación privada en su administración; ambos escenarios prestando servicios hacia clientes del sector público y privado.

En un segundo aspecto para la evaluación de la fuerza centrífuga de la gobernanza, se consideran factores más externos, enfatizando en las actividades

¹²⁹ González Laxe, Fernando, Loc. Cit.

¹³⁰ Agexport, Estadísticas de Exportación, <http://export.com.gt/estadisticas-de-exportacion/>, fecha de consulta: 27 de abril 2018.

¹³¹ Instituto Nacional de Estadística Guatemala, “Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos”, Septiembre 2016, página 24.

complementarias de la actividad portuaria con una evaluación del recorrido de la gobernanza portuaria a fin de incorporar a ésta, actividades o servicios que contribuyan al comercio por el mar. En este sentido, en Guatemala existen varias actividades complementarias para los puertos, por ejemplo, la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras, la implementación del mandato legal de la Organización Marítima Internacional sobre el peso bruto verificado de carga, el proyecto del canal seco, la implementación del transporte de corta distancia, entre otros.

La unión aduanera entre Guatemala y Honduras, entró el vigor en mayo del año 2016, con lo que se pretende liberar el 80% del comercio bilateral. Según la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la integración profunda entre Guatemala y Honduras establece la creación de un territorio aduanero único.¹³² Con este modelo se han implementado puestos fronterizos integrados que garantizan el paso ágil de las mercancías, con su fundamento legal en los instrumentos jurídicos de la integración económica centroamericana basándose en el Protocolo habitante para el proceso de integración profunda hacia el libre tránsito de mercancías y personas naturales entre Guatemala y Honduras¹³³.

Según un estudio reciente de la CEPAL, la unión aduanera significa para Guatemala un aumento del 0.4% en el PIB, un aumento del 1.4% en las importaciones y un 1.5% en las exportaciones¹³⁴. Sin lugar a duda los puertos de Guatemala ubicados en las cercanías de las fronteras con Honduras: Puerto Barrios y Santo Tomás de Castilla, contando con la infraestructura apropiada pueden tener un pronunciado crecimiento de manejo de mercancías. Sin

¹³² Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Unión Aduanera Guatemala, Honduras, enlace disponible: <http://www.sieca.int/index.php/integracion-economica/integracion-economica/integracion-profunda-guatemala-honduras/informacion-general/> fecha de consulta: 27 de abril 2018.

¹³³ Protocolo Habitante para el Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y Personas Naturales entre Guatemala y Honduras suscrito por Guatemala el 10 de abril de 2015.

¹³⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Posibles efectos económicos y sociales de la profundización de la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras", 2017, Página 51.

embargo, el país no cuenta con un ente rector que organice a los sectores para preparar a los puertos para aprovechar esta modalidad adaptada por el país.

La fuerza centrífuga de la gobernanza para el caso de Guatemala puede contemplar muchos casos más, sin embargo, la importancia de las mismas es la reacción de la autoridad portuaria para integrar estas actividades complementarias para beneficio del sector. En Guatemala el rol de seguimiento y reforzamiento para integrar estas actividades ha sido desempeñado por la Comisión Portuaria Nacional, institución que, aunque no ejerce como autoridad portuaria, se encuentra activa en el sector y ha tomado la función de implementar las gestiones administrativas y técnicas para defensa y desarrollo del sector portuario.

Evaluated lo anterior, se deduce que la gobernanza portuaria en Guatemala cuenta con una oportunidad de mejora pues es necesario contar con un ente con las facultades de emitir directrices, estudios y reglamentos que definan la política pública a seguir.

3.3. Institucionalidad

Según lo establecido en el capítulo anterior, la institucionalidad portuaria debe entenderse como el conjunto de principios, y estrategias provenientes del Estado, que regulan el desempeño y fomentan el desarrollo de una actividad.¹³⁵ En Guatemala la institucionalidad portuaria tiene varias oportunidades de mejora, una de ellas es la ausencia de un organismo que se desempeñe como autoridad portuaria, así como la inexistencia de una política estatal que promueva la actividad de los puertos.

En la actualidad, varias instituciones y organismos que conforman la comunidad portuaria ejercen controles dentro de los puertos, o realizan funciones que se relacionan con la actividad de importación y exportación por la vía marítima. A continuación, se presenta un listado de instituciones con una breve descripción de sus labores en los puertos del país:

¹³⁵ Ref. Página 44

- Superintendencia de Administración Tributaria: Gestión aduanera, procesos de recaudación. Entre sus funciones dentro de los puertos están la gestión de ingresos y despachos en las puertas de las terminales, y los servicios de inspección intrusiva en los andenes de verificación de mercancías.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación: Control de sanidad agropecuaria y seguridad alimentaria de la mercadería dentro de la Terminal.
- Ministerio de Ambiente: Emisión de permisos ambientales para actividades marinas y terrestres.
- Ministerio de Finanzas: Formulación de política fiscal, aprobación presupuestaria, evaluación de proyectos de inversión.
- Ministerio de Economía: Formular y ejecutar la política arancelaria, seguimiento a procesos de integración económica centroamericana, negociación de tratados de libre comercio, facilitar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa en el país.
- Ministerio de Trabajo: Desarrollo y mejoramiento del sistema de salud y seguridad ocupacional, hacer cumplir el régimen jurídico relativo al trabajo y previsión social.
- Ministerio de Gobernación: Coordinación de la Policía Antinarcótica (SGAIA), Capitanía de Puertos, y Guardia Costera.
- Municipalidad local: Coordinación de la Policía de Tránsito y gestiones para desarrollo y mejoramiento urbano.
- Dirección General de Migración: Control de ingreso de extranjeros a Guatemala por cualquiera de los puertos.
- Organismo Internacional Regional de Sanidad (OIRSA): fumigaciones y planes de control sanitario.
- Comisión Portuaria Nacional: Capacitaciones, gestión portuaria, seguimiento proyectos en cada uno de los puertos.

Esta variedad de instituciones ejerciendo controles y funciones en los puertos, en ocasiones se torna de complejidad, ya que la inexistencia de una institucionalidad

fortalecida, conlleva a que las autoridades en sus respectivas funciones sobrecarguen la gestión de los puertos, dando como resultado un escenario de ineficiencia en la actividad de los puertos.

3.4. Marcos Regulatorios

Los marcos regulatorios son las bases legales para definir los alcances de las instituciones. En Guatemala los marcos legales para la actividad portuaria involucran normas nacionales e internacionales, que será expuestas a continuación. Así mismo, se presentan iniciativas de ley que tienen relación con los puertos.

3.4.1. Nacional

- a. Constitución Política de la República: En su artículo 131 relativo al Servicio de Transporte Comercial, considera como bienes de usos público común las terminales terrestres, aeropuertos y puertos marítimos, reconoce también la utilidad pública del transporte comercial, el cual goza de la protección del Estado.¹³⁶
- b. El Libro III del Decreto 2946 del (anterior Código de Comercio guatemalteco) Congreso de la República de Guatemala. Este Decreto siendo derogado en su mayoría, con la creación del actual Código de Comercio, contempla aún vigentes las disposiciones contenidas en el Libro III, Código Marítimo, referente al Comercio Marítimo, aunque perdió fuerza con el pasar de los años y poco conocido por los estudiosos del Derecho es una norma vigente.
- c. Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 93: Entre las funciones del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda se encuentran: Ejercer la Autoridad Portuaria, establecida en el inciso “f” del artículo 30 de ese cuerpo legal. El mismo artículo indica que es atribución del ministerio formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico aplicable al establecimiento, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de transporte del país y la obra pública.

¹³⁶ Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 131

- d. El Reglamento Interno del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda establece las Funciones, Acuerdo Gubernativo número 520-99 del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda. Esta norma establece entre las funciones generales el ejercicio de la autoridad portuaria y aeroportuaria.¹³⁷ En su estructura organizativa, en el nivel de direcciones generales existe entre otras, una Dirección de Aeronáutica, que tiene atribuciones de carácter aeroportuario, pero no se contempla hasta el momento una Dirección con atribuciones de carácter marítimo portuario.
- e. Ley Nacional de Aduanas, Decreto número 14-2013 emitido por el Congreso de la República de Guatemala: Los puertos son zonas de manejo de importación y exportación, y este cuerpo legal establece los procedimientos y disposiciones aduaneras, además en su artículo 47, obliga a los puertos y aeropuertos para poner a disposición del servicio aduanero acceso a las instalaciones, para garantizar el ejercicio de su función.
- f. Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de la Defensa Nacional, Acuerdo Gubernativo número 130-2016 emitido por el Ministerio de la Defensa Nacional: En este reglamento se encuentra la creación del Viceministerio de Marina, así como las Direcciones de Asuntos Marítimos y de Comandancias y Capitanías de Puerto, que son entes que trabajan en conjunto con el sistema portuario nacional para mantener al Estado de Guatemala en cumplimiento con las regulaciones internacionales en materia de protección al mar, y navegación.
- g. Reglamento para la Verificación del Peso Bruto de los Contenedores con Carga, Acuerdo Ministerial del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda número 787-2016. El reglamento establece las normas y requisitos para garantizar la seguridad de los buques de acuerdo a lo requerido en la enmienda a la regla VI/2 del Convenio SOLAS que obliga al embarcador a verificar el peso bruto de los contenedores, en el caso de los

¹³⁷ Reglamento Interno del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda establece las Funciones, Acuerdo Gubernativo número 520-99 del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, Art. 2.i)

puertos de Guatemala, deben contar con básculas certificadas para esta función.

- h. Ley Creación de Comandancias y Capitanías de Puerto, Acuerdo Gubernativo número 165-2017, del el Ministerio de la Defensa Nacional: La creación de las comandancias y capitanías de puerto se encuentran regidas por una Dirección especializada en el Ministerio de Defensa, la función de éstas, es vigilar de cerca el cumplimiento normativo de las embarcaciones nacionales y extranjeras que arriban a Guatemala por cualquiera de los puertos del país.
- i. Reglamento de Navegación para el Uso del Canal de Acceso hacia los Puertos de Santo Tomás de Castilla y Puerto Barrios, Acuerdo Ministerial número 09-2013 emitido por el Ministerio de la Defensa Nacional: Este reglamento establece los derechos, obligaciones y regulación de uso del canal de navegación para las embarcaciones que arriban a los puertos de Guatemala en el Atlántico.
- j. Reglamento para el Otorgamiento de Licencias Sanitarias para el Funcionamiento de Establecimientos, Transporte, Importación y Exportación de Alimentos no Procesados de Origen Vegetal, sus Productos y Subproductos, Acuerdo Gubernativo número 72-2003, emitido por el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación. En este reglamento se establecen el procedimiento para otorgamiento de licencias sanitarias, su aplicación en los puertos responde a las ocasiones en que de acuerdo al criterio de los oficiales respectivos sea necesaria la revisión intrusiva, descarga o detención de equipos cargados de alimentos dentro de las instalaciones portuarias.
- k. Creación Comisión Portuaria Nacional, Acuerdo de fecha 10 de marzo de 1972, emitido por el Presidente de la República. Este acuerdo establece la creación de la Comisión Portuaria Nacional, sus funciones e integrantes.
- l. Ley Orgánica de Empresa Portuaria Quetzal, Decreto Número 100-85, emitido por el Jefe de Estado. Este cuerpo legal crea la Empresa Portuaria Quetzal, como una entidad estatal, descentralizada y autónoma, con

personalidad jurídica propia y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones y establece sus generales de operación.

- m. Pliego Tarifario de Servicios Portuarios de Puerto Quetzal, Acuerdo Ministerial No. 822-2014, aprobado por el Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda: Establece la normas tarifarias de Empresa Portuaria Quetzal.
- n. Ley Orgánica de Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla, Decreto número 4-93 del Congreso de la República de Guatemala, establece la operación y objetivos de la portuaria para contribuir a su competitividad.
- o. Reglamento para el Gobierno y Policía de los Puertos de la República, Acuerdo de fecha 21 de abril de 1939 emitido por el Presidente de la República, este reglamento establece normas para asegurar la aplicación de disposiciones legales con relación al movimiento migratorio en el país, específicamente en los puertos.
- p. Reglamento Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos, Acuerdo Gubernativo número 134-2014, emitido por el Ministerio de Finanzas Públicas, establece el procedimiento para el registro de los vehículos marítimos según tipo de embarcación y puerto de registro, en el ámbito portuarios por lo regular las inscripciones corresponden a las lanchas piloto, y remolcadores que prestan servicio a las naves.
- q. Ley de Zonas Francas, Decreto 65-89 del Congreso de la República de Guatemala; y su Reglamento, Establece el normativo para las operaciones de las áreas de terreno sujetos a un régimen aduanero especial para comercializar bienes de exportación, esta norma aplica para el caso de Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla, que cuenta con una Zona Franca (ZOLIC).
- r. Ley de Migración, Decreto número 95-98 del Congreso de la República de Guatemala, regula el tratamiento para ingreso de extranjeros por cualquier puerto del país.
- s. Reglamento de Salud y Seguridad Ocupacional, Decreto 229-2016 del Ministerio de Trabajo y Provisión Social, establece las normas de higiene y

seguridad en los lugares de trabajo tanto para los empleadores como para los trabajadores.

- t. Código de Trabajo, Decreto 14-41 del Congreso de la República de Guatemala, establece los derechos y obligaciones de los trabajadores y patrono, entre las estipulaciones relevantes para los puertos se encuentran las jornadas de trabajo, y los derechos de asociación de los trabajadores.

