

UNIVERSIDAD PANAMERICANA
Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia



**Generalización de la normativa del sistema portuario
nacional**
(Tesis de Licenciatura)

Hedy Augusto Imeri Morataya

Guatemala, octubre 2019

**Generalización de la normativa del sistema portuario
nacional**

(Tesis de Licenciatura)

Hedy Augusto Imeri Morataya

Guatemala, octubre 2019

Para los efectos legales y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1º, literal h) del Reglamento de Colegiación del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, **Hedy Augusto Imeri Morataya** elaboró la presente tesis, **Generalización de la normativa del Sistema Portuario Nacional.**

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Rector M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus

Vicerrectora Académica Dra. Alba Aracely Rodríguez de González

Vicerrector Administrativo M. A. César Augusto Custodio Cobar

Secretario General EMBA. Adolfo Noguera Bosque

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA

Decano Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera

Vice Decana M. Sc. Andrea Torres Hidalgo

Director de Carrera M. A. Joaquín Rodrigo Flores Guzmán

Coordinador de Sedes M. Sc. Mario Jo Chang

Coordinador de Postgrados y

Programa de Equivalencias Integrales M.A. José Luis Samayoa Palacios

Coordinadora de Procesos académicos Licda. Gladys Jeaneth Javier Del Cid

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, dieciocho de enero de dos mil diecinueve. -----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **GENERALIZACIÓN DE LA NORMATIVA DEL SISTEMA PORTUARIO NACIONAL**, presentado por **HEDY AUGUSTO IMERI MORATAYA**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), reúne los requisitos de esta casa de Estudios, es procedente **APROBAR** dicho punto de tesis y para el efecto se nombra como Tutor al **M.A. JAIME TRINIDAD GAITÁN ALVAREZ**, para que realice la tutoría del punto de tesis aprobado.



DR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

Jaime Trinidad Gaitán Alvarez

abogado y notario

Ciudad de Guatemala 25 de julio de 2019.

Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Universidad Panamericana
Presente

Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como tutor del estudiante Hedy Augusto Imeri Morataya, carné 702081. Al respecto se manifiesta que:

- a) Brindé acompañamiento al estudiante en referencia durante el proceso de elaboración de la tesis denominada "**Generalización de la normativa del Sistema Portuario Nacional**".
- b) Durante ese proceso le fueron sugeridas correcciones que realizó conforme los lineamientos proporcionados.
- c) Habiendo leído la versión final del documento, se establece que el mismo constituye un estudio serio en torno al tema investigado, cumpliendo con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se continúe con los trámites de rigor.

Atentamente,



Jaime Trinidad Gaitán Alvarez

Jaime Trinidad Gaitán Alvarez
Abogado y Notario

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, uno de agosto de dos mil diecinueve. -----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **GENERALIZACIÓN DE LA NORMATIVA DEL SISTEMA PORTUARIO NACIONAL**, presentado por **HEDY AUGUSTO IMERI MORATAYA**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), ha cumplido con los dictámenes correspondientes del tutor nombrado, se designa como revisor metodológico a la **LICDA. GLADYS JEANETH JAVIER DEL CID**, para que realice una revisión del trabajo presentado y emita su dictamen en forma pertinente.



DR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

c.c. Archivo



Lcda. Gladys Jeaneth Javier Del Cid
Abogada y Notaria
janyjavier@gmail.com

Guatemala, 13 de septiembre de 2019

Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Universidad Panamericana
Presente

Estimados señores:

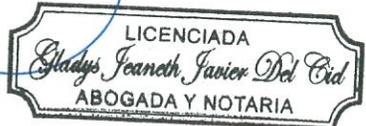
Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como **revisora** de la tesis de la estudiante **Hedy Augusto Imeri Morataya** carné **0702081** titulada **Generalización de la normativa del sistema portuario nacional**. Al respecto se manifiesta que:

La versión final de la investigación fue objeto de revisión de forma y de fondo, estableciendo que la misma constituye un estudio serio, que cumple con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que se continúe con los trámites de rigor.

Atentamente,


Lcda. Gladys Jeaneth Javier Del Cid
Abogada y Notaria



ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **HEDY AUGUSTO IMERI MORATAYA**

Título de la tesis: **GENERALIZACIÓN DE LA NORMATIVA DEL SISTEMA PORTUARIO NACIONAL**

El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el (la) estudiante: ha desarrollado el proceso de investigación y redacción de su tesis de licenciatura.

Segundo: Que tengo a la vista los dictámenes del Tutor y Revisor, en donde consta que el (la) estudiante en mención ha completado satisfactoriamente los requisitos académicos y administrativos vigentes para el desarrollo de la Tesis de Licenciatura.

Tercero: Que tengo a la vista el documento, *declaración jurada del estudiante*, donde consta que el (la) estudiante autor de la presente tesis manifiesta, bajo juramento, que ha respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y ha reconocido los créditos correspondientes; así como la aceptación de su responsabilidad como autor del contenido de su Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

Se autoriza la impresión del documento relacionado en el formato y características que están establecidas para este nivel académico.

Guatemala, 30 de octubre de 2019.

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

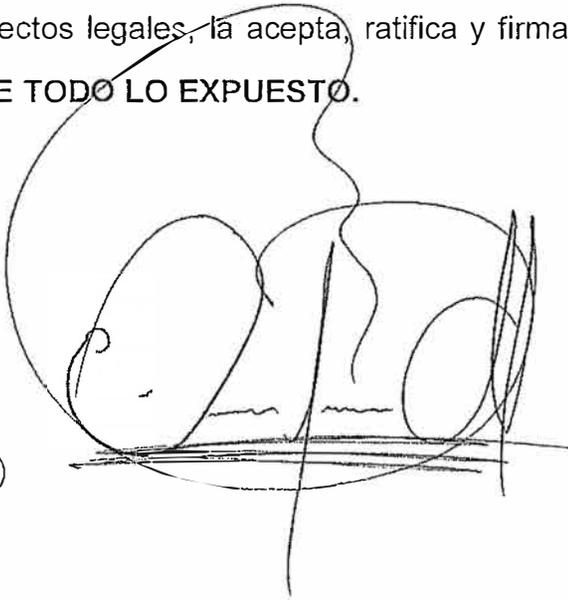


Dr. Enrique Fernando Sánchez Userra
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