3.4.2. Internacional

- a. Código Aduanero Único Centroamericano (CAUCA) y Reglamento del Código Aduanero Único Centroamericano (RECAUCA): Con base al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, los Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica suscriben este convenio básico de disposiciones aduaneras. En el mismo se establece la regulación diferentes modelos de involucramiento aduanero en los puertos según su calidad de auxiliar de función pública (zona franca, depósito aduanero temporal, cabotaje, entre otros.)
- b. Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), suscrito el 30 de abril de 2009. En este acuerdo se establece la prestación de cooperación técnica entre ambos organismos para crear condiciones favorables para facilitar el comercio de los productos agropecuarios de la región, de tal forma que OIRSA mantiene una colaboración de control sanitario para los productos que se movilizan en las instalaciones portuarias.
- c. Convenio sobre el bienestar de la gente de mar, (núm. 163), 08 octubre 1987, a través de este Convenio Guatemala se compromete a velar por que se faciliten medios y servicios de bienestar en los puertos apropiados del país a todos los marinos, sin distinción alguna.
- d. Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar, (núm. 108), 13 mayo 1958, 41^a Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo; conforme a las disposiciones del Convenio el país puede emitir un documento de identificación especial para los nacionales que

realicen labores en el mar, esto sucede con frecuencia con técnicos especializados de puertos que deben realizar sus gestiones a bordo de buques y viajar vía marítima.

- e. Convenio del Mar, en la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; ratificado por Guatemala según Decreto número 56-96 del Congreso de la República, establece lo relativo al régimen jurídico del mar territorial y normas aplicables a los buques y a los puertos.
- f. Convenio de Londres, sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias de 1972; establece el compromiso de emprender medidas para el control de las fuentes de contaminación del mar, en este caso los puertos suelen brindar servicio de limpieza a las naves lo que contribuye a reducir la contaminación en el mar.

3.4.3. Iniciativa de Ley

- a. Reglamento para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias de la República de Guatemala
- b. Estado Parte del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, con relación a las Disposiciones de cumplimiento obligatorio contenidas en el Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias.
- c. Modificación Acuerdo Ministerial (autoridad portuaria CPN)
- d. Ley General de Autoridad Portuaria.
- e. Ley de Competencia

3.5. Sistema Portuario Nacional

En Guatemala, existen tres terminales portuarias principales, cada una con un tipo de operación y administración diferente. Las diferencias abarcan desde su ubicación geográfica, tipo de infraestructura, especialidad en manejo de carga, hasta sus rendimientos, modelos de operación, pero más relevante aún, su tipo de gestión y administración.

La explotación de los puertos y su desarrollo, depende en gran manera del tipo de administración que estos tengan, entendiendo por tipo de administración como

el nivel de intervención que el Estado o la autoridad portuaria tiene en los mismos. Este concepto ya ha sido analizado por expertos del estudio portuario, que establecen la existencia y evolución de modelos de administración según el tipo de instalación y función de los puertos, así como la legislación y política estatal de sus países. En el capítulo anterior se expusieron los modelos existentes¹³⁸, que para el caso de Guatemala se manejan tres tipos de gestión portuaria: Puerto Instrumento (tool port), Puerto Propietario (landlord port), y Puerto Concesionario (terminal port).

A continuación, se expone un resumen de las tres terminales principales, sus antecedentes de creación, y el tipo de administración portuaria que poseen, considerando la influencia de la misma en el desarrollo de su actividad.

3.5.1. Puerto Quetzal

Puerto Quetzal está localizado en el Municipio de San José, Departamento de Escuintla, a 100 kilómetros de la Ciudad Capital. Sus coordenadas geográficas son: longitud Oeste 90°47`03.7361 / Latitud Norte 13°55`00.0382.

La ubicación de Puerto Quetzal en la litoral pacífico le brinda grandes beneficios a Guatemala, debido al manejo de las exportaciones que se dirigen hacia la Costa Oeste del continente norte americano. Otro factor positivo es su cercanía con el canal de Panamá, que es un atractivo para los embarcados que buscan conexión hacia el resto del mundo.

Este puerto es creado en 1979 cuando el Gobierno de Guatemala declaró de emergencia nacional la situación portuaria prevaleciente en el país, al carecer de un puerto para las actividades de importación exportación por el Pacífico. Fue en base a esta necesidad que el organismo Ejecutivo por medio del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, emitió el Acuerdo de la creación de la Unidad Ejecutora del Complejo Portuario en el Litoral Pacífico – UNECPA – La unidad fue concebida como adscrita a la Presidencia de la República con vigencia desde el 3 de octubre de 1979. En noviembre de 1985 se concluyó la primera fase constructiva del puerto, quedando en ese momento concluida la función de

¹³⁸ González-Laxe Fernando, Loc. Cit. Página 26

UNECPA; inaugurando el puerto y la empresa portuaria creada para su administración.¹³⁹

La administración del Puerto desde su creación ha sido ejercida por la Empresa Portuaria Quetzal (EPQ), según su ley orgánica, decreto 100-85, que la conforma como una entidad estatal, descentralizada y autónoma, con personalidad jurídica propia y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, reporta directamente al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.¹⁴⁰ El patrimonio de EPQ está formado por los bienes a su nombre y los que le transfiera el Estado, los bienes que adquiera por cualquier título, ingresos y utilidades que perciba por la prestación de servicios.¹⁴¹ Según el Informe Nacional de Estadística Portuaria, en Puerto Quetzal, el principal producto de exportación es la carga contenerizada, azúcar en granel y en sacos, y en la importación predomina el carbón mineral seguido del maíz amarillo y el hierro.¹⁴²

La administración de Puerto Quetzal se enmarca en una mezcla del modelo de Puerto Operador (service port) y Puerto Propietario (landlord port). En el primer modelo ya que el Estado es responsable del puerto, propietario de la infraestructura y se encarga de la provisión de servicios y en el segundo modelo, porque el sector privado puede proveer servicios en el régimen de licencia, esto último en base al Reglamento Interno de la Portuaria que regula el uso y aprovechamiento del espacio portuario y la prestación de servicios¹⁴³, este modelo también contempla que el Puerto puede estar dividido y segmentado en terminales independientes, y cada operador se encarga de la inversión y mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos de tales terminales. Debido a esta combinación de modelos de gestión, EPQ suscribe contratos de usufructo para el uso y aprovechamiento de áreas dentro del recinto portuario.

¹³⁹ Prensa Libre, “Puerto Quetzal, entrada de Guatemala a Mundo”, 15 de abril 2016, <http://www.prensalibre.com/hemeroteca/puerto-quetzal-puerta-de-guatemala-al-mundo> fecha de consulta: 27 de abril 2018.

¹⁴⁰ Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, Artículo 30.i.

¹⁴¹ Decreto Ley 100-85, Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Quetzal, Artículo 24

¹⁴² Comisión Portuaria Nacional, *ibid.*, páginas 65 y 66.

¹⁴³ Reglamento Interno para Regular y Autorizar el Uso y Aprovechamiento del Espacio Portuario, Marítimo y Terrestre del Empresa Portuaria Quetzal, así como la Prestación de Servicios Marítimo Portuarios bajo el Régimen de Gestión Indirecta.

Este esquema de administración es bastante usado en Latinoamérica, el cual permite al privado adquirir infraestructura para el puerto, cargando con el riesgo y responsabilidad por mantenimiento, contando con las bases legales necesarias para tal fin.

Sin embargo, ante la ausencia de límites legales apropiados relativos a la gestión y administración de los puertos, en Guatemala existe una oportunidad de mejora para el manejo de la inversión privada en este sector. Un caso sobresaliente de este modelo en Puerto Quetzal, es la operación de la Terminal de Contenedores Quetzal (TCQ) dentro de las instalaciones de Puerto Quetzal, en la cual se entregaron a 384,171 metros cuadrados de terreno de la EPQ a TCQ.¹⁴⁴ El contrato mediante el cual se conformó esta relación se convirtió en un caso de investigación en Guatemala a partir de que el Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG) revelaron un caso de corrupción en la suscripción del contrato, por tal motivo se realizó una intervención a TCQ que demoró aproximadamente un año. TCQ finalmente fue inaugurada a finales del año 2017, con la participación del Ministerio de Economía, Ministerio de Finanzas, la Superintendencia de Administración Tributaria, y otras instituciones relacionadas con la operación portuaria.

El polémico ha atrasado las operaciones portuarias de TCQ durante varios meses. Después de la inauguración de la instalación, en el mes de diciembre de 2017, el contrato fue declarado nulo según fallo favorable de la Sala de lo Contencioso Administrativo a la demanda de la Procuraduría General de la Nación. La postura del Estado a través de la Procuradora General de la Nación es que acorde a ley, como consecuencia de nulidad del contrato, las cosas vuelven al estado original, con lo cual el Estado tiene que pagar el valor de la inversión de APM, que asciende a 180 millones de dólares. Algunas figuras del país afirman que, al contar con la sentencia firme, lo más conveniente es convocar un proceso de licitación pública internacional y posterior aprobar una

¹⁴⁴ TCQ: Terminal de Contenedores Quetzal, empresa guatemalteca subsidiaria de Terminal de Contenedores de Barcelona (TCB Grup Maritim), adquirida en octubre de 2015 por APM Terminals.

concesión de los terrenos, con lo que un nuevo operador se haría cargo del funcionamiento y el pago de la inversión a los actuales dueños.

En Guatemala existen otros casos parecidos al de TCQ, en donde el Estado decide declarar nulidad en los contratos de inversiones significativas en el ámbito portuario, con lo cual se puede observar una ausencia de figuras legales apropiadas, con revestimiento legal que proteja las inversiones del sector privado y resguarde apropiadamente los intereses del país.

En relación a la declaratoria de nulidad del contrato de TCQ, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), se manifestó indicando que la portuaria es un recurso importante para la competitividad y comercio del país, por lo cual era necesario castigar a los corruptos, sin interrumpir la operatividad ni afectar a los guatemaltecos.¹⁴⁵ El interés del sector privado del país es en definitiva la búsqueda de la justicia, al igual que la búsqueda de la eficiencia operativa, ya que claramente la instalación de TCQ tiene infraestructura con capacidades nunca antes vistas en Guatemala.

APM Terminals confirmó que el monto de inversión en TCQ asciende a los 180 millones de dólares, y que la instalación tiene capacidad instalada para manejar el 34% del total de contenedores de Puerto Quetzal.¹⁴⁶ La inversión de infraestructura incluye grúas pórticas a tierra, sistema de citas para ingreso y despacho de contenedores, programación de inspecciones intrusivas, vinculación de usuarios, entre otros. Indudablemente, esta instalación promueve el comercio en el país, y su gestión privada permite que estas inversiones se desarrollen, y hagan eficiente la instalación. Resulta al momento lamentable que, por la ausencia de una ley específica en la materia, una falta de institucionalidad y gobernanza portuaria, Guatemala no haya promovido la legalidad de un contrato de concesión de forma transparente y segura desde un inicio, y que

¹⁴⁵ Guatevisión, , “Declaran nulo contrato de portuaria quetzal TCQ”, enlace disponible: <http://www.guatevision.com/2017/12/08/declaran-nulo-contrato-portuaria-quetzal-tcq/> , fecha de consulta: 27 de abril 2018.

¹⁴⁶ Publinews, “Declaran nulo contrato de TCQ” enlace disponible: <https://www.publinews.gt/gt/noticias/2017/12/06/declaran-nulo-contrato-tcq.html> , fecha de consulta, 27 de abril 2018.

durante el proceso de investigación, no existan los medios legales para permitir la continuidad de la operación portuaria.

El caso TCQ resulta de impacto para todo el país, y en especial, para la comunidad portuaria, ya que reparos legales realizados generan un ambiente de incertidumbre que paralizan procesos por parte de autoridades estatales, convirtiendo la actividad portuaria en lenta e ineficiente. De tal forma el escenario actual de APM Terminals, no solo no permite que la capacidad portuaria ya instalada en TCQ funcione sin señalamientos (legales y mediáticos), sino que genera lentitud en el resto de instituciones, además que ahuyenta las intenciones de inversión para cualquier otro operador con vistas en desarrollo portuario en Guatemala.

El resumen anterior, no pretende analizar la existencia de corrupción en el otorgamiento de un contrato, el cual en caso de ser procedente debe ser perseguido con los medios legales existentes en defensa del Estado de Derecho. Más bien busca aterrizar en la necesidad que existe en el país de definir una política estatal y fundamento legal apropiado con límites y alcances definidos para la participación privada en el sector portuario a modo de contar con contratos en beneficio del sector, transparentes no sujetos de escándalos políticos, velando por la promoción de la inversión portuaria en el país, con certeza jurídica.

En cuanto a los planes de inversión en el resto de la instalación de Puerto Quetzal, el Plan Nacional de Logística¹⁴⁷ incluye mejoras de tecnología entre las cuales destacan: Puerto Digital para mejorar en el corto plazo la capacidad de carga del Aeropuerto Internacional La Aurora y ordenar los flujos de forma de optimizar las operaciones en primera y segunda línea de carga, con la Implementación del proyecto de puertos digitales y comunidades portuaria, incluyendo sistema de cita de camiones y apoyo a la gestión de cambio para la implementación del proyecto de antepuerto en Puerto Quetzal. Cabe mencionar

¹⁴⁷ Plan Nacional de Logística impulsado por Pronacom, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo que contempla una estrategia nacional con agenda de trabajo para un plan anual de desarrollo logístico.

que los proyectos mencionados están plasmados en documentos desde el año 2014, con propuestas de mejoras y cambios, sin embargo, todos ellos sin ejecutar.

Puerto Quetzal cuenta con un Normativo Operacional, Acuerdo número 1-017-2014 de la Junta Directiva, que establece un régimen de gestión indirecta, con lo cual los particulares pueden prestar cierto tipo de servicios con la autorización de la autoridad superior del Puerto. La clasificación de la participación privada contempla prestadores de servicios, facilitadores logísticos, terminales especializadas dependientes y no dependientes del muelle público, las generales para la participación privada se encuentran en el Reglamento interno para regular y autorizar el uso y aprovechamiento del espacio portuario, marítimo y terrestre de la Empresa Portuaria Quetzal, así como la prestación de servicios marítimo-portuarios bajo el régimen de gestión indirecta (sit), según Acuerdo número 7-45-2015 de la Junta Directiva. El Reglamento establece los requisitos para la solicitud de arrendamiento y usufructo de las áreas de Puerto Quetzal, las tarifas por metro cuadrado y el proceso para la conformación de los contratos por parte de la Unidad de Asesoría Jurídica del Puerto. En relación a los contratos con privados de Puerto Quetzal, en el año 2016 la Contraloría General de Cuentas presentó ante el Ministerio Público para que iniciara investigación por contratos de arrendamiento en Puerto Quetzal que fueron autorizados con aparentes anomalías, ya que se cuestionaba la facultad del Interventor del Puerto para otorgar los contratos de usufructo.