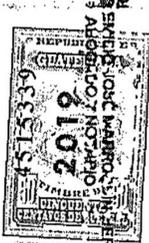
En la ciudad de Guatemala, el día once de octubre del año dos mil diecinueve, siendo las diez horas en punto, yo, **ESTUARDO EMILIO JOSÉ MARROQUÍN HERNÁNDEZ**, Notario, me encuentro constituido en la sede central de la Universidad Panamericana, ubicada en la Diagonal treinta y cuatro, treinta y uno guión cuarenta y tres zona dieciséis, de esta ciudad, en donde soy requerido por **HEDY AUGUSTO IMERI MORATAYA**, de treinta y cuatro años de edad, soltero, guatemalteco, estudiante, de este domicilio, quien se identifica con Documento Personal de Identificación (DPI) con Código Único de Identificación (CUI) dos mil quinientos nueve espacio cero cinco mil seis cientos cuatro espacio cero ciento uno (2509 05604 0101), extendido por el Registro Nacional de las Personas (RENAP) de la República de Guatemala. El objeto del requerimiento, es hacer constar su **DECLARACIÓN JURADA** de conformidad con las siguientes cláusulas: **PRIMERA:** Manifiesta **HEDY AUGUSTO IMERI MORATAYA**, bajo solemne juramento de Ley y advertido de la pena relativa al delito de perjurio, ser de los datos de identificación personal consignados en la presente y que se encuentra en el libre ejercicio de sus derechos civiles. **SEGUNDA:** Continúa manifestando bajo juramento el requirente: i) ser autor del trabajo de tesis titulado: "**Generalización de la normativa del sistema portuario nacional**"; ii) haber respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y reconocido los créditos correspondientes; iii) aceptar la responsabilidad como autor del contenido de la presente tesis de licenciatura. No habiendo nada más que hacer constar, finalizo el presente instrumento en el mismo lugar y fecha de inicio, treinta minutos después, la cual consta en una hoja de papel bond, impresa en ambos lados, que numero, sello y firmo, a la cual le adhiero los timbres para

cubrir los impuestos correspondientes que determinan las leyes respectivas: un timbre notarial del valor de diez quetzales con serie y número AI guion cero seiscientos noventa y cinco mil cuatrocientos cincuenta y tres (AI-0695453) y un timbre fiscal del valor de cincuenta centavos de quetzal con número cuatro millones quinientos quince mil trescientos treinta y nueve (4515339). Leo lo escrito al requirente, quien, enterado de su contenido, objeto, validez y demás efectos legales, la acepta, ratifica y firma con el Notario que autoriza. **DOY FE DE TODO LO EXPUESTO.**

F-)



ANTE MÍ:



LIC. ESTUARDO EMILIO JOSÉ MARROQUÍN HERNÁNDEZ
ABOGADO Y NOTARIO

Dedicatoria

Dedico el presente a Dios, porque estuvo en todo momento, contesto a mis oraciones y es el proveedor a todas mis necesidades, porque será el que oriente y dará sabiduría a mis acciones.

A mi padre, que me dio estabilidad, orientación y educación, porque con sus enseñanzas, paciencia y amor, me demostró, que lo más importante en la vida es Dios y la familia.

A mi madre, que, con esa fuerza, energía y pasión por hacer las cosas, me enseñó el trabajo, la honestidad y agradecer cada cosa que se nos da en la vida.

A mi abuela, que fue una madre para mí, estando pendiente de mis acciones, corrigiéndome y dándome consejos, por ser una persona luchadora y enseñarme que las cosas en la vida no son imposibles.

A mi tío, Nery Alberto Velásquez Morataya, que desde el cielo estará feliz por mi logro, fue una persona que, con su alegría, energía y humildad, me motivo a salir adelante.

A toda mi familia, que siempre serán un apoyo y motivación.

A las personas que Dios puso en mi vida, que me ayudaron y apoyaron siempre en el transcurso de mi trabajo, dándome consejos, exigiéndome siempre más, estando pendiente de mi proceso, otorgándome el apoyo necesario, siempre estaré muy agradecido con ustedes.

Índice

Resumen	i
Palabras clave	ii
Introducción	iii
Sistema portuario nacional	1
Autoridad portuaria	22
Regulaciones portuarias nacionales	29
Planes de desarrollo nacional	46
Proceso sancionatorio	59
Derecho portuario centroamericano	66
Administración generalizada del sistema portuario	70
Conclusiones	75
Referencias	77

Resumen

Guatemala es un país en el que, los puertos con los que cuenta son muy importantes para el desarrollo económico del país, ya que, a través de la actividad económica que estos generan, Guatemala se beneficia de esos ingresos, que posteriormente los invierte en infraestructura, educación y desarrollo; es por ello, que es importante contar con un sistema portuario nacional en el que exista una autoridad máxima que dirija, organice y administre este sistema, así como, que establezca políticas y planes de carácter general.

Esto fue motivo de análisis en el presente trabajo de investigación, ya que, Guatemala no cuenta con un ordenamiento jurídico que regule específicamente esta actividad tan importante para el desarrollo económico del País, tampoco cuenta con una autoridad que se encargue de forma directa de la administración del sistema portuario nacional; actualmente existe una empresa que se encarga de la administración de cada puerto, lo que hace que hayan procedimientos distintos, es decir, un procedimiento distinto para cada puerto, sin que se pueda unificar y aprovechar de mejor forma la actividad portuaria a nivel nacional.

Se analizó la importancia del sistema portuario nacional y se estableció que el mismo no cuenta con una Ley Portuaria Nacional, apareciendo la necesidad de la creación de una ley, que establezca políticas, planes y regulaciones portuarias nacionales de aplicación general y de estricto cumplimiento para las personas que conforman y hacen uso del sistema portuario nacional, de igual manera, se estableció la necesidad de que por medio de la Ley Portuaria Nacional, se cree una Dirección General de Asuntos Portuarios adscrita al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, la cual sea la encargada de velar el cumplimiento de la regulación específica en materia portuaria y aplicar las sanciones correspondientes por su incumplimiento.

Palabras clave

Sistema portuario nacional. Autoridad portuaria nacional. Ley portuaria nacional. Unidad ejecutora. Legislación portuaria nacional.

Introducción

El sistema portuario nacional de Guatemala, es una base importante dentro del desarrollo económico del país, el presente estudio pretende establecer, que el sistema portuario nacional no cuenta con un marco jurídico específico, que le otorgue la orientación o un mecanismo sistemático enfocado al bien común y al cumplimiento de las obligaciones que el Estado de Guatemala por mandato constitucional tiene. Dentro de la estructura del Estado, éste cuenta con una autoridad portuaria nacional, función que por imperio de la Ley del Organismo Ejecutivo le compete al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda -MICIVI- pero el mismo no cuenta con una herramienta legal específica que le otorgue la facultad de exigir el cumplimiento, ni un medio sancionatorio para los que cometan infracciones a la misma, el MICIVI dentro de las obligaciones establecidas en la Ley del Organismo Ejecutivo, se encuentran que dentro del Reglamento Orgánico Interno, tiene que desarrollar una estructura que le de los medios suficientes para ejercer la competencia de autoridad portuaria, organización que no existe, convirtiéndose en una autoridad existente pero no positiva para los intereses del Estado.

La razón que justifica el presente estudio, es demostrar la necesidad de contar con una ley específica en materia portuaria nacional, que generalice la administración del sistema portuario nacional, establezca políticas

nacionales y estructure u organice a la autoridad portuaria nacional, con el marco jurídico suficiente y la creación de una unidad ejecutora adscrita a la misma, que ofrezca los medios suficientes para regular, controlar, fiscalizar, supervisar y administrar un sistema portuario nacional, que a la fecha es funcional pero no cuenta con una supervisión específica por medio de la autoridad portuaria, por no contar con una ley especial y una estructura organizacional que le permita ejercer esa función.

El interés del presente estudio, es constituir las soluciones correspondientes al problema identificado, tomando en cuenta que, el sistema portuario nacional, le ofrece al Estado un medio idóneo para el desarrollo económico del país, ya que otorga fuentes laborales, desarrollo turístico, ingresos económicos, estabilidad familiar, educación, capacitación e integración social, es de suma importancia establecer e identificar el problema que existe y que no permite un desarrollo planificado y orientado al cumplimiento de los planes de desarrollo nacional y a la planificación que tiene el Estado para el cumplimiento de sus obligaciones y el bienestar común, desarrollando las soluciones y sus posibles escenarios.

El desarrollo del estudio tiene como objetivos establecer la necesidad de crear políticas portuarias nacionales, que orienten las actividades de las personas individuales y jurídicas que presten servicios portuarios, para que

las mismas sean desarrolladas con base a planificación nacional y establecer sanciones e infracciones a las personas individuales o jurídicas, que no cumplan lo establecido en el contenido de la Ley Portuaria, poniendo de manifiesto el poder coercitivo del Estado.

La metodología de investigación que se utilizará en el presente estudio será analítico, ya que se pretende estudiar cada parte del sistema portuario nacional, de manera separada e independiente, para posterior vincular o relacionarlos entre sí y contar con un conocimiento más completo del tema; histórico, porque se relacionará el conjunto de circunstancias, hechos o acontecimientos, que se vean vinculados o que hayan influenciado con la creación, desarrollo y evolución del sistema portuario nacional, tomando en cuenta el tiempo y lugar de su realización y comparativo, porque relacionará los sistemas portuarios nacionales existentes en países de la región, estableciendo sus similitudes, diferencias y la comparación con la estructura que en el presente trabajo se recomienda establecer.

Es por ello, en el contenido del presente estudio, se puede establecer la importancia del sistema portuario nacional, cuáles son los elementos que la conforman, cuáles son las entidades que prestan servicios u operaciones portuarias, cual es la función de la autoridad portuaria nacional y a quien le compete ejercer esa función, cuáles son las regulaciones existentes en

materia portuaria nacional y que es lo que regulan, cual es la planificación del Estado de Guatemala referente al sistema portuario nacional y una breve comparación con el derecho centroamericano.

Sistema portuario nacional

El sistema portuario nacional, es de suma importancia en el desarrollo económico y social del país, Guatemala por su posición geográfica, se conecta con América del Norte, América Central, norte de América Central y Sudamérica, además cuenta con la conexión marítima entre dos océanos, como lo son el Océano Pacífico y el Océano Atlántico, generando con esto que, el país esté situado en una posición geoestratégica ventajosa para el desarrollo portuario nacional.

Guatemala es líder económico de una región compuesta por siete países en Centroamérica, donde el sistema portuario nacional, juega un papel muy importante dentro de esta actividad. Según se encuentra establecido en la Revista Enlace Portuario “... para ubicarnos en el contexto guatemalteco, el 79.5 % de su comercio exterior se moviliza por la vía marítima, 20.3 % terrestre y 0.2 % aérea...” (Comision Portuaria Nacional, 2017, p. 2)

Con base a lo anterior, se establece de manera general, que una gran parte del comercio exterior depende del sistema portuario, por lo que es de suma importancia que el Estado brinde las herramientas idóneas para que sus actividades se desarrollen de manera segura y eficaz, contribuyendo de esta forma, a un incremento del desarrollo socioeconómico del país.

En un país, donde las oportunidades de trabajo son escasas, el sistema portuario juega un gran papel en generar fuentes laborales y contribuir con el desarrollo social del país, dentro de la planificación nacional, no solo se establecen políticas específicas en el desarrollo económico, también se incluyen políticas específicas en el desarrollo social y de infraestructura, provocando que el país se encuentre dentro de los principales factores económicos de la región.

El sistema portuario nacional, no solo contribuye al desarrollo socioeconómico por medio del comercio exterior, también aporta un desarrollo turístico y cultural del país, ya que, por medio de este, Guatemala brinda al sector privado los medios suficientes para que las personas extranjeras tengan el medio idóneo de ingreso al país y los comerciantes puedan desarrollar las actividades económicas destinadas al turismo individual o colectivo. Esto provoca que, en los departamentos del país, existan economías formales e informales que brinden el ingreso económico correspondiente a las familias para su subsistencia o una mejor calidad de vida.