Según lo expuesto, la Junta Directiva de Puerto Quetzal, emite los acuerdos de regulación del puerto, entre los cuales contempla el régimen de gestión indirecta de privados, sin embargo, las actuaciones contractuales en este sentido, son continuamente cuestionadas por el Estado.

Puerto Quetzal es una instalación prioritaria para el país, es el único puerto con instalación apropiada para atender el comercio exterior por el litoral del Pacífico de Guatemala. Sin embargo, sus planes de desarrollo están detenidos, en primer

lugar, porque se enfrenta al conflicto que la mayoría de países de Latinoamérica: falta de capacidad financiera por parte del Estado para invertir, y una gestión poco eficiente para propiciar la participación del sector privado. Es necesario de manera urgente, que el Estado de Guatemala desarrolle una política portuaria, y los marcos legales con las consideraciones apropiadas, transparentes y suficientes para que los puertos puedan ser desarrollados.

3.5.2. Puerto Santo Tomás de Castilla

Puerto Santo Tomás de Castilla está localizado en el departamento de Izabal, Bahía de Amatique, a 295 kilómetros de la Ciudad Capital. Sus coordenadas geográficas son: Longitud Oeste 88°37` Costa Atlántica / Latitud Norte 15°42` Mar Caribe.

Puerto Santo Tomás de Castilla fue creado en 1946 en el gobierno del Doctor Juan José Arévalo en vista de las condiciones de Puerto Barrios en la época. Para el año 1951, en el gobierno del Coronel Jacobo Árbenz Guzmán se declaró de utilidad y necesidad pública la construcción de una ciudad-puerto en la bahía de Santo Tomás en el departamento de Izabal. En junio de 1953 se firmó el contrato de construcción con la Compañía Morrison Kundson, y el 13 de septiembre de 1955 fueron inauguradas las instalaciones portuarias.¹⁴⁸

En el acuerdo de inauguración se indicaba que sería una Empresa semi-autónoma para dirigir las operaciones de importación y exportación por el ya mencionado Puerto a la que denominó Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla. El 16 de mayo de 1958 la Empresa tomó el nombre de Dirección General de Puertos hasta 1962. En el año 1963 la Dirección General de Puertos se transformó en Empresa Portuaria Nacional Matías de Gálvez, sin embargo, cuando fue inaugurada la segunda etapa de las instalaciones portuarias en 1969,

¹⁴⁸ Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla, sitio web: <https://santotomasport.com.gt/historia/> fecha de consulta, 27 de abril 2018.

durante el Gobierno del Lic. Julio Cesar Méndez Montenegro, fue restituido su nombre original como Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla.¹⁴⁹

De la década de los 70's Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla es la administradora del puerto, el artículo uno de su Ley Orgánica la define como, una entidad del Estado que goza de autonomía para operar de acuerdo con su naturaleza y sus fines, es una empresa descentralizada, dotada de personalidad jurídica propia, con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones de conformidad con su ley orgánica, sin más limitaciones que las leyes de la materia le indiquen.¹⁵⁰ El capital de la Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla constituye el valor de los siguientes bienes: Los bienes muebles e inmuebles, derechos, acciones y obligaciones que consten en el inventario, los que el Estado le entregue en el futuro para el desarrollo de sus actividades; y los que la propia Empresa adquiera para ese mismo objeto, además de esto, sus ingresos y utilidades, de acuerdo con el artículo veintinueve de su ley orgánica.

Entre las finalidades de Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla, se encuentran administrar y proporcionar servicios de embarque y desembarque de pasajeros, carga, descarga y transferencia de mercancías y servicios conexos; y administrar y proporcionar cualquier otro servicio público afín con su actividad.¹⁵¹ En este sentido, el modelo de operación de Santo Tomás de Castilla enmarca en una combinación de Puerto Servicio (service port) y Puerto Instrumento,(tool port) según la clasificación de Fernando Laxe.¹⁵² En el primer modelo ya que el Estado es responsable del puerto en su conjunto propietario de la infraestructura y se encarga de la provisión de servicios por medio de empresas portuarias, y el

¹⁴⁹ Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla, Historia, <https://www.santotomasport.com.gt/web/quest/histor> fecha de consulta: 27 de abril 2018.

¹⁵⁰ Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla. Decreto 4-93, Artículo 1.

¹⁵¹ Decreto Ley 4-93, Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla, Artículo 6

¹⁵² La propiedad del puerto es del Estado. Los servicios portuarios son prestados por empresas privadas en régimen de concesión o licencia. Las empresas portuarias son responsables del mantenimiento de las infraestructuras y los equipamientos. La Autoridad Portuaria promueve las políticas de desarrollo a medio plazo, controla a las empresas portuarias de servicios, pero no es la responsable, sino que coordina los organismos administrativos que operan y que tienen incidencia y competencia en el recinto portuario.

segundo modelo ya que existe la posibilidad de que el sector privado provea servicios con licencia de autorización, con lo que la carga y descarga son provistas por empresas estibadoras, y la empresa portuaria es responsable del mantenimiento y actualización de la infraestructura. El modelo “tool port” con el paso del tiempo se transformó en el modelo ““landlord” port” en el cual finalmente la Autoridad Portuaria o el Estado tiene la propiedad sobre las tierras y no solo permite la prestación de servicios por parte de privados, sino que el puerto se puede sectorial por terminales especializadas, con inversión y mantenimiento por parte del privado.

En la actualidad Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla, en ausencia de un normativo específico (como el caso de Puerto Quetzal), otorga contratos al sector privado, según el proceso establecido en la Ley de Contrataciones del Estado. Los contratos otorgados por la Portuaria son revisados y cuestionados constantemente por el Estado, un ejemplo es el caso suscitado en el mes de noviembre del año 2017, cuando el Presidente de la República de Guatemala declaró lesivo para los intereses del Estado el contrato otorgado por Empornac a una empresa privada, en el que autorizaba la utilización de un área de 21,000 metros cuadrados y prestación de servicios técnicos de carga y descarga de granel sólido con el uso de pontones flotantes y removibles independientes a los atracaderos actuales.

Según la declaratoria de lesividad, el contrato no contaba con la figura jurídica correspondiente ante la Dirección de Bienes del Estado, y se instituyó que la PGN llevara a cabo las acciones legales correspondientes. Al igual que en Puerto Quetzal, las lagunas legales por ausencia de legislación apropiada y adoc a la situación portuaria del país, crea escenarios de paralización de proyectos. Pareciera que el Estado de Guatemala aunque está en anuencia a la inversión y administración del sector privado en el ámbito portuario, carece de una política estatal que la promueva, y cuerpos legales que la hagan factible.

De acuerdo al Informe Nacional de Estadística Portuaria, en Puerto Santo Tomás de Castilla, el principal producto de exportación es la mena de níquel, seguido por el banano y petróleo crudo, y la importación está encabezada por el carbón mineral y la gasolina.¹⁵³ En base a lo expuesto, la trascendencia de Santo Tomás de Castilla es importante para el país, siendo el puerto más grande situado el litoral del Atlántico, seguido por el banano y petróleo crudo, y la importación está encabezada por el carbón mineral y la gasolina.¹⁵⁴

Puerto Santo Tomás de Castilla está incluido en el Plan Nacional de Logística (PNLOG)¹⁵⁵, el cual indica que se encuentra en marcha la elaboración el Plan Nacional de Desarrollo Portuario en el marco de una cooperación bilateral en materia de desarrollo portuario y operaciones, el Ministerio de Océanos y Pesca de la República de Corea, a través de la Embajada de Corea en Guatemala. En la sección de acciones detalladas del PENLOG¹⁵⁶ se incluye la creación nuevos libramientos urbanos, una actualización de su plan maestro, plan de gestión de tráfico de carga, apoyo a los subsistemas, adquisición de escáner de rayos X. Cabe resaltar que estos planes se encuentran en fase de proyecto desde el año 2014 y 2015.

3.5.3. Puerto Barrios

El segundo puerto ubicado en el litoral del Atlántico de Guatemala es Terminal Ferroviaria Puerto Barrios, conocida simplemente como Puerto Barrios. Según lo establece la Comisión Portuaria Nacional¹⁵⁷, este puerto se encuentra ubicado en el departamento de Izabal, Bahía de Amatique, región nororiental República

¹⁵³ Comisión Portuaria Nacional, *ibid.*, páginas 65 y 66

¹⁵⁴ Comisión Portuaria Nacional, *ibid.*, páginas 65 y 66

¹⁵⁵ Martínez Rivas, Marelía, Carolina Venot de Suárez, Carolina, Equipo de Asistencia Técnica a los PENLOG de Mesoamérica, Plan Estratégico Nacional de Logística de Cargas – PENLOG Guatemala, 2015-2030, *Documento elaborado en el marco de actividades de Asistencia Técnica* del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a Guatemala a través del Programa Nacional de la Competitividad – PRONACOM –, Versión 6, Abril 2016, página 78

¹⁵⁶ *Loc. cit.*

¹⁵⁷ Comisión Portuaria Nacional, Sistema Portuario Nacional, Terminal Ferroviaria Puerto Barrios, enlace disponible: <https://cpn.gob.gt/sistema-portuario/terminal-ferroviaria-puerto-barrios/> fecha de consulta: 27 de abril 2018.

de Guatemala, en las coordenadas geográficas (Longitud Oeste 88°36`21 / Latitud Norte 15°44`03) a 295 kilómetros de la Ciudad Capital.

Establece Nicolás Solares que el muelle de Puerto Barrios fue construido de madera un 20 de junio de 1880 en el Gobierno del General Justo Rufino Barrios, por la compañía Anderson & Cesionarios y Asociados, posteriormente fue remodelado en 1924 por la compañía United Fruit Company. Luego en 1976 el terremoto que azotó Guatemala destruyó el muelle y todas las operaciones fueron trasladadas a Santo Tomás de Castilla. Posterior a ello, en un estudio realizado por la EMPORNAC, se recomendó la rehabilitación de Puerto Barrios para que los barcos bananeros fueran atendidos ahí. Las conclusiones de los técnicos fueron: a. El hundimiento del muelle ocasionaba pérdidas a la economía nacional y a la clase trabajadora, b. Si la construcción del muelle no se logra la ciudad de Puerto Barrios está condenada a perder su importancia, c. En el complejo portuario del país es importante su funcionamiento para lograr el equilibrio de la economía de la República. En este escenario, Compañía Bananera Guatemalteca Independiente, S. A. (Cobigua) con el interés de que Puerto Barrios iniciara operaciones portuarias celebró en 1990 un contrato de usufructo con el Estado (Ferrocarriles de Guatemala) para la rehabilitación del puerto.¹⁵⁸

Indica Rony León que desde 1976 hasta 1989 no se dio una mayor operación en el puerto debido a que tanto el Gobierno de la República de Guatemala como FEGUA (propietaria) no contaban con los fondos necesarios para la reparación del mismo. Según estudios realizados en aquel tiempo, la inversión necesaria para rehabilitar el muelle ascendía a un monto aproximado de \$100 millones.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Solares Cortéz, Nicolás, *Organización de una Terminal Especializada para Cruceros como una Ventaja Turística en los Puertos Guatemaltecos*, Tesis de grado, Universidad Mariano Galvez de Guatemala, Facultad de Ciencias de la Administración, Escuela de Administración de Empresas, noviembre 2004. Página 8.

¹⁵⁹ León Benitez, Rony Youssef, *Necesidad de establecer una ley general que permita regir y normar las actividades de los puertos marítimos en Guatemala*, Tesis de grado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar, 2015, página 39.

Según lo expuesto en el capítulo anterior, en este escenario se cumplían los aspectos doctrinarios en los cuales las APP generan valor:

- a. Fondos Insuficientes: El Estado (Fegua) tenía limitaciones financieras para reconstruir la Terminal Ferroviaria Puerto Barrios después de su destrucción en el terremoto de 1976.
- b. Mala administración y selección de proyectos: Entre las prioridades de recuperación de infraestructura del Estado, no se encontraba rehabilitar Puerto Barrios, la visión de un proyecto portuario no era parte los intereses para Guatemala en ese momento, aunque la necesidad de recuperar la instalación era latente.
- c. Gestión Deficiente: La calidad de prestación de servicios por parte del Estado en Puerto Santo Tomás de Castilla era de baja calidad, y los costos de ineficiencias hacían insostenible la operación.
- d. Mantenimiento Inadecuado: Ambas instalaciones portuarias en el litoral del Atlántico contaban con mantenimiento reducido, en especial el caso de Puerto Barrios que estaba abandonado y en desuso por la destrucción del terremoto.

El Estado de Guatemala, acordó con Compañía Bananera Guatemalteca Independiente la completa reparación y rehabilitación del muelle de Puerto Barrios, sus áreas de estiba y almacenaje, y en base al contrato generado, la compañía bananera se convirtió en la operadora portuaria con la obligación de cumplir los más altos estándares de eficiencia.

Desde 1990, Terminal Ferroviaria Puerto Barrios ha llevado un proceso de inversiones para la mejora de su operación, a partir del año 2000 resaltan los siguientes¹⁶⁰:

- Año 2000, tuvo inversiones en infraestructura para el manejo de contenedores.

¹⁶⁰ Terminal Ferroviaria Puerto Barrios, <http://puertobarrios.net/historia/>, fecha de consulta: 27 de abril 2018.

- Año 2004, primer puerto en Guatemala en obtener la certificación de puerto seguro (Protección a Buques e Instalaciones Portuarias).
- Año 2007, primer y único en Guatemala en contar con equipo de revisiones no intrusivas.
- Año 2014, realizó ampliación del muelle tipo espigón, con incorporación de grúas portuarias.
- Año 2016, inició la ejecución del Plan Maestro para sus inversiones a futuro.

El modelo de gestión de Puerto Barrios ha sido al momento, uno de los más eficientes en Guatemala. Según lo establece la UNCTAD, la financiación de las obras en los puertos, son tan efectivas como su régimen jurídico de gestión lo permitan.¹⁶¹ Para este caso, la participación privada permite un desarrollo favorable para la terminal.

Según la categorización de Laxe, el modelo de gestión de Puerto Barrios se enmarca dentro un puerto concesionado, ya que la gestión del puerto está asignada a una empresa privada, que establece las operaciones, presta los servicios y realiza las inversiones que corresponden con sus estrategias. Sin embargo, ya que los modelos de gestión no son universales, y varían según el país, y en el caso de Guatemala varían según cada puerto, aunque el modelo concesionado es el más adaptable, Puerto Barrios es una instalación de uso público, que según el contrato que permite su operación en esta figura, cuenta con un órgano de Dirección conformado por un delegado de la Presidencia de la República, el Ministerio de Finanzas, y miembros de la empresa privada.

El Estado de Guatemala percibe un porcentaje de los ingresos de la Terminal, los cuales del movimiento de carga incremental se puede deducir que el ingreso al Estado ha ido mejorando con el paso del tiempo. Según los índices de manejo de carga, Puerto Barrios cuenta con una especialización en manejo de contenedores, el mayor producto movilizado en exportación son las frutas principalmente el banano, y en la importación el mayor volumen es de carga

¹⁶¹ UNCTAD, *ibid.*, página 42

variada dentro de contenedores, bobinas de papel y granel líquido.¹⁶² El éxito de la operatividad del puerto, y su desarrollo, es resultado de una administración y régimen de gestión diferenciada dentro de todo el sistema portuario nacional.

¹⁶² Comisión Portuaria Nacional, *ibid.*, páginas 65 y 66.

Capítulo 4:

Presentación, Análisis y Resultados

Sumario: 4.1. Cumplimiento de los objetivos de la investigación; 4.2. Cuadros de cotejo y comparativos del Sistema Portuario Nacional

Conforme a lo expuesto en los últimos tres capítulos, es posible confirmar que los objetivos de la presente investigación han sido completados exitosamente. Tal aseveración será comprobada con una exposición de cada uno de los objetivos, tanto el general como los específicos, los cuales se encuentran directamente interrelacionados entre sí. Cabe mencionar que esta investigación es de tipo jurídico descriptiva, conteniendo conceptos generales de puertos con enfoque legal, en donde así mismo se incorporaron antecedentes históricos que permiten contar con un panorama real de la situación actual, tanto en el ámbito operativo portuario, como en marcos regulatorios, sistemas de administración portuaria, institucionalidad, entre otros.

Los puertos son instalaciones de carácter multifuncional, con lo cual, no operan en la lejanía de una costa, de forma independiente, sino que su labor se encuentran íntimamente interrelacionada con varios factores del país. De tal forma que como se ha afirmado en los capítulos anteriores, tienen un rol muy importante para el sector privado y para el sector público. Es por ello que esta investigación se enfoca directamente a la búsqueda de una solución y propuesta al escenario actual de administración portuaria con el único enfoque de que la misma se logue desarrollar dentro del marco de la ley de Guatemala, de la forma más eficiente posible, tomando como referencia los sistemas portuarios exitosos de otros países de Latinoamérica, a fin que a través de la eficiencia de los puertos, se desencadene una ola de desarrollo en el país de tipo: económico, social, laboral, legal, y político.

4.1. Cumplimiento de los objetivos de la investigación

El objetivo general de la presente investigación es determinar cuál es el impacto que tiene la administración privada en el sector portuario de Guatemala, y establecer cuál es el régimen jurídico de gestión portuaria que trabaja de forma más eficiente en el país. Con el objeto de abordar de forma sistemática el objeto general de la tesis, se dividió el presente trabajo en un capítulo inicial que expone los puntos generales y básicos de la actividad portuaria, a fin de crear un antecedente doctrinario en la materia. Como segundo punto en el capítulo siguiente se exponen los tipos de regímenes jurídicos de gestión portuaria mundialmente reconocidos, así como los factores que trascienden al área operativa de un puerto, que contribuyen de forma directa a su eficiencia.

Por último, el capítulo final expone la situación actual del sistema portuario de Guatemala, con lo cual es posible concatenar los estudios doctrinarios existentes sobre la materia, así como las referencias de práctica de otros países Latinoamericanos, con la situación que atraviesan actualmente los puertos, para con datos reales y actualizados. Con lo anterior es posible solventar el objeto general de la investigación, el cual contempla a su vez objetivos específicos, los cuales fueron abordados de forma detallada:

- a) **Investigar sobre la importancia de los puertos en el comercio exterior:** Por medio de la investigación doctrinal en materia portuaria, y datos estadísticos generados por entes especializados, se logró cumplir con el presente objetivo. En el capítulo primero se exponen las características de los puertos, sus funciones, y su interrelación con los factores externos a su operación, con lo cual se determina que los puertos son áreas de tipo comercial e industrial, que funcionan como sitios de almacenaje temporal o tránsito de mercancías del comercio marítimo, que cuentan con infraestructura especializada para la atención a las naves y a la carga.

Del conjunto de datos doctrinales se establece que los puertos funcionan como instalaciones de carácter multifuncional con una trascendencia tanto

en el derecho público como en el derecho privado, y que tienen un rol protagónico en el comercio marítimo (rama del comercio exterior). A través de la investigación estadística, se logró confirmar que el total de mercancías transportadas por agua ha aumentado en un 63% a una tasa de variación anual promedio de 4,1% a nivel mundial¹⁶³. En Guatemala, la estructura del comercio exterior se conforma en un 80% por el comercio que se genera en las importaciones y exportaciones movilizadas por la vía marítima¹⁶⁴.

Con estos datos se logra llegar a la conclusión que a nivel mundial el comercio marítimo, tiene un impacto significativo en el comercio exterior, y en Guatemala un impacto sobresaliente. Una vez determinado el nivel de participación de los puertos, se analiza en el capítulo segundo, lo relativo a la actividad portuaria, a fin de comprender los alcances de los puertos, que de acuerdo a las nuevas tendencias del comercio los puertos se han convertido en un eslabón indispensable para la cadena de logística, con una influencia directa en el entorno productivo, y constituyéndose a su vez como elementos sustanciales en los contratos comerciales.

Los puertos se convierten en el punto de conexión para el comercio exterior, los cuales dependiendo de su eficiencia (que es impactada directamente por su tipo de régimen jurídico de gestión portuaria), pueden contribuir de mejor manera los índices de crecimiento económico del país. Por lo tanto, se puede concluir que los puertos tienen un rol notablemente trascendental en el comercio exterior, con lo que resulta esencial que sus operaciones sean ejecutadas de forma eficiente.

b) Conocer los términos de referencia del régimen jurídico de gestión portuaria y los modelos jurídicos de su modernización: Dado que se

¹⁶³ Sánchez, Ricardo J. y Francisca Pinto, *Nuevos Escenarios del Transporte Marítimo, Parte I: escenario actual del comercio marítimo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), óp. cit., página 3.

¹⁶⁴ Comisión Portuaria Nacional, *Informe Estadístico El Sistema Portuario Nacional, en apoyo al Comercio Exterior de Guatemala 2016*, óp. cit., página 12.

ha determinado la trascendencia de los puertos en el comercio exterior, y la importancia de que éstos sean eficientes, el presente objetivo específico se planteó para conocer los factores no operativos que fortalecen la actividad portuaria. Este objetivo se ha cumplido a través de una investigación doctrinaria por expertos de la materia, complementado con información pública de puertos Latinoamericanos, que confirmaron la exposición doctrinaria.

En cuanto a los términos de referencia del régimen jurídico de gestión portuaria, se determinaron tres tipologías principales, de las cuales, cabe mencionar que doctrinalmente no existen modelos jurídicos únicos o limitados, ya que la gestión de los puertos puede ser diferente en cada país. No obstante a lo anterior, considerando las similitudes que conservan todos los puertos, estos modelos han sido los más aplicados: a) puerto operador; b) puerto instrumento; c) puerto propietario; d) puerto privado; e) puerto concesionario. Cada uno de estos regímenes se constituye como el marco de referencia que determina los niveles de intervención pública y privada en la administración y operación de las instalaciones portuarias.

El estudio de los regímenes jurídicos de gestión portuaria en el capítulo segundo, se complementa con una exposición sobre la autoridad portuaria, que tiene un rol de gran relevancia, dado que se perfila como el órgano administrativo, técnico y especializado, que hace cumplir el régimen jurídico de gestión portuaria vigente en el país. Para comprobar lo expuesto doctrinariamente sobre la autoridad portuaria, y a modo de referencia, se hizo una explicación de las funciones desarrolladas por cada ente catalogado como autoridad portuaria en países que han demostrado un desarrollo portuario sobresaliente.

La segunda parte del presente objetivo específico, trata sobre los esquemas jurídicos de modernización portuaria, los cuales según la

investigación, se deben desarrollar a fin de fortalecer el régimen jurídico de gestión portuaria. Toda vez que un país cuente con el entendimiento sobre el impacto de la actividad de los puertos, los Estados deben adaptar un régimen jurídico de gestión portuaria, estructurando a través de los esquemas legales las bases para su reforma y modernización, que para la presente investigación se divide en tres principales: a) institucionalidad; b) marcos regulatorios y c) asociaciones público privadas.

En la parte final del capítulo segundo se hace una explicación de cada uno de los esquemas jurídicos anteriores, los cuales conllevan un análisis de teorías, y antecedentes históricos, principalmente en materia portuaria, a fin de visualizar posteriormente, la ubicación de la situación actual de Guatemala en cuanto a estos esquemas. Así mismo, el tipo de exposición histórica ayuda señalar la ruta que los antecedentes de índole portuario señalan para la modernización y desarrollo de las operaciones en los puertos.

En base a lo anterior, el objetivo específico descrito se cumplió de forma exitosa, ya que el capítulo segundo contiene una exposición de carácter explicativo que aporta datos contundentes que fortalece y nutre posteriormente el análisis sobre la situación actual del sistema portuario de Guatemala.

c) Conocer la realidad portuaria guatemalteca y los instrumentos legales en los que se asienta esa realidad. Para el cumplimiento del presente objetivo específico, se realizó una investigación sobre el sistema portuario de Guatemala, y un análisis sobre los conceptos y antecedentes relativos a la actividad portuaria, gobernanza y esquemas de modernización portuaria.

En su conjunto, los análisis expuestos en el capítulo tres, se conforman como una radiografía sobre la situación actual de los puertos, de los regímenes jurídicos de gestión portuaria en Guatemala y de los esquemas jurídicos de modernización.

Se considera dentro de la situación del país, las figuras reconocidas conforme a la ley de autoridad portuaria y autoridad marítima. De lo cual se detecta que el rol de autoridad portuaria no se ejerce con el dominio y atribuciones que el sector necesita. Y aunque existe un ente técnico especializado, el mismo no ejerce la autoridad portuaria en el país.

Así mismo se presenta la situación actual de los esquemas jurídicos de modernización, de los cuales, en cuanto a la gobernanza, se detecta una carencia de una institucionalidad portuaria, y política pública firme, que dicte estrategias provenientes del Estado direccionadas a fomentar el desarrollo de la actividad de los puertos. Lo anterior se observa de la revisión de la cantidad de organismos que conforman la comunidad portuaria, sin contar con disposiciones que fomenten la agilidad de los procesos en los puertos, sino todo lo contrario. En cuanto a los marcos regulatorios, que definen los alcances de las instituciones, se describe en el capítulo tres la legislación nacional e internacional que rige la actividad portuaria.

Como último punto para abordar el presente objetivo específico, se presenta en la parte final del tercer capítulo, un resumen del sistema portuario nacional, conformado por las tres terminales portuarias principales del país: Empresa Portuaria Quetzal, Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla, y Terminal Ferroviaria Puerto Barrios. La investigación enmarca a cada terminal en su modelo jurídico de gestión según la doctrina expuesta en el capítulo segundo, y expone casos de controversia actuales, con el fin de dar a conocer las limitaciones existentes que tiene cada administración de puerto, según su propio régimen jurídico de gestión portuaria.

En base a lo descrito, el presente objetivo específico, fue abordado de manera exitosa dando un resultado de análisis en relación a la situación actual del país.

d) Analizar un comparativo de los regímenes jurídicos de gestión portuaria que actualmente existen en Guatemala, a fin de determinar cuál tiene el mejor desempeño. En relación a análisis comparativos, y conclusiones de eficiencia, el presente objetivo, será desarrollado en el subtema siguiente, aportando en su parte final como conclusión que el régimen jurídico de gestión portuaria más eficiente en el país es el que se tiene Puerto Barrios, con una participación activa de la empresa privada en su operación y administración. Tal conclusión se demuestra con índices de rendimiento en los cuales Puerto Barrios tiene resultados sobresalientemente eficientes, y a modo de referencia, con la tendencia de participación del sector privado en la actividad portuaria en otros países.

4.2. Cuadros de cotejo y comparativos del Sistema Portuario Nacional

A continuación, se presentan algunos comparativos y cuadros de cotejo del Sistema Portuario Nacional en relación a los rendimientos, regímenes jurídicos de gestión, institucionalidad, y marcos regulatorios, entre los puertos del país, y a modo de referencia, con otros países de Latinoamérica.

4.2.1. Cuadro de cotejo de parámetros de ley modelo de puertos con legislaciones portuarias de países de Latinoamérica y Guatemala

En el cuadro a continuación, se presenta una sección que contempla los elementos básicos que debe tener una ley portuaria según la Guía de modelo de ley de puertos. La CIP publicó esta guía con fin de crear una referencia de marco legal idóneo para una gestión portuaria eficiente. Esta guía establece las disposiciones que garantizan la seguridad jurídica y la inversión privada, con figuras legales apropiadas para el sector privado en los puertos.¹⁶⁵ Una ley de puertos debe contemplar la designación clara del rol del Estado y de las empresas operadoras de servicios (arriendos, sociedades, servicios portuarios), lo que se traduce en la normativa para los regímenes jurídicos de gestión portuaria.