Según el Instituto Guatemalteco de Turismo

Para la presente temporada, atracarán en Puerto Santo Tomás de Castilla (Atlántico) 44 cruceros, en Río Dulce 3, en Livingston 1 y en Puerto Quetzal (Pacífico) 72 embarcaciones. Según datos recabados por el departamento de Investigación de mercados de INGUAT, se estima que cada pasajero tiene un gasto promedio de alrededor de US\$ 70.00 y los integrantes de la tripulación

de US\$ 30.00 distribuidos en alimentos y bebidas, artesanías, tejidos y textiles, joyería y paquetes turísticos. (2017)

Con base a estas estadísticas publicadas por el Instituto Guatemalteco de Turismo, queda demostrado que el sistema portuario nacional, aporta al desarrollo turístico, el cual genera ingresos económicos al país, obligando al Estado a buscar un fortalecimiento, desarrollo y modernización del mismo, con todo lo expuesto se demuestra la importancia que tiene el sistema portuario en el desarrollo de un país, siendo una plataforma logística para el comercio exterior y turístico, generador de ingresos económicos, proveedores de fuentes de empleo y por posición geográfica sea un medio idóneo para conectar vía marítima a varios países de la región.

El Estado de Guatemala cuenta con un sistema portuario funcional, que brinda por el momento servicios e infraestructura aceptable para el sector privado comercial, internacionalmente existen parámetros de seguridad, modernización, tecnología, infraestructura y marco legal, que aporta lineamientos de hacia donde un país tiene que enfocar su planificación e inversión portuaria. Expuesto lo anterior, si el país quiere estar a la vanguardia en el desarrollo portuario, tecnología y organización para la presentación de servicios, tiene que invertir en el sistema portuario en general y provocar con esto mayor inversión y crecimiento del mismo.

La Comisión Portuaria Nacional establece

“...el total de tonelaje manipulado durante 2016 por los supuestos del Sistema Portuario Nacional guatemalteco, aumentó en 272 mil toneladas métricas respecto al año anterior, registrando una cifra récord para el país en el rubro de toneladas métricas manipuladas (26.4 millones) ...” (2017 p. 29)

Derivado de lo anterior, se constata que, el sistema portuario nacional aparte de ofrecer al Estado un desarrollo socioeconómico, fuentes de trabajo, aumento turístico, inversión extranjera y promover al país como un destino turístico atractivo para los extranjeros, este va en aumento con respecto al tonelaje manipulado en el año 2016, el cual provoca que el mismo esté actualizado con las exigencias que una comunidad internacional que lo utiliza.

Por ello, es de suma importancia generalizar la normativa del sistema portuario nacional y establecer dentro de este mismo marco legal, la creación de una unidad ejecutora específica que sirva de enlace entre la autoridad portuaria y el sistema portuario nacional, para que vele, fiscalice, controle, planifique y regule, las actuaciones, proyectos, compras y desarrollo de infraestructura de todas las personas individuales y jurídicas que conforman el sistema portuario nacional, esto para garantizar que todas las actividades que se desarrollen dentro del mismo, sean adecuadas a las políticas nacionales de desarrollo el Estado.

Definición

Para poder definir que es el sistema portuario nacional, hay que entender cada uno de los términos que lo componen, iniciado con razonar a que se refiere cuando se menciona la palabra sistema, el diccionario digital de la Real Academia Española, define sistema en varios aspectos, siendo importantes cada uno de ellos para poder conformar una definición completa de lo que se entiende por sistema.

1. m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí;
2. m. Conjunto de cosas que relacionas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto;
3. m. Biol. Conjunto de órganos que intervienen en algunas de las principales funciones vegetativas. *Sistema nervioso*;
4. m. Ling. Conjunto estructurado de unidades relacionadas entre sí que se definen por oposición; p. ej., la lengua o los distintos componentes de la descripción lingüística. (<http://www.rae.es/>, 2019)

De la definición establecida por la Real Academia Española, se puede tomar una idea general de lo que significa la palabra sistema, la cual envuelve diferentes puntos de vista y se enfoca en varias materias, lo que es interesante para el presente estudio, es establecer una definición general, que se pueda aplicar a la materia portuaria, abarcando todos los puntos de vista establecidos en el diccionario y que sea acorde al presente estudio.

De todas las definiciones existe un factor común que une la idea que se quiere exteriorizar, la cual se refiere a que un sistema es un conjunto, posterior consigue enfocarse en varios términos refiriéndose a reglas,

principios, cosas, órganos o unidades, que no solo tienen que estar unidas o enlazadas entre sí, para formar un sistema, tienen que estarlo de manera racional y ordenada, las cuales de manera obligatoria tienen que intervenir o contribuir en una o todas de las principales funciones de una determinada cosa.

Con base a lo establecido anteriormente, se puede observar que cada una de las definiciones defienden un punto de vista, pero no enfoca de manera general todos los aspectos que se tienen que tomar en cuenta cuando se define la palabra sistema, quedando muy corta cada una de ellas para poder aplicarlo a la materia portuaria, por lo que en el presente estudio y tomando en cuenta cada uno de los aspectos mencionados, se definirá de manera amplia a que se refiere el término sistema.

El concepto sistema se puede definir como un conjunto de reglas, principios, cosas, órganos o unidades racionalmente enlazados entre sí, de manera ordenada, sobre una materia o determinado objeto, que intervienen y contribuyen en una o en todas de sus principales funciones.

Definido el concepto sistema, se establece a qué se refiere cuando se menciona en materia portuaria, pudiendo con esto, verificar que la definición de sistema portuario nacional, sea acorde y abarque todos los

componentes o parámetros que para el presente estudio interesan. En este sentido, cuando se refiere a portuario o portuaria, la Real Academia Española en su diccionario digital lo define como “Perteneiente o relativo al puerto de mar o a las obras de este” (<http://www.rae.es/>, 2019)

De igual manera, para entender mejor a lo que se refiere la definición anterior, puerto se define como “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.” (Real Academia Española, 2019). Haciendo énfasis a las definiciones detalladas anteriormente, se puede armar una definición del concepto sistema portuario nacional, pero es importante conocer otras definiciones de la palabra compuesta y analizar si contempla todos los aspectos relevantes.

“...la competencia exclusiva del Estado en materia de puertos de interés general es ejercida, en los puertos e instalaciones de carácter civil, por el Ministerio de Fomento a través del denominado sistema portuario estatal, integrado por Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias. Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, como veremos, son entidades de Derecho público, organismos públicos, dependientes de la Administración General del Estado y, por lo tanto, integrantes de la misma...” (Roman, 2012 p. 109)

El autor determina el concepto de sistema portuario estatal para definir el sistema portuario nacional, en relación a esto, se analiza que el primer concepto queda limitado a entidades públicas y no involucra a otros organismos de naturaleza privada y marco legal existente, al contrario,

cuando se define un sistema portuario nacional, definición que es más acorde a un sistema que involucre a todas las entidades, unidades, principios, marco legal u ordenamiento jurídico y cualquier organismo de naturaleza pública o privada, que por sus características sea parte del sistema portuario.