¹⁶⁵ Comisión Interamericana de Puertos, *Guía Ley Modelo de Puertos*, Organización de los Estados Americanos (OEA) 2017, página 1.

Los parámetros de la ley modelo de puertos son cotejados con las leyes de puertos de algunos países de Latinoamérica con una actividad portuaria relevante. Cabe resaltar, que para el caso de Guatemala, ante la falta de un cuerpo legal sobre puertos, se han analizado las leyes en donde se regulan las disposiciones que establece la ley modelo de puertos.

Además de ello, el cotejo a continuación versa en relación a un marco regulatorio idóneo para operaciones portuarias (guía modelo de ley de puertos, CIP) y aunque ello parezca estar alejado de la realidad guatemalteca, es la referencia apropiada para ubicar los alcances de la normativa actual con el escenario de una regulación óptima en la materia.

Ley de puertos	Guatemala	México	Colombia	Chile	Panamá
Objetivos de Ley de Puertos		✓	✓	✓	✓
Definición del rol del Estado y de los privados		✓	✓	✓	✓
Objetivos y funciones de la Autoridad Portuaria		✓	✓	✓	✓
Competencia de la Autoridad Portuaria		✓	✓	✓	✓
Competencia de los Organismos Reguladores		✓	✓	✓	✓
Normas de coordinación con otros organismos estatales					✓
Principios de Descentralización portuaria		✓	✓		✓

Definición de los Bienes portuarios		✓	✓		✓
Tratamiento aduanero	✓	✓			✓
Tratamiento tarifario		✓	✓	✓	✓
Sistemas de explotación de la infraestructura			✓	✓	✓
Arriendo, sociedades, concesiones, (áreas portuarias)		✓	✓	✓	✓
Régimen de los servicios portuarios		✓	✓	✓	✓
Requisitos y responsabilidades de los Operadores Portuarios		✓	✓		✓
Planificación territorial y portuaria	✓	✓		✓	✓
Seguridad Portuaria Integral	✓	✓			✓
Normas para planes de desarrollo portuario		✓	✓		✓
Normas laborales de índole portuario				✓	✓
Igualdad de Género				✓	

Relación ciudad- puerto				✓	
Aspectos Medio Ambientales del puerto	✓				✓
Mecanismos alternativos de solución de controversias	✓				✓
Responsabilidad civil de los administradores u operadores portuarios		✓	✓		
Infracciones y sanciones		✓	✓		✓

El cuadro anterior muestra que la legislación portuaria de México, Colombia, Chile y Panamá cotejada con la ley modelo de puertos, tiene mayor cantidad de parámetros en cumplimiento que la legislación de Guatemala. En relación a los parámetros relativos al régimen jurídico de gestión portuaria, los cuatro países en mención contemplan en su marco regulatorio la definición del rol de Estado y de los privados, la designación, objetivos y competencias de una autoridad portuaria, y la normativa para arriendo, sociedad, concesiones o licencias de uso y aprovechamiento de las áreas portuarias, así como las delimitaciones del régimen de servicios portuarios.

Según la presente investigación, es necesario que Guatemala implemente los esquemas jurídicos de modernización portuaria, entre los cual se expresa la necesidad de que exista una institucionalidad portuaria, que fomente la creación de marcos regulatorios, con la incorporación de normativas para las asociaciones público privadas en la actividad portuaria. El cuadro muestra la carencia de estos esquemas de modernización, ya que las normativas relativas a la operación

portuaria son escasas, y dispersas, a consecuencia de una institucionalidad portuaria débil en la materia.

4.2.2. Cuadro descriptivo de parámetros de ley modelo de puertos existentes en la legislación de Guatemala

Debido a la ausencia de una ley de puertos en Guatemala, que establezca, regulación en la materia portuaria en un solo cuerpo legal unificado, el cuadro a continuación muestra los parámetros de la ley de puertos que sí están contemplados en Guatemala, en los diferentes cuerpos legales vigentes en el país.

Cabe resaltar que dentro de las leyes orgánicas de cada puerto, existen reglamentos sobre ciertos parámetros descritos en la ley modelo de la CIP, sin embargo están considerados a modo operativo y no a nivel nación.

Parámetros Ley modelo de puertos	Legislación en Guatemala
Tratamiento aduanero	Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento (CAUCA y RECAUCA)
Tratamiento tarifario	Ley orgánica de cada puerto
Arriendo, sociedades, concesiones, (áreas portuarias)	*urge denificar. Puerto Quetzal cuenta con un reglamento en la materia.
Planificación territorial y portuaria	Ley orgánica de cada puerto
Seguridad Portuaria Integral	Convenio SOLAS
Aspectos Medio Ambientales del puerto	Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente

El cuadro anterior muestra que de los 24 parámetros que establece la ley portuaria modelo de la CIP, Guatemala cumple con 6 de ellos, y cada uno en ellos se encuentra contemplado en diferentes cuerpos legales, según la materia de que se trate.

Según la investigación, dentro de los esquemas jurídicos de modernización portuaria es indispensable la existencia de marcos regulatorios en esta materia, que establezcan los principios y los límites legales para propiciar el orden de la actividad, a fin de mantenerla alineada y en armonía con las políticas públicas del país.

Por medio de la presente investigación se determina que en otros países de Lationamérica como Chile, Colombia, México y Panamá han contado con legislación específica en materia portuaria desde los años setentas, y hacia los años noventa tales normativas ya han sufrido las reformas que el sector ha requerido, dando una incorporación al sector privado en materia de inversiones, definiendo con claridad los roles y alcances del Estado y de las empresas privadas, y normando de forma clara los permisos de uso de áreas portuarias, concesiones, y privatización de servicios.

En virtud de lo anterior, resulta claro determinar que Guatemala tiene una carencia de normas específicas en materia portuaria, contando con retraso de casi 38 años en cuanto a legislación de la materia, repercutiendo directamente en el desarrollo de la actividad.

Parámetros Ley modelo de puertos	Comentarios situación actual Guatemala
Objetivos de Ley de Puertos	No existe ley de puertos o similar.
Definición del rol del Estado y de los privados	Necesario una definición y tratamiento especial en materia portuaria
Objetivos y funciones de la Autoridad Portuaria	Existe un órgano designado, pero no existen objetivos y funciones establecidos en ley.
Competencia de la Autoridad Portuaria	Existe un órgano designado, pero no existen competencias establecidos en ley.
Competencia de los Organismos Reguladores	Necesario establecer roles de organismos reguladores con institucionalidad portuarias
Normas de coordinación con otros organismos estatales	Necesaria coordinación interinstitucional con enfoque portuario
Principios de Descentralización portuaria	No definidos en materia portuaria
Arriendo, sociedades, concesiones, (áreas portuarias)	Puerto Quetzal cuenta con un reglamento en la materia, pero es necesario mejorar e implementar unificadamente.
Régimen de los servicios portuarios	Necesario unificar en los puertos de dominio público.
Normas para planes de desarrollo portuario	Urgente establecer mediante institucionalidad portuaria

4.2.3. Cuadro descriptivo de parámetros de ley modelo de puertos necesarios para el régimen jurídico de gestión portuaria

A continuación, se utilizan los parámetros de la ley de puertos, que se consideran de carácter indispensable para el establecimiento de un régimen jurídico de gestión portuaria, y se describe la situación actual de los mismos en Guatemala.

Según la investigación, para la modernización de los puertos es necesario establecer el régimen jurídico de gestión portuaria mediante la delimitación los alcances de cada sector (público y privado).

De acuerdo al cuadro anterior, se muestra que la delimitación a nivel de marcos regulatorios, es limitada. Esto provoca una gestión portuaria poco eficiente, en donde según la investigación el Estado cuenta con toda la gestión, administración y operación portuaria, como se realizaba en los años setenta. Sin embargo, los países con actividad portuaria en Latinoamérica han realizado las reformas correspondientes para establecer el régimen jurídico de gestión que se adapte a los intereses del país según su política pública.

4.2.4. Cuadro comparativo de los regímenes jurídicos de gestión portuaria:

Las terminales marítimas en Guatemala operan y se desarrollan según las normas orgánicas de cada empresa portuaria, aunque ese no es el modelo idóneo según la CIP, que requiere una ley específica en materia de puertos, la gestión portuaria en el país contempla tres modelos de gestión diferentes, uno en cada puerto.

El cuadro a continuación muestra los alcances de la gestión estatal en la actividad portuaria según cada uno de los modelos doctrinarios expuestos en el capítulo segundo de la presente investigación. Este comparativo funcionará como una matriz para cotejar cada modelo con la gestión actual de los puertos de Guatemala.

Régimen Jurídico de gestión	Propiedad de la tierra	Administración de servicios portuarios	Prestación de servicios portuarios	Desarrollo e inversión	Conclusión
Puerto Operador (Service Port)	Estado	Estado	Estado	Estado	Estado dirige el puerto, y es responsable de su desarrollo.
Puerto instrumento (Tool Port)	Estado	Estado	Empresas portuarias privadas	Estado y empresas prestadoras de servicios	Estado administra a las empresas prestadoras de servicios.
Puerto Propietario (Landlord port)	Estado	Empresas portuarias privadas	Empresas portuarias privadas	Estado y empresas prestadoras de servicios	Puerto puede estar dividido y segmentado en terminales independientes.
Puerto concesionario (Terminal Port)	Estado	Empresa privada	Empresa Privada	Empresa privada	La gestión está asignada a una empresa privada
Puerto Privado (Private Port)	Empresa privada	Empresa privada	Empresa Privada	Empresa privada	Toda la propiedad del puerto es de índole privado

4.2.5. Cuadros de cotejo de los puertos de Guatemala según su régimen jurídico de gestión portuaria:

A continuación, se presentan los parámetros de gestión portuaria que clasifican régimen jurídico de gestión portuaria predominante en los puertos de Guatemala.

a) Puerto Quetzal

Régimen Jurídico de gestión	Propiedad de la tierra	Administración de servicios portuarios	Prestación de servicios portuarios	Responsabilidad de desarrollo, mantenimiento e inversión
Puerto Operador (Service Port)	✓			✓
Puerto instrumento (Tool Port)				
Puerto Propietario (Landlord port)		✓	✓	
Puerto concesionario (Terminal Port)				
Puerto Privado (Private Port)				

Puerto Quetzal es administrado y operado por una entidad estatal denominada Empresa Portuaria Quetzal. La combinación de modelos de gestión, responde a las siguientes realidades en la operación del puerto:

- El Estado es responsable y propietario de la infraestructura y tiene a su cargo el desarrollo, inversión, y mantenimiento. Características del modelo de Puerto Operador.

- El Estado es responsable de la administración de servicios, y de la prestación de estos, los cuales puede tercerizar. Característica contenida en ambos modelos: Puerto Operador y Puerto Propietario.
- En cuanto a la prestación de servicios, el puerto cuenta con un reglamento sobre la materia, en virtud del cual se establecen lineamiento para la participación del sector privado. Características propias del modelo de Puerto Propietario.
- Una de las características principales por las que el modelo de Puerto Quetzal se caracteriza, es por su regulación en relación al uso y aprovechamiento de las áreas de la terminal, en el cual a su vez, se establecen las regulaciones para terminales especializadas dependientes y no dependientes del muelle público.

b) Puerto Santo Tomás de Castilla

Régimen Jurídico de gestión	Propiedad de la tierra	Administración de servicios portuarios	Prestación de servicios portuarios	Responsabilidad de desarrollo, mantenimiento e inversión
Puerto Operador (Service Port)	✓			✓
Puerto instrumento (Tool Port)		✓	✓	
Puerto Propietario (Landlord port)				
Puerto concesionario (Terminal Port)				
Puerto Privado (Private Port)				

Puerto Santo Tomás de Castilla es operado y administrado, al igual que Puerto Quetzal por una entidad estatal, denominada Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla. La combinación de modelos de gestión, responde a las siguientes realidades en la operación del puerto:

- El Estado es responsable del puerto en su conjunto, propietario de la infraestructura y administra la provisión de servicios con empresas portuarias. características del modelo Puerto Operador.
- Existe procedimiento para que el sector privado provea servicios con licencia de autorización, sin embargo, no existe regulación para utilización de áreas, ni terminales especializadas independientes como Puerto Quetzal. Características del modelo Puerto Instrumento.

c) Puerto Barrios

Régimen Jurídico de gestión	Propiedad de la tierra	Administración de servicios portuarios	Prestación de servicios portuarios	Responsabilidad de desarrollo, mantenimiento e inversión
Puerto Operador (Service Port)				
Puerto instrumento (Tool Port)				
Puerto Propietario (Landlord port)				
Puerto concesionario (Terminal Port)	✓	✓	✓	✓
Puerto Privado (Private Port)				

Puerto Barrios es operado y administrado, a diferencia de Puerto Quetzal y Puerto Santo Tomás de Castilla por una empresa privada. La terminal es una instalación de uso público en la cual el Estado concedió la operación y administración a la empresa privada Chiquita Guatemala, S. A. Aunque el régimen jurídico de gestión portuaria seleccionado en el cuadro anterior no responde en un 100% a su modelo de operación, es el modelo que más se asemeja a la situación actual de Puerto Barrios, en virtud de lo siguiente:

- Gestión del puerto asignada a una empresa privada mediante un contrato de largo plazo.
- Empresa privada opera y presta servicios por su parte o por terceros, realiza todas las inversiones, gestiona las licencias y permisos necesarios con entidades gubernamentales.
- Estado percibe una cuota de parte de la empresa privada.
- Empresa privada es responsable del mantenimiento de la infraestructura y del desarrollo del puerto en general.

4.2.6. Cuadro comparativo de los regímenes jurídicos de gestión portuaria de los puertos de Guatemala

Según lo analizado en el cotejo de los regímenes jurídicos de gestión portuaria de los puertos de Guatemala, se observa que los mismos, no se enmarcan en su totalidad en un solo modelo doctrinario, sino en una combinación de varios, o para el caso de Puerto Barrios, un solo modelo como el que más semejante a su gestión.