Partiendo de este análisis, se genera una definición de que es un sistema portuario nacional, que abarque todo lo relacionado a un sistema, de naturaleza portuaria o relacionado a los puertos, que esté enfocado al ámbito nacional, término que se refiere a todo lo que se encuentre dentro del territorio guatemalteco según la legislación. Derivado de lo anterior, se define sistema portuario nacional como conjunto de personas individuales o jurídicas, bienes, infraestructura, órganos, unidades e instituciones, públicas o privadas, enlazadas entre sí, de manera ordenada y sujetas a objetivos, principios, políticas y un marco legal determinado, que intervengan o contribuyan a la prestación de servicios o sean de naturaleza portuaria.

Antecedentes

El sistema portuario nacional se encuentra conformado por cinco puertos nacionales, los cuales han sido de suma importancia en el desarrollo del comercio exterior y el turismo guatemalteco, los puertos nacionales, por

lo general están administrados por Empresas Portuarias, las cuales se organizan bajo la autoridad de una Junta Directiva que es nominada conforme al procedimiento establecido en la ley orgánica de cada empresa.

Guatemala distribuye tres puertos en el acceso del Océano Pacífico y dos en el Océano Atlántico, siendo los primeros el Puerto Quetzal, Puerto Champerico y Puerto San José y los segundos Puerto Barrios y Puerto Santo Tomas de Castilla. Actualmente los puertos de Guatemala, cuenta con una infraestructura, sistematización, seguridad y operatividad no competitiva para el comercio internacional, no llamativa para inversión nacional o extranjera, paralizado el desarrollo portuario nacional.

El Puerto Quetzal, se ubica en el departamento de Escuintla en el litoral de pacífico y se conecta con el municipio de Guatemala, por medio de carretera asfaltada, este puerto por su acceso vía terrestre y por contar con un aeródromo que brinda acceso vía aérea, es de los mejores posicionados geográficamente y por contar con una infraestructura que le beneficia, de los más importantes para el comercio guatemalteco, este puerto brinda un desarrollo económico al departamento de Escuintla, brindando turismo, nacional e internacional.

Según el artículo 1 del Decreto Ley Numero 100-85 Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Quetzal establece

Artículo 1. Creación. Se crea la Empresa Portuaria Quetzal, como una entidad estatal, descentralizada y autónoma, con personalidad jurídica propia y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, la que se denominará “Puerto Quetzal”; y en el texto de esta ley, “La Empresa”. Su comunicación con el Organismo Ejecutivo será por medio del Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas.

En el artículo 1 del Decreto Ley Numero 100-85 del Organismo Ejecutivo, se crea la Empresa Portuaria Quetzal en sus siglas EPQ, quien es la entidad pública encargada de administrar y controlar el Puerto Quetzal con base a los objetivos y principios que en la misma ley se plasman, la EPQ es organizada bajo una junta directiva quien será la autoridad superior y una gerencia, que velará por el cumplimiento de la ley, sus reglamentos y disposiciones especiales que emanen de la misma junta directiva.

Según Informe Final del Plan Maestro Portuario de Guatemala, en su página 133, establece como historia de la EPQ que aproximadamente a mediados del año 1979, el Organismo Ejecutivo crea la Unidad Ejecutora del Complejo Portuario en el Litoral del Pacífico UNECPA, esta unidad dependida de la Presidencia de la República, cuya responsabilidad era coordinar y gestionar la creación del Puerto Quetzal, el cual fue construido por fases, concluyendo la primera a finales del año 1985, con la cual la UNECPA, concluye con su gestión y labor.

Según lo establece el Artículo 1 del Decreto Ley Numero 100-85, la Empresa Portuaria es una entidad pública, descentralizada y autónoma, con personalidad jurídica propia y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, sin embargo, el Ministerio de Comunicaciones es el intermediario, según ese artículo, entre el Organismo Ejecutivo y la Empresa Portuaria Quetzal, siendo este Ministerio el encargado de transmitir a través de él, todas aquellas solicitudes que la Empresa Portuaria Quetzal quiera enviar al Organismo Ejecutivo, esto no le da la función de autoridad, ya que solo sirve de conducto, esa función tiene que ser ejercida por medio de un marco legal específico y una unidad ejecutora con todas las capacidades correspondientes, que ejerza la autoridad portuaria delegada por el MICIVI.

Según el Informe Final del Plan Maestro Portuario de Guatemala

“...el puerto Quetzal es un puerto estatal y maneja aproximadamente el 43% del volumen de carga marítima y funge como una puerta de acceso al Océano Pacífico...El puerto Quetzal es un puerto desarrollo estratégicamente en la década de 1980, y no existe zona residencial en la zona portuaria, y está compuesto por 10 zonas con una amplia superficie. Además, tiene aseguradas las mejores condiciones viales dentro de Guatemala y es un excelente puerto en términos de posibilidad y expansión y de conectividad con cargas.” (2015, p. 133,134)

En relación a lo anterior, la Empresa Portuaria Quetzal por su posición geográfica, las características naturales del puerto y por contar con un desarrollo vial preferente a los demás puertos, es el más importante dentro del país, contando que por él ingresa el mayor número de volumen de carga marítima. El puerto quetzal tiene la mejor infraestructura portuaria

y por él se despachan contenedores, cruceros, sólidos a granel, azúcar, carbón, fertilizantes, petróleo y pesqueros, pero a la fecha no está al nivel de la modernización portuaria nacional, lo cual puede provocar una disminución anual al volumen de carga y afectar el comercio y desarrollo económico en el país.

El Puerto Quetzal es el puerto más importante dentro del Estado, por su volumen de carga y la influencia que tiene en el comercio nacional como internacional, el Estado de Guatemala es el encargado de velar que esta, como todas las empresas portuarias, funjan su función acorde a las políticas nacionales y en cumplimiento a la estructuración del mismo, para el cumplimiento de sus fines u objetivos.

El segundo puerto más importante dentro del país es el Puerto Santo Tomás de Castilla, el cual se encuentra en conexión con el océano atlántico, este puerto cuenta con una posición geográfica que favorece el transporte logístico internacional, por estar cerca de Belice y Honduras, tiene conexión a poca distancia con estos puertos, lo cual hace que su interconexión le favorezca.

Al igual que el Puerto Quetzal, el Puerto Santo Tomás de Castilla, está administrado y controlado por una Empresa Portuaria denominada Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla por sus siglas EMPORNAC,

la cual está dirigida por una Junta Directiva y una Gerencia, los cuales son los encargados de velar el cumplimiento de la Ley, su reglamento y disposiciones que emanen de las mismas autoridades. En el Artículo 1 del Decreto número 4-93 del Congreso de la República de Guatemala Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla, se establece la creación de la EMPORNAC como una entidad descentralizada, autónoma, con personalidad jurídica propia y facultada para poder ejercer sus funciones según su naturaleza.

De lo anterior, se establece que las empresas portuarias se organizan bajo la misma figura y que a pesar de los años no han surtido cambios en la misma, objetivamente, las estructuras organizacionales de las empresas son funcionales, pero se encuentran estancadas y no provocan un desarrollo que, a la vista de los guatemaltecos, marquen una diferencia entre todos los países centroamericanos.

Según Informe Final de Plan Maestro Portuario de Guatemala el Puerto Santo Tomás –Informe Final- “...inició sus operaciones en 1955 bajo un sistema estatal, y no hubo ninguna obra de ampliación desde 1967...” (2015 p. 157), Esto indica que el Puerto Santo Tomás dependía totalmente del Estado y no estaba conformad bajo el régimen de una Empresa Portuaria como los demás puertos. En el Puerto Santo Tomás se descarga contenedores, carga general, granel líquido y sólido, además de recibir

cruceros, barcos petroleros y barcazas. Según el Informe Final (2015, p. 158), este puerto se encuentra dividido en 6 zonas, entre las que se encuentran la terminal de pasajeros y carbón, la terminal de contenedores y granel sólido, terminal de gráneles líquidos y el complejo industrial.

Según Informe Final Plan Maestro Portuario Nacional (2015) dentro del territorio perteneciente al Puerto Santo Tomás, se encuentra una porción de tierra que no se ha utilizado, dentro de este terreno se tiene planificado el desarrollo del proyecto de la nueva terminal de contenedores y minerales, por fuera del límite de este terreno existe un área de manglares, que en el caso de un proyecto mayor al que se tiene planificado, se tiene que tomar en cuenta todas las medidas ambientales necesarias para la conservación de dicho manglar.

El puerto Santo Tomás como se expuso previamente, inició sus operaciones como una entidad dependiente del Estado, pero conforme el ejercicio de sus operaciones y por las deficiencias en la administración pública, se organizó bajo la figura de una Empresa Portuaria Nacional, con la misma estructura que las demás empresas, esto refleja que el Estado no tiene funciones operativas dentro del sistema portuario nacional, pero si funciones administrativas, rectoras, controladoras y fiscalizadoras, las cuales las ejerce el Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

El hecho que el Puerto Santo Tomás, se organizara de igual forma que las demás empresas, fue beneficioso para el desarrollo de la industria, la administración pública tiene la deficiencia del servicio y por la corrupción que en ella se encarna, no permite que su desarrollo sea de la manera que más beneficie al Estado, provocando que las Juntas Directivas ejerzan su función de una manera más imparcial, esto no indica que los mismos no necesiten de una supervisión y fiscalización Estatal, ya que el Estado por disposición legal tiene que velar por el bien común.

Tomando en cuenta la importancia, infraestructura, capacidad de descarga y maquinaria en general, como tercer puerto se localiza Puerto Barrios, el cual se encuentra ubicado en el Océano Atlántico, este puerto, es el más antiguo en Guatemala y se conecta con la ciudad de Guatemala por carretera de 295 kilómetros y una ferrovía de 320 kilómetros, el puerto inicia operaciones aproximadamente en el año 1880, en aquel entonces el puerto contaba con un muelle de madera y se nombra Barrios porque en ese año el presidente de la República era Justo Rufino Barrios.

Puerto Barrios sirvió a sus inicios para la exportación del fruto de la banana, el cual es uno de los principales frutos exportados por el país, pero a raíz de los daños que sufrió por el terremoto que sucedió en 1976, sus operaciones se vieron obligadas a trasladarse a su puerto vecino, Puerto Santo Tomás, pero el tráfico marítimo y el comercio exterior se

incrementó de tal manera que, el Puerto Santo Tomás ya no era suficiente de manera operativa para ofrecer un servicio portuario eficiente a las empresas bananeras, específicamente que la banana por ser un fruto perecedero, necesita de un despacho rápido y de procesos cortos.

A raíz de lo anterior, la Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla, realizó un estudio para la reconstrucción del muelle del Puerto Barrios, proyecto que le dio vida operacional y se trasladaron muchas de sus funciones que desde un principio este puerto desarrollaba, en la actualidad, Puerto Barrios ofrece servicios eficientes y seguros para el comercio internacional de Guatemala y sus principales productos son bananas, piña, café y melón, siendo la exportación de frutas en contenedores de refrigeración el negocio principal de dicho puerto.

En cuarta posición se encuentra el Puerto Champerico, el cual se encuentra ubicado sobre el Océano Pacífico en el municipio de Champerico departamento de Retalhuleu, la construcción del puerto se inició con el proyecto de un rompeolas y dos muelles de pesca y un dragado interior del puerto, la construcción tuvo un precio aproximado de 24 millones de euros, dicho proyecto serviría para trasladar el muelle de pesca de forma secuencial, pero a pesar del gran costo de la construcción del puerto, esto no fue posible porque no se protegió de las olas ni de las corrientes

marítimas, provocando un crecimiento en la playa y llegando incluso a enterrar ciertas construcciones que se tienen en el puerto.

En la actualidad, el Puerto Champerico se encuentra administrado por la Empresa Portuaria Nacional de Champerico, la cual es creada por el Decreto Numero 334 Ley Orgánica del Puerto Champerico, que por medio de sus artículos 4 y 5 establecen que cuenta con autonomía y personalidad jurídica propia para poder ejercer sus funciones. En la actualidad el Puerto Champerico cuenta con personal y recursos asignados de parte del Estado, pero su acceso al mar está totalmente sedimentado, provocando que ni los barcos artesanales tengan acceso, encontrándose en un estado donde genera gastos, pero no recursos, dicho de otras maneras, el Puerto Champerico no es rentable para el Estado y solo provoca gastos más no ingresos.