Régimen Jurídico de Gestión Portuaria	Puerto Quetzal	Puerto Santo Tomás de Castilla	Puerto Barrios
Puerto Operador (Service Port)	✓	✓	
Puerto instrumento (Tool Port):		✓	
Puerto Propietario (Landlord Port)	✓		
Puerto concesionario (Terminal Port)			✓
Puerto Privado (Private Port)			

En virtud de la investigación se demuestra que en Guatemala se trabaja con tres regímenes jurídicos de gestión portuaria, uno en cada puerto. Tal situación, demuestra que la operación de puertos en Guatemala podría ser más eficiente en su conjunto, al contar con una institucionalidad y marcos regulatorios apropiados en la materia.

4.2.7. Cuadro comparativo de rendimiento medio de buques portacontenedores según cada puerto en Guatemala

A nivel mundial, los puertos son competitivos en la medida de los niveles de eficiencia operativa que tienen para dar servicios a los buques y a la carga. La eficiencia operativa depende de dos factores muy importantes: del tipo de gestión portuaria y de la infraestructura con que cuente la instalación, siendo hasta cierto punto la segunda dependiente de la primera. De tal manera, que el régimen jurídico de gestión portuaria se convierte en la pieza determinante para la eficiencia de una instalación portuaria, y su competitividad para el país.

En Guatemala, contando con diferentes regímenes de gestión portuaria, se puede determinar a través de los rendimientos operativos de cada puerto, el nivel de eficiencia de estos modelos de gestión. Entendiendo por eficiencia de los modelos, como la capacidad que tienen la administración para realizar o cumplir adecuadamente su función dentro de la actividad portuaria.

Según lo establece la USAID (United States Agency for International Development) en su Diagnóstico sobre eficiencia de las operaciones de importación y exportación en puertos, establece que un buen indicador de eficiencia de operación de un puerto es el tiempo que un buque tarda en el puerto, lo que quiere decir que está siendo atendido, y el tiempo de espera que pasa fuera del muelle.¹⁶⁶ En este sentido la CPN publicó en el Informe Estadístico del año 2015 una gráfica, contenida en el anexo, en la que muestra los rendimientos portuarios de atención a buques portacontenedores, expresando la cantidad de contenedores movilizados hora-buque en los diferentes tiempos operacionales según los criterios de la UNCTAD¹⁶⁷ para estadística portuaria.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo del rendimiento operativo descrito, procesado con la información del Informe Estadístico de CPN en referencia.

¹⁶⁶ United States Agency for International Development (USAID), “Diagnóstico sobre eficiencia de las operaciones de importación y exportación en puertos con énfasis en productos hortícolas, café e insumos para la industria alimentaria”, 2013, página 15, documento disponible: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00K9W8.pdf , fecha de consulta: 27 de abril 2018.

¹⁶⁷ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), “Monografías de la UNCTAD sobre la gestión de puertos”, Volumen 6, Medición y evaluación del rendimiento y de la productividad de los puertos, 1988.

Tiempos de Rendimiento	Puerto Quetzal	Santo Tomás de Castilla	Puerto Barrios
<u>En Puerto:</u> Tiempo transcurrido entre la llegada a fondeo ¹⁶⁸ , hasta el zarpe ¹⁶⁹ del buque.	26	19	22
<u>Atracado:</u> Tiempo transcurrido desde la llegada al sitio de atraque, hasta la salida del sitio de atraque.	38	22	28
<u>Trabajado:</u> Tiempo transcurrido después del atraque del buque, desde el inicio de operaciones, hasta el final de operaciones, incluyendo la inactividad.	49	26	32
<u>Efectivamente trabajado:</u> Tiempo transcurrido desde el inicio de operaciones hasta el final de operaciones, sin incluir las inactividades operativas.	60	36	43

Cabe mencionar que la gráfica presentada responde al período 2014, y que es la más reciente que la CPN ha generado, la cual no ha sido actualizada por falta de información de algunos de los puertos.

Según los parámetros descritos, la gráfica muestra que entre los tres puertos Santo Puerto Quetzal presenta el mayor número de contenedores movilizados en el término hora-buque, seguido por Puerto Barrios, y por último Tomás de Castilla

¹⁶⁸ Del verbo fondear, se entiende por el momento en que una embarcación se encuentra detenida por medio de anclas o pesos, regularmente mientras espera en bahía para ser atendido en una terminal portuaria.

¹⁶⁹ Del verbo zarpar, se refiere a la acción de soltar una embarcación el ancla del fondeadero para emprender la navegación.

que posee el rendimiento más bajo del Sistema Portuario Nacional. En el período de tiempo analizado, Puerto Quetzal y Santo Tomás de Castilla contaban con grúas portuarias a tierra en sus instalaciones, mientras que los rendimientos de Puerto Barrios están representados en grúas de barco, conocidas como grúas lentas. Aún en este escenario, el rendimiento de Puerto Barrios fue considerablemente mejor que el rendimiento de Santo Tomás de Castilla.

En este sentido, Puerto Barrios muestra los índices de rendimiento más altos, y en cuanto a su régimen jurídico de gestión es el único puerto en Guatemala que o se enmarca dentro del modelo “service port” o puerto operador, sino en gestión y operación de tipo privado, con similitudes al modelo de gestión de tipo puerto concesionario.

4.2.7. Cuadro comparativo de movimiento de TEUs en puertos de Guatemala

El número anual de TEUs movilizados en los puertos, es un indicador que forma parte de los criterios de rendimiento. Con los mismos se pueden determinar niveles de eficiencia en el movimiento de carga y almacenaje de la misma.

Los puertos deben contar con la capacidad para evacuar de forma eficiente los contenedores del puerto. Para lograr una evacuación rápida, el puerto debe contar con equipamiento de alta capacidad, recurso humano capacitado, una gestión y cumplimiento eficaz para con las autoridades gubernamentales competentes.

Movimiento de TEUs por metro lineal de muelle		Puerto Quetzal (810 metros)	Puerto Santo Tomás de Castilla (907 metros)	Puerto Barrios (470 metros)
2014	442	✓		
	579		✓	
	852			✓
2015	481	✓		
	584		✓	
	920			✓
2016	528	✓		
	626		✓	
	911			✓

**Información propia, procesada del Informe Estadístico de la CPN, según cuadro 3 en los anexos de la presente investigación.*

El cuadro anterior muestra que Santo Tomás Castilla posee una longitud de muelle superior a los otros dos puertos y que Puerto Barrios posee el muelle significativamente más pequeño. No obstante a ello, Puerto Barrios, moviliza 285 TEUs más que Santo Tomás de Castilla, y 383 TEUs más que Puerto Quetzal. En este sentido, se sobre entiende que aún con una instalación más reducida, Puerto Barrios moviliza contenedores con mayor agilidad que los otros dos puertos.

A continuación se muestra un cuadro comparativo del movimiento de TEUs por hectárea de almacenamiento, lo cual demuestra un rendimiento de movimiento de carga dentro de las áreas de apilamiento y almacenamiento de mercancía dentro de cada uno de los recintos portuarios de Guatemala.

	Movimiento de TEUs por hectárea de almacenamiento	Puerto Quetzal (12.8 hectáreas)	Puerto Santo Tomás de Castilla (13.6 hectáreas)	Puerto Barrios (7.9 hectáreas)
2014	6,999	✓		
	9,662		✓	
	16,896			✓
2015	7,602	✓		
	9,735		✓	
	18,284			✓
2016	8,347	✓		
	10,442		✓	
	18,057			✓

***Información propia, procesada del Informe Estadístico de la CPN, según cuadro 4 en los anexos de la presente investigación.*

Según se observa en el cuadro anterior, Santo Tomás de Castilla es el puerto con mayor área de almacenamiento del Sistema Portuario Nacional, contando con 13.6 hectáreas disponibles. Se le contrapone Puerto Barrios con 7.9 hectáreas disponibles, ubicándose como el puerto con menor área de almacenamiento disponible. En cuanto a sitios de atraque Puerto Quetzal y Santo Tomás de Castilla cuentan con 4 sitios de atraque cada uno, y Puerto Barrios únicamente con tres. No obstante a la significativa diferencia en tamaño de instalación de Puerto Barrios en relación a otros dos puertos, se observa en la columna de cantidad de unidades del 2016, que Puerto Barrios movilizó un 42% más de TEUs que Santo Tomás de Castilla, y un 54% más que Puerto Quetzal, en un área de almacenamiento menor, y con menos sitios de atraque.

El resumen de los dos cuadros anteriores, permite concluir, que en una menor proporción de espacio, Puerto Barrios se comporta de forma más eficiente en cuanto a la atención de contenedores. Esto es atribuido a la gestión y organización del puerto, que le permite contar con equipo apropiado, personal capacitado, y menores tiempos de inactividad.

Según los indicadores de eficiencia se demuestra que Puerto Barrios tiene un manejo de contenedores sobresalientemente más eficiente que los otros puertos. Y al analizar los motivos de este nivel superior de operación, se concluye que la principal diferencia entre Puerto Barrios y los otros puertos es que su régimen jurídico de gestión no se enmarca dentro del modelo “service port” o puerto operador como los otros dos puertos, sino que cuenta con una gestión y operación de tipo privado.

Guatemala es un país activo en el ámbito portuario, contando con tres puertos, los cuales generan un impacto del 80% en el comercio exterior. Aunque el sistema portuario de Guatemala juega un rol muy importante para el país, con la presente investigación se ha detectado, que se tienen grandes carencias por las cuales el sistema portuario del país no logra desarrollarse de manera óptima para alcanzar la eficiencia que se requiere.

De forma indispensable, el desarrollo portuario se ve directamente impactado por el tipo de gestión jurídica portuaria que posea. Tal aseveración se confirma con los índices de eficiencia y desarrollo analizados. Para el caso de Guatemala el análisis presentado da como resultado que Puerto Barrios es el puerto con mejores índices de eficiencia y gestión portuaria en el país.

Finalmente, luego del estudio doctrinal sobre la gestión de los puertos, y la lectura de la situación actual de Guatemala se puede concluir que el país tiene grandes oportunidades de crecimiento. Dado que el comercio exterior es impactado por el comercio marítimo en donde los puertos juegan un rol protagónico, resulta indispensable que el país a través de sus autoridades, promuevan el desarrollo de los mismos a través del fortalecimiento legal del régimen jurídico de gestión portuaria, a través de los esquemas jurídicos de modernización portuaria:

institucionalidad, es decir política pública con enfoque en desarrollo y crecimiento de puertos; marcos regulatorios que se traduce en una ley unificada sobre puertos; y asociaciones público privadas, que será el pilar del desarrollo.

Conclusiones

Primera: Para dar respuesta a la importancia de los puertos en el comercio exterior, se concluye que la labor de los puertos tiene un carácter multifuncional en el comercio exterior, siendo la instalación una interfaz que combina distintos medios de transporte, impacta factores sociales, económicos, comerciales, y gestiona tratamientos especializados a la carga, según su régimen jurídico de gestión portuaria le permita. Asimismo, se demostró la importancia y necesidad de desarrollar los puertos en Guatemala, ya que el movimiento del comercio exterior asciende al 80% por la vía marítima.

Además, se debe considerar que el desarrollo de la actividad portuaria se encuentra ligado a factores legales y políticos externos a sus operaciones, encontrándose afectos a la estabilidad institucional de un país, gestión de entes gubernativos y a la correcta aplicación de las normas nacionales e internacionales de la materia por la comunidad portuaria.

Segunda: En relación al estudio de los términos de referencia del régimen jurídico de gestión portuaria y los modelos jurídicos de su modernización se concluye lo siguiente:

- a. El régimen jurídico de gestión portuaria contempla modelos de gobernanza que deben ser establecidos y claros en el país, ya que determinan el grado de intervención pública y privada en la administración y operación de las instalaciones portuarias.
- b. Las teorías del institucionalismo establecen que, para alcanzar la eficiencia y desarrollo portuario en Guatemala, es necesario propiciar inversiones del sector privado, para lo cual el país debe contar con certeza jurídica brindada por una institucionalidad portuaria, con un enfoque hacia la actividad económica y el fortalecimiento de los factores formales (leyes, reglamentos y procedimientos gubernamentales) e informales (ideas, las creencias, las actitudes y los valores de las personas).

- c. Según los marcos regulatorios de otros países de Latinoamérica, los monopolios estatales en la operación y administración de los puertos son obsoletas.
- d. La mayoría de países de Latinoamérica (aproximadamente en los años noventa) reconocieron que el sector necesita de fuertes inversiones, que los Estados no podrían hacer, e implementaron reformas a la legislación portuaria para abrir paso al sector privado a participar en operaciones, prestación de servicios e inversiones en los puertos. Con base a ello, se concluye que, dado la situación legislativa e institucional actual de Guatemala, el país cuenta con un retraso de casi 30 años en cuanto a reformas legales portuarias.
- e. Las APP prestan soluciones factibles para el desarrollo portuario ante los desafíos que enfrenta el Estado de Guatemala para provisión de infraestructura y prestación de servicios.

Tercera: Sobre el conocimiento de la realidad portuaria guatemalteca y los instrumentos legales en los que se asienta esa realidad el presente estudio concluye:

- a. El sistema portuario de Guatemala se conforma de tres puertos principales, cada uno de estos, con un régimen jurídico de gestión portuaria diferente, lo que provoca importantes diferencias dentro de su administración, operación e inversión de infraestructura.
- b. Guatemala no cuenta con una ley de puertos que regule las operaciones, regímenes tarifarios, modelos de administración, ni tipo de gobernanza. También carece de normativa para el ejercicio de la autoridad portuaria por parte del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, o ente técnico especializado.
- c. La CPN cuenta con una participación activa en los temas portuarios, con capacidad técnica que genera aportes importantes al sector, pero su función se torna limitada ya que no tiene mandato legal de autoridad portuaria, ni normativo orgánico que le dote potestad para la aplicación de

un régimen disciplinario en el caso de incumplimientos de regulaciones internacionales obligatorias para los puertos.

- d. Los puertos cuentan con ley orgánica sobre su creación y regulación operativa, sin embargo, los alcances de las mismas no contemplan con claridad el ejercicio de la gestión portuaria por parte del sector privado, con lo cual los intentos de ésta, a pesar de ser indispensables para el desarrollo de los puertos del país, generan cuestionamientos.

Cuarta: En relación al análisis comparativo de los regímenes jurídicos de gestión portuaria que actualmente existen en Guatemala, a fin de determinar cuál tiene el mejor desempeño, se concluye lo siguiente:

- a. La legislación orgánica de Santo Tomás de Castilla y Puerto Quetzal permiten la participación privada en la prestación de servicios por parte del sector privado, inclusive Puerto Quetzal regula la implementación de terminales especializadas dependientes y no dependientes del muelle público, con administración e inversión privada. Sin embargo, en ambos puertos, no se alcanza a percibir las bondades que aporta el sector privado.
- b. El modelo sui generis de Puerto Barrios que se asemeja al régimen jurídico de gestión portuaria de puerto concesionado, resulta para la situación actual de Guatemala, un modelo legal eficiente, pues la participación privada contribuye a la agilidad de los procesos.
- c. Lo anterior es demostrado con los rendimientos operativos en el sistema portuario nacional, en donde se muestra que Puerto Barrios es la instalación que cuenta con mejor optimización de recursos, que en el 2014 almacenó proporcionalmente más carga en espacio más reducido, y movilizó más carga en muelle con equipamiento más limitado que los otros puertos.
- d. El modelo jurídico de gestión portuaria de Puerto Barrios es el modelo más eficiente del sistema portuario nacional al compararlo con los otros puertos del sistema.

- e. La participación privada en Puerto Barrios produce un importante aporte al sistema portuario nacional, siendo una terminal con especialización en manejo de contenedores, que responde complementariamente a atender los volúmenes de carga que el otro puerto del Atlántico no puede atender por oportunidades operativas y administrativas.

Quinta: En Guatemala resulta urgente desarrollar un régimen jurídico de gestión portuaria con una política, instituciones y marcos regulatorios enfocados en el desarrollo de los puertos del país, con los alcances necesarios para propiciar la participación del sector privado en la gestión y administración de puertos y terminales especializadas según los modelos doctrinales de tipo propietario y concesionado.

Sexta: Durante el desarrollo de la conclusión anterior, imperativo para el país desarrollar asociaciones público-privadas especialmente en los puertos para sufragar las ineficiencias de los puertos, y contribuir al desarrollo del comercio exterior por la vía marítima.

Recomendaciones

1. Dado que el 80% del comercio exterior lo impacta el comercio marítimo, es importante que el Estado de Guatemala implemente una política pública de carácter institucional con enfoque al desarrollo del sector portuario para fortalecer la actividad del sector en beneficio del país, y que consecuentemente se creen los marcos legales correspondientes.
2. El Estado de Guatemala debe desarrollar política específica para la protección de la inversión, y en especial en materia portuaria. Resulta imprescindible que dado la falta de recursos y especialidad de Estado, se promueva y proteja la inversión del sector privado en la materia.
3. El Congreso de la República de Guatemala y órganos competentes deben analizar las propuestas de leyes con enfoque portuario, en especial aquellas que funcionen para delimitar los alcances de la participación pública y privada en el sector portuario.
4. El Congreso de la República de Guatemala, debe fomentar la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura, a través de las asociaciones público privadas para prestación de servicios, y gestión de las operaciones portuarias, en busca de promover la eficiencia de los puertos, y por ende, el crecimiento de los mismos.
5. El Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, como autoridad portuaria designada en ley, debe modificar el procedimiento actual de asignación de personal para los puertos estatales, a fin de que los nombramientos para puestos gerenciales sea personal idóneo con las competencias necesarias a fin de desarrollar eficiencia portuaria.
6. Las juntas directivas de los puertos estatales del país: Empresa Portuaria Quetzal y Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla, deben estar enfocados en la implementación de planes de desarrollo y crecimiento portuario, a través de estudios que dicten la ruta para las mejoras necesarias en los puertos y ejecución de planes maestros para el crecimiento.

Referencias

Referencias Bibliográficas:

- Arroyo Martínez, Ignacio, *Compendio de Derecho Marítimo*. España, Editorial Tecnos. 2002. 215
- Brooks, Mary R., Cullinane Kevin, *Devolution, Port Performance and Port Governance*. Oxford, Estados Unidos, Elsevier
- Diccionario en línea de la Real Academia Española 22^a. Edición disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=puerto>
- González Laxe, Fernando, “Gobernanza portuaria: principales trayectorias”, *Revista de Economía Mundial*, núm. 18, 2008, España, Págs. 362 y 363
- Hernández Mendoza, Adriana, *Una propuesta de mejora en el proceso del despacho aduanero para puertos mexicanos: El caso de Manzanillo*, México, 2013, Programa de Maestría y Doctorado en Ingeniería de Sistemas, Universidad Nacional Autónoma de México
- Kahn, Alfred E., “The Economics of Regulation: Principles and Institutions”, The Massachusetts Institute of Technology Press, Inglaterra, 1988
- López Pampín, Ana, Iría, González Liaño, *Estudios Marítimos*, 1^a Edición, España, Netbiblo, S.L., A Coruña, 2004,
- Ossorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Buenos Aires. Editorial Heliasta S.R. L. 2001.
- Piccolo de Castro, Sandra, *Logística Portuaria: Modelo de optimización de los movimientos de contenedores vacíos aplicado al puerto de Valencia*, España, 2014, Trabajo Final de Carrera, Universitat Politècnica de València
- Rúa Costa Carles, *Los puertos en el transporte marítimo*, España, Universidad de Cataluña, Instituto de Organización de Control de Sistemas Industriales, 2006

- Rúa Costa Carles, *Los puertos en el transporte marítimo*, Universidad de Cataluña, Instituto de Organización de Control de Sistemas Industriales, España, 2006
- Tapia Gutiérrez, Diego Hernán, *Diseño Urbano y Arquitectónico del Centro de Exposiciones Permanentes de Loja*, Universidad Internacional de Ecuador, Facultad de Arquitectura y Diseño, 2011

Referencias Normativas:

- Acuerdo Gubernativo 130-2016, Reglamento Orgánico del Ministerio de la Defensa Nacional
- Acuerdo Gubernativo 130-2016, Reglamento Orgánico del Ministerio de la Defensa Nacional.
- Acuerdo Gubernativo del 10 de marzo de 1972, creación Comisión Portuaria Nacional
- Constitución Política de la República de Guatemala
- Decreto Ley 100-85, Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Quetzal
- Decreto Ley 4-93, Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla
- Ley de Puertos, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993
- Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97
- Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, Artículo 30, inciso i)
- Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla. Decreto 4-93,
- Protocolo Habitante para el Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y Personas Naturales entre Guatemala y Honduras suscrito por Guatemala el 10 de abril de 2015
- Reglamento Interno del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda establece las Funciones, Acuerdo Gubernativo número 520-99 del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda

- Reglamento Interno para Regular y Autorizar el Uso y Aprovechamiento del Espacio Portuario, Marítimo y Terrestre del Empresa Portuaria Quetzal, así como la Prestación de Servicios Marítimo Portuarios bajo el Régimen de Gestión Indirecta.
- Reglamento para la Verificación del Peso Bruto de los Contenedores con Carga, Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, Acuerdo Ministerial No. 787-2016, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Puertos, del 19 de julio de 1993
- Rivera, Urrutia, “Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas”, *Gestión y Política Pública*, número .002, Vol.XIII, México Página 321,
http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_No.II_2dosem/Rivera.pdf

Referencias Electrónicas:

- Agexport, Estadísticas de Exportación, <http://export.com.gt/estadisticas-de-exportacion/>
- Comisión Portuaria Nacional, Sistema Portuario Nacional, Terminal Ferroviaria Puerto Barrios, enlace disponible: <https://cpn.gob.gt/sistema-portuario/terminal-ferroviaria-puerto-barrios/>
- Comisión Portuaria Nacional, sitio web: <https://cpn.gob.gt/informacion-publica/>
- Dirección General de Asuntos Marítimos, página web: <http://www.dgam.gob.gt/historia.html>
- Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla, Historia, <https://www.santotomasport.com.gt/web/guest/histor>
- Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla, sitio web: <https://santotomasport.com.gt/historia/>.
- Guatevisión, “Declaran nulo contrato de portuaria quetzal TCQ”, enlace disponible: <http://www.guatevision.com/2017/12/08/declaran-nulo-contrato-portuaria-quetzal-tcq/>

- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte Público, Portal del Estado Peruano, Perú, <https://www.ositran.gob.pe/nosotros/funciones.html>
- Organización Marítima Internacional, Convenio internacional sobre la seguridad e los contenedores (CSC), versión en español, enlace disponible:
[http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-for-Safe-Containers-\(CSC\).aspx](http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-for-Safe-Containers-(CSC).aspx)
- Organización Marítima Internacional, Resolución 2 de la Conferencia 12 de diciembre 2002, Adopción del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias, página 2. Sitio web: <http://www.anp.com.uy/wps/wcm/connect/7609b2a5-aadf-4276-a3cc-306df73ad9bd/CodigoPBIP.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7609b2a5-aadf-4276-a3cc-306df73ad9bd>
- Prensa Libre, “Puerto Quetzal, entrada de Guatemala a Mundo”, 15 de abril 2016, <http://www.prensalibre.com/hemeroteca/puerto-quetzal-puerta-de-guatemala-al-mundo>
- Publinews, “Declaran nulo contrato de TCQ” enlace disponible: <https://www.publinews.gt/gt/noticias/2017/12/06/declaran-nulo-contrato-tcq.html>
- Puerto Buenos Aires, sitio web: <http://www.puertobuenosaires.gov.ar/historia/38>
- Puertos del Estado, España, Ministerio de Fomento, Gobierno de España, enlace disponible: <http://www.puertos.es/es-es/nosotrospuertos/Paginas/Nosotros.aspx>,
- Puertos del Estado, Guía de Gestión Energética en Puertos, página web: http://www.puertos.es/es-es/Documents/guia_gestion_energetica_puertos_firmada.pdf
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, enlace disponible: <http://www.gob.mx/sct/que-hacemos>

- Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Unión Aduanera Guatemala, Honduras, enlace disponible: <http://www.sieca.int/index.php/integracion-economica/integracion-economica/integracion-profunda-guatemala-honduras/informacion-general/>
- Secretaria Nacional de Portos, Ministério dos Transportes, Portos e Comunicações, sitio web: <http://portal.transportes.gov.br/>
- Superintendencia de Puertos y Transporte en Colombia, Colombia, <http://www.supertransporte.gov.co/index.php/la-entidad/mision.html>
- Terminal Ferroviaria Puerto Barrios, Servicios en Línea, Guatemala, Consulta VGM: <http://sistema.puertobarrios.net/>
- World Ports Climate Initiative, sitio web oficial: <http://wpci.iaphworldports.org/about-us/members.html>

Otras Referencias:

- Agencia Nacional de Infraestructura Colombia, Glosario, <https://www.ani.gov.co/glosario/actividad-portuaria>
- Brusiloff, Ángel Ramos, *El Derecho Portuario en Iberoamérica*, Estudios Jurídicos sobre Derecho Portuario, Instituto Iberoamericano de Derecho Marítimo (IIDM)
- Burkhalter, Larry, “Privatización Portuaria: Bases, alternativas y consecuencias, Naciones Unidas”, Publicación CEPAL, Santiago de Chile, 1999
- Catalá Prats, Joan, “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”, *Revista Reforma y Democracia*, número 11, España, 1998
- CEPAL, “Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe”, *CEPAL LC/G. 1633-P*, Santiago, Chile, 1990
- CEPAL, “La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe”, *CEPAL LC/GC. 1691-P*, Santiago Chile, 1992

- CEPAL, Boletín Facilitación del Transporte y el Comercio en América Latina y el Caribe (FAL), Edición No. 350, número 6, 2016
- Claro Valdés, “Los 50 años del invento del contenedor”, México, *Revista de Marina*, número 1 / 2007 [http://webs.puertodeveracruz.com.mx/ingenieria/01.-%20Documentos de apoyo/Contenedores.pdf](http://webs.puertodeveracruz.com.mx/ingenieria/01.-%20Documentos%20de%20apoyo/Contenedores.pdf)
- Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo -COCATRAM, Resumen Estadístico 2015, *Red de Estadísticas Marítimo Portuarias de Centroamérica*, Nicaragua, 2017, página 9, enlace disponible: https://issuu.com/cocatram/docs/estadisticas_portuarias_2015
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Asociaciones público-privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica”, Costa Rica, 2017
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Posibles efectos económicos y sociales de la profundización de la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras”, 2017
- Comisión Interamericana de Puertos, *Guía Ley Modelo de Puertos*, Organización de los Estados Americanos (OEA) 2017
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), “Monografías de la UNCTAD sobre la gestión de puertos”, Volumen 6, Medición y evaluación del rendimiento y de la productividad de los puertos, 1988.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - UNCITAD, Informe sobre el transporte marítimo 2015, *UNCTAD/RMT 2015*, Publicación de las Naciones Unidas,
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - UNCITAD, “Aspectos Jurídicos de la Gestión Portuaria”, *UNCTAD/SHIP/639*, 1993, página 29, enlace disponible: <http://unctad.org/es/Docs/poshipd639.sp.pdf>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado para el

desarrollo de infraestructura que facilite el comercio y el transporte, Ginebra 2009