Es preocupante, que una inversión de tal magnitud no tuviera los frutos esperados y a pesar de haber sido realizado por empresas internacionales y de prestigio, este fue diseñado de una manera obsoleta a largo plazo, a la fecha no se tiene responsables del fracaso del proyecto ni de algún proceso anterior donde se estableciera lo sucedido, lo que genera más preocupación, por la falta de interés de parte de las autoridades de la época para tener una ideología de calidad de inversión del gasto público.

Por último, se puede mencionar el Puerto de San José en el Pacífico que es el antiguo puerto que está a un costado del Puerto Quetzal, el puerto San José fue limitado en sus funciones y operaciones, pues al construirse el actual Puerto Quetzal el mismo fue obsoleto para los intereses comerciales del Estado, por lo que solo se dedica a instalación de resguardo y turismo mas no realiza operaciones comerciales.

El sistema portuario nacional, ofrece sus servicios a través de entidades públicas, con personalidad jurídica, patrimonio, descentralización y con las facultades correspondientes para poder ejercer sus funciones, mismas que se encuentran organizadas bajo una Junta Directiva, Presidente de Junta, Gerencia y Gerente, este tipo de organización hace que el Estado descentralice sus funciones y ofrezca mejores servicios a la población. Una de las deficiencias de este tipo de organización, es que los miembros de las Juntas Directivas en algunos casos no son expertos en la materia portuaria, lo cual ocasiona que algunas de sus decisiones no sean tomadas de una manera profesional o técnica en la materia.

Elementos

Los elementos que conforman el sistema portuario nacional, son todos aquellos que le dan vida al mismo y que sin su existencia este no pudiera funcionar, ya que, todos ofrecen una parte esencial, ya sea en lo

administrativo, operativo, legal o los que hacen uso de este, de lo anterior se pueden definir los elementos del sistema portuario nacional como: el conjunto de personas, principios, reglas, normativas y cosas que interactúan entre si dentro del sistema portuario, dentro de estos elementos existen los personales, los reales y los formales.

El elemento personal va enfocado a los sujetos que conforman el sistema portuario, dentro de estos y partiendo de la definición de que es un sistema portuario nacional, dentro de esta clasificación están todas las personas individuales y jurídicas que conforman dicho sistema, es importante resaltar, que para que se considere sujetos de un sistema portuario, es necesaria la relación que se tenga dentro del mismo, quiere decir que, las personas jurídicas o individuales que hacen usos de los servicios portuarios como usuarios o clientes, no son considerados sujetos de un sistema portuario, ya que, estos se limitan a hacer uso del servicio más no tener una función dentro del mismo, en otras palabras, por el hecho de que una persona que hace uso del servicio portuario deje de existir o no haga uso del mismo, el sistema portuario no deja de funcionar.

Del análisis anterior, se consideran sujetos de un sistema portuario nacional, a todas aquellas personas individuales y jurídicas que ejercen una función dentro del sistema portuario, el cual está intrínsecamente ligado al mismo por un marco legal, contrato o cualquier otro tipo de

documento bajo los estándares legales que vinculen de manera formal sus funciones, derechos y obligaciones con el sistema portuario. Por ejemplo, se pueden mencionar las Empresas Portuarias Nacionales como personas jurídicas y los integrantes de la Junta Directiva como personas individuales, la empresa está vinculada al sistema por medio de la ley orgánica que lo crea y las personas por medio de sus nombramientos o contratos. Las dos cuentan con derechos, pero también obligaciones, independiente de la responsabilidad civil y penal que de sus funciones recaigan.

Como elemento real se entiende que son todos los bienes o cosas que se encuentran funcionando dentro del sistema portuario nacional, pero las mismas son de tal importancia que si no existieran dentro de la jurisdicción portuaria, todos o alguno de sus servicios no serían posibles, los bienes están conformados por muebles e inmuebles, como inmuebles se puede describir los terrenos, las edificaciones o instalaciones portuarias, los muelles o rompe olas y toda aquella infraestructura que llene las características legales de inmuebles.

Los bienes muebles que pueden conformar el sistema portuario se pueden definir como todos aquellos bienes que sirven para el funcionamiento de algún servicio portuario específico y que sin la existencia de alguno de ellos, las operaciones portuarias fueran ineficientes o simplemente no

pudieran realizarse, como ejemplo, se pueden contemplar las grúas, las balanzas, motores, escáner, guardabarros o cualquier bien mueble que por su naturaleza sea de uso portuario, igualmente se pueden contemplar todos aquellos buques o barcos que se encuentren bajo la jurisdicción del sistema portuario para la prestación de un servicio.

Como elementos formales se contemplan todos aquellos que sirven como vínculo jurídico entre los elementos personales, reales y el sistema portuario nacional para la prestación de servicios portuarios, dentro de los elementos formales se menciona la ley, los reglamentos, manuales y disposiciones generales que emanen del Estado a través de los órganos competentes, la autoridad portuaria y las mismas empresas portuarias que conforman el sistema portuario, siempre que esté acorde al ordenamiento jurídico interno y que respete todos los procesos legales para que estos surtan sus efectos.

Se puede considerar a los contratos, convenio o todo tipo de documento legal que surta sus efectos dentro del sistema portuario, como elemento formal, se indica que es un elemento formal por que son condiciones que tienen que respetarse, parámetros o regulaciones que nos aseguran que los servicios portuarios estarán prestados de una forma legal y objetiva. De igual manera sirven de garantía para que las personas que hagan uso de los servicios portuarios tengan certeza y seguridad jurídica del servicio

que se le está prestando y en el caso que no se encuentren conformes podrán accionar los procesos legales pertinentes para hacer valer su derecho.

Autoridad portuaria

La autoridad portuaria es de suma importancia en el sistema portuario, ya que de esta emanan las instrucciones, principios, políticas y pasos que deben seguirse para el desarrollo del sistema portuario nacional y es el encargado de velar por el estricto cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales de naturaleza portuaria, según el artículo 30 literal i del Decreto Numero 114-97 Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo, le corresponde al Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda (MICIVI) “Ejercer la autoridad portuaria y aeroportuaria nacional”. Bajo esa normativa, el Ministerio es la máxima autoridad en materia portuaria, quien formulará las políticas y hará cumplir el régimen jurídico aplicable al establecimiento, mantenimiento, desarrollo, uso, aprovechamiento del sistema portuario nacional.

Dentro de la estructura organizacional del Estado, el MICIVI es el ente rector en materia portuaria, el cual ejerce un papel de suma importancia dentro de la administración pública, es el único que cuenta con el respaldo legal de ejercer autoridad en el sistema portuario nacional, como se expuso

previamente, el sistema portuario ofrece sus servicios a través de empresas portuarias nacionales, las cuales cuentan con autonomía y personalidad jurídica propia, pero en cumplimiento al ordenamiento legal interno, estas pueden ser controladas, supervisadas, fiscalizadas y reguladas por la autoridad correspondiente.

De ahí la importancia de que el Estado, cuente con una estructura debidamente desarrollada y sustentada, esto para que pueda ejercer su función esencial, que es la búsqueda del bien común, por medio de sus entidades y estructura. De lo expuesto se ve la importancia de una centralización de la normativa portuaria y que sea un ente con las facultades legales correspondientes, que vele por su estricto cumplimiento y pueda hacer cumplir los objetivos y finalidades del estado en relación al sistema portuario nacional.

Las autoridades portuarias en todos los sistemas portuarios, tienen un papel fundamental tanto en lo normativo como en lo operativo, tradicionalmente la autoridad portuaria, está inmersa en la gestión directa de las infraestructuras y en la prestación de servicios. En la actualidad cumple más un rol regulador, normativo, supervisor y en su mayoría han dejado de lado las funciones ejecutivas u operativas, ya que estas son cedidas a la administración de cada una de las Empresas Portuarias Nacionales o también, por medio de concesiones.

Fundamentado en la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto número 114-97, El MICIVI es la Autoridad Portuaria Nacional, pero no cuenta con el marco jurídico correspondiente para ejercer esa función, de igual manera no cuenta con una Unidad Ejecutora que le corresponda ejercer de intermediario entre la Autoridad portuaria y el sistema portuario nacional, esto provoca una desorganización a nivel institucional y el no cumplimiento del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

Aunado a ello, el artículo 49 del Decreto Numero 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo regula

El Organismo Ejecutivo deberá elaborar y poner en vigencia el reglamento orgánico interno de cada Ministerio, en el que se deberá establecer, conforme a lo dispuesto en esta ley, su estructura interna, funciones, mecanismos de coordinación y otras disposiciones para el eficiente y eficaz cumplimiento de sus funciones.

Por mandato legal, el MICIVI tiene la responsabilidad de crear un reglamento orgánico interno que estructure la dependencia de tal manera que pueda cumplir con sus fines esenciales, este mismo reglamento tendrá que crear entidades bajo el mando del MICIVI con facultades especiales correspondientes que ejerzan actividades dedicadas a las finalidades del Ministerio, estas dependencias tendrán que tener presupuesto propio, personal capacitado y una estructura interna que facilite su operación, de esta manera el Ministerio descentraliza sus funciones y logra cumplir con los mandatos legales que el marco jurídico interno le otorgan.

De conformidad con el Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece

“...El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país...”

Entendiéndose por descentralización al proceso mediante el cual el Gobierno central delega la ejecución y el control administrativo de ciertas funciones a entes distintos de sí mismo o a sus entidades autónomas y descentralizadas, reteniendo las funciones reguladoras, normativas y de financiamiento con carácter subsidiario y de control. En relación a lo anterior, la estructura del Organismo Ejecutivo ya no responde adecuadamente a las exigencias de la población.

Situación que necesariamente debe ser replanteada, creando así la base de una nueva administración pública capaz de satisfacer las demandas del nuevo milenio, específicamente en materia portuaria y administración del sistema portuario nacional, el desarrollo portuario va de la mano con la modernización y el avance de la tecnología, exigencias de convenios internacionales y códigos de seguridad y operación, la organización del estado tiene que ser evolutiva y estar actualizada a estas exigencias, esto nos indica que en la actualidad el Estado de Guatemala, no se encuentra en la disposición de ofrecerle al sistema portuario nacional un desarrollo enfocado en esas exigencias.

Partiendo de ese fundamento, es claro que si bien existe el Acuerdo Gubernativo Numero 520-99 denominado Reglamento Orgánico Interno Del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y que su artículo 3 detalla la estructura organizativa del Ministerio, dentro del mismo no se crea una Unidad Ejecutora con organización y presupuesto propio, para que el Ministerio cumpla su función de autoridad portuaria, caso contrario se observa en materia aeroportuaria, que en ese caso, si existe una Unidad Ejecutora como lo es la Dirección General de Aeronáutica Civil, modelo organizacional, legal y funcional que pudiera servir de ejemplo para la creación de una entidad que sirva como medio idóneo del MICIVI para poder cumplir con las obligaciones que le otorga según el Decreto Numero 114-97 en su artículo 49, esto para ejercer una administración pública positiva y acorde a las finalidades de la creación de un Estado y brindarle a la sociedad resultados en corto, mediano y largo plazo, esto provocaría que la ejecución del presupuesto de la nación, sea enfocada y destinada a proyectos viables y de interés nacional.

Comisión Portuaria Nacional

La Comisión Portuaria Nacional -CPN-, juega un papel importante dentro del desarrollo portuario, tomado en cuenta que Guatemala se encuentra en una región donde la actividad portuaria es de interés estratégico para varios países, el Estado de Guatemala está obligado a establecer políticas

y estrategias que apoyen y brinden las herramientas necesarias para que la autoridad portuaria realice sus funciones legales.

La CPN es creada mediante Acuerdo Gubernativo del 10 de marzo del 1972, modificado por Acuerdo Gubernativo del 6 de abril de 1972 y Acuerdo Gubernativo 774-83 del 19 de octubre de 1983, este marco legal establece en su artículo 1

“Se crea la Comisión Portuaria Nacional, la que estará integrada de la siguiente forma: 1) Un representante del Ministerio de Finanzas Publicas, quien la presidirá, 2) Un representante del Ministerio de Economía, 3) Un representante del Ministerio de Comunicaciones, 4) Un representante de la Empresa Portuaria Champerico, 5) Un representante de la Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla...”

Este Acuerdo organiza a la CPN bajo una junta directiva compuesta por un representante y un suplente de varios ministerios, empresas portuarias nacionales y otras instituciones, lo cual hace imposible que esta Comisión, sea considerado un ente regulador en materia portuaria, ya que dentro de la misma Junta Directiva se encuentran miembros que forman parte del sistema portuario nacional, ejerciendo una posición de juez y parte dentro de la administración pública, siendo esto perjudicial