- Costa, Ana María, Silvia, Brieva, Iriarte, “Liliana, Gestión y regulación de los servicios e infraestructura portuaria en Argentina”. *Problemas Del Desarrollo*, vol. 34, edición no. 135, 2003, página no. 33, <http://www.jstor.org/stable/43839061>
- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, <http://dle.rae.es/?id=ViiZ39k>
- Diccionario en línea de la Real Academia, óp.cit., <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>
- Doerr, Octavio, “Movimiento de contenedores en puertos de la región creció un 1,7% en 2015”, *Maritime & Logistics Bulletin*, número 62, mayo 2016, CEPAL
- Doerr, Octavio, “Políticas Portuarias”, *Serie Recursos naturales e infraestructura*, No 159, CEPAL, 2011, Chile
- Dusso, Andrea; Robert Pilkington, Yitani, José; Rodríguez, Lorena; Ana Haro, Curso Asociaciones Público Privadas: Implementando soluciones en Latinoamérica y el Caribe, Unidad 2: Los Desafíos de la Infraestructura y cómo pueden ayudar las APP, 2015, Banco Interamericano de Desarrollo
- Dusso, Andrea; Robert Pilkington,; Yitani, José; Lorena Rodríguez,; Haro, Ana; “Asociaciones Público Privadas: Implementando soluciones en Latinoamérica y el Caribe, Unidad 1: Establecimiento del Marco de las APP”, 2015 *Curso Desarrollo de APPs*, Banco Interamericano de Desarrollo
- Especial Directivos, “Nuevos Incoterms para el comercio exterior”, No. 1579, España, marzo 2014
- Ezquerro, José Luis, Historia y Futuro del Desarrollo Turístico y Portuario del Litoral en Manzanillo, Colima, Universidad de Colima, México, Coedi Mex S. A. de C.V.
- Gallegos, Carlos M., “Las Autoridades Portuarias y los Retos de los Puertos Latinoamericanos”, 2004, *Reformas Portuarias*, Comisión

Interamericana de Puertos, disponible en:
<http://www.oas.org/cip/refport.html>

- Gallegos, Carlos M., “Las tendencias del transporte marítimo y el desarrollo portuario en el contexto del comercio mundial”, Organización de los Estados Americanos (OEA), Publicaciones, Estados Unidos, Washington DC, 2000
- González-Laxe Fernando, “Economía Marítima y tipologías portuarias”, *Boletín económico del ICE*, España, número 2717 del 21 de enero al 3 de febrero de 2002
- Hoffman Jan, “Las Privatizaciones Portuarias en América Latina en los 90’s: Determinantes y Resultados”, *Tercer Programa Internacional Privatización y Regularización de Servicios de Transporte del Banco Mundial*, España 1999
- Instituto Nacional de Estadística Guatemala, “Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos”, Septiembre 2016
- León Benitez, Rony Youssef, *Necesidad de establecer una ley general que permita regir y normar las actividades de los puertos marítimos en Guatemala*, Tesis de grado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar, 2015
- Martínez Rivas, Marelia, Carolina Venot de Suárez, Carolina, Equipo de Asistencia Técnica a los PENLOG de Mesoamérica, Plan Estratégico Nacional de Logística de Cargas – PENLOG Guatemala, 2015-2030, *Documento elaborado en el marco de actividades de Asistencia Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a Guatemala a través del Programa Nacional de la Competitividad – PRONACOM –*, Versión 6, Abril 2016
- Morales Silva, Oscar D., “Avances del Marco Jurídico Portuario Regional”, *Presentación Repica XXIX*, Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo, Nicaragua
<http://www.cocatram.org.ni/repica/Repicas/29Nic/Oscar%20Danilo%20Morales%20-%20Avances%20Marco%20Juridico%20Portuario%20Regional.pdf>

- Morenilla Jiménez, Marta, *La influencia de la invención y desarrollo del contenedor en el comercio internacional y en ámbitos ajenos al mismo (construcción naval y urbanismo de ciudades portuarias)*, Facultad Ciencias de la Empresa, Universidad Politécnica de Cartagena, Colombia, 2011
- Murcia Cuenca, Juan Manuel, *El futuro tecnológico de las Terminales Marítimas de Vehículos: La integración de sus sistemas de información*, Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, España, 2004
- Reyes López, Juan Francisco, La Institucionalidad (I), Diario La Hora, sección Opinión, Guatemala, 27 octubre de 2017, Número 31,655
- Reyes, Alejandro Romero, “¿Privatización Portuaria en México?”, *Revista Ciencia y Mar*, México, 2008, XII (35), página 24, artículo disponible: <http://www.umar.mx/revistas/35/privatizaci%C3%B3n.pdf> ,
- Rivera, Urrutia, “Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas”, *Gestión y Política Pública*, número .002, Vol.XIII, México Página 321, enlace disponible: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_No.II_2dosem/Rivera.pdf
- Sánchez, Ricardo J. y Francisca Pinto, “Nuevos Escenarios del Transporte Marítimo, Parte I: escenario actual del comercio marítimo”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Unidad de Servicios de Infraestructura, Boletín FAL*, Edición No. 338, número 2 de 2015
- Sánchez, Ricardo J.; Jairmuzina, Azhar; Wilmsmeier, Gordon; Pérez Salas, Gabriel; Doerr, Octavio; Pinto, Francisca; “Desafíos y oportunidades en busca de un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, Número 176, CEPAL, Chile, 2015
- Sánchez, Ricardo J; Francisca, Pinto, “El gran desafío para los puertos: la hora de pensar una nueva gobernanza portuaria ha llegado”, *Boletín FAL*, Edición No. 337 – Número 1/2015

- Solares Cortéz, Nicolás, Organización de una Terminal Especializada para Cruceros como una Ventaja Turística en los Puertos Guatemaltecos, Universidad Mariano Galvez de Guatemala, Facultad de Ciencias de la Administración, Escuela de Administración de Empresas, noviembre 2004.
- United States Agency for International Development (USAID), “Diagnóstico sobre eficiencia de las operaciones de importación y exportación en puertos con énfasis en productos hortícolas, café e insumos para la industria alimentaria”, 2013, página 15, documento disponible: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00K9W8.pdf
- Urbano Pulido, David; Juan Carlos, Díaz Casero; Hernández Mogollón, Ricardo, *La Teoría Económica Institucional: El enfoque de North en el ámbito de la creación de empresas*, Comunicación en XX Congreso Anual de Asociación Española de Dirección y Economía de la Empresa (AEDEM), España, 2007
- Vargas Hernández, José Guadalupe, “Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo”, Publicación de Instituto Tecnológico de Cd. Gúzman, Jalisco, México, 2008
- Vassallo Magro, José Manuel; Rafael Izquierdo de Bartolomé; “Infraestructura Pública y Participación Privada: Conceptos y Experiencias en América y España”. Corporación Andina de Fomento, 2010
- Vergara Rodolfo, “El Redescubrimiento de las Instituciones, La base organizativa de la política, (Estudio introductorio)”, *Fondo de Cultura Económica*, México, 1997
- Vilorio de la Hoz, Joaquín, “De Colpuertos a las Sociedades Portuarias: Los puertos del caribe colombiano”, Banco de la República Cartagena de Indias, 2000, Colombia, página 6. Enlace disponible: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSE_R16-PuertosCaribe.pdf

Anexos

Cuadro 1: Modelos de Gestión Portuaria atendiendo a áreas geográficas (en porcentajes) ¹⁷⁰

MODELOS DE GESTIÓN PORTUARIA ATENDIENDO A ÁREAS GEOGRÁFICAS (En porcentajes)				
	América Latina	EEUU	Europa Occidental	Europa Oriental
Tool Port	25	30	20	30
Tool Service	10	10	10	50
Landlord Port	65	60	70	20

Cuadro 3: Indicador de movimiento de TEUs por año, por metro lineal de muelle¹⁷¹

Puerto	Longitud muelle	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Santo Tomás de Castilla	907	331	344	362	349	346	459	454	414	475	546	546	547	579	584	626
Puerto Barrios	470	514	515	494	488	453	466	529	676	695	676	729	829	852	920	911
Puerto Quetzal	810	167	205	226	277	365	291	344	263	310	433	397	398	442	481	528

Cuadro 4: Indicador de movimiento TEUs por año por hectárea de almacenamiento en el recinto portuario¹⁷²

Puerto	Área de almacenamiento (Hectáreas)	Sitios de Atraque	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
			Santo Tomás de Castilla	13.6	4	5,744	6,038	5,818	5,768	7,647	7,574	6,909	7,923	9,098	9,095	9,113
Puerto Barrios	7.9	3	10,215	9,799	9,681	8,991	9,233	10,498	13,403	13,790	13,409	14,447	16,445	16,896	18,248	18,057
Puerto Quetzal	12.8	4	3,244	3,581	4,378	5,781	4,599	5,445	4,157	4,903	6,843	6,280	6,303	6,999	7,602	8,347

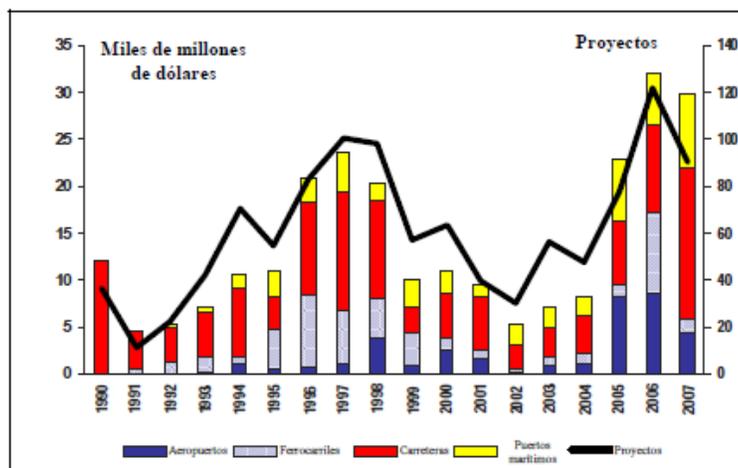
¹⁷⁰ González-Laxe Fernando, *Transporte Marítimo y reformas portuarias, Los modelos europeos y latinoamericanos*, óp.cit. página 52

¹⁷¹ Comisión Portuaria Nacional, *óp. cit.*, página 84

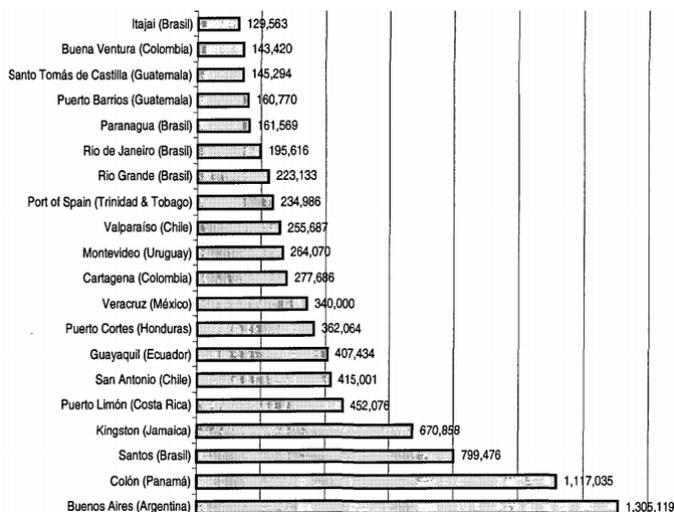
¹⁷² *loc. Cit.*

Gráficas

Gráfica 1: Compromisos de inversión en proyectos de transporte con participación privada en países en desarrollo, por subsector, 1990-2007¹⁷³



Gráfica 2: Tráfico portuario en contenedores 20 mayores puertos de América Latina y el Caribe (1998)¹⁷⁴

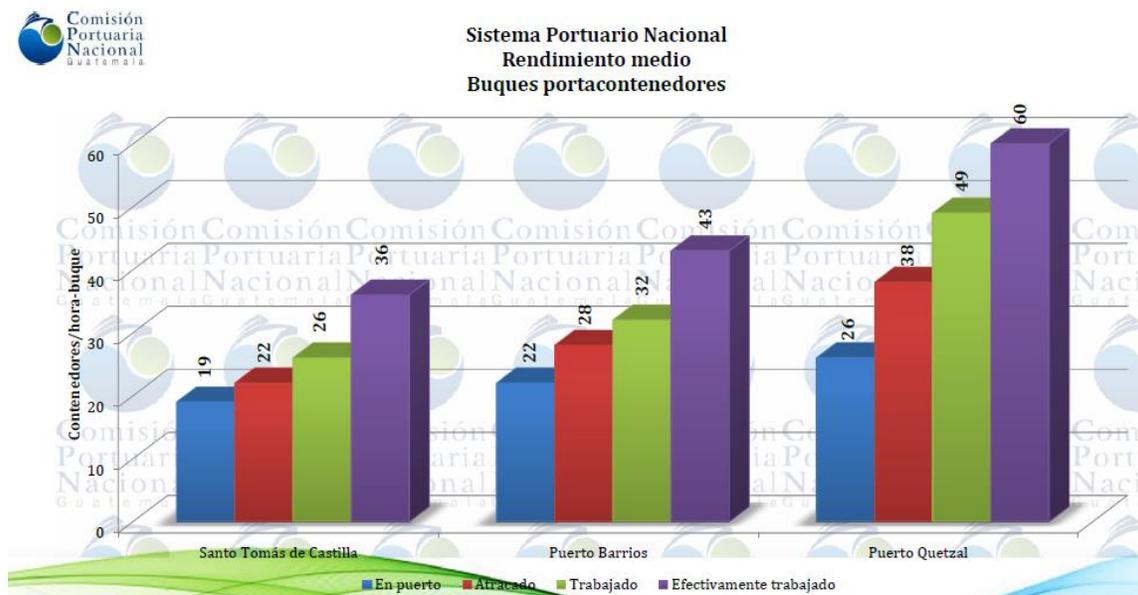


¹⁷³ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado para el desarrollo de infraestructura que facilite el comercio y el transporte, Ginebra 2009, página 5.

¹⁷⁴ Hoffman Jan, *óp. cit.*, página 27.

http://200.9.3.98/bitstream/handle/11362/34645/S9900528_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
fecha de consulta: 27 de abril 2018.

Gráfica 3: Rendimiento medio de buques portacontenedores del sistema portuario nacional de Guatemala¹⁷⁵



¹⁷⁵ Comisión Portuaria Nacional, *óp. cit.*, página 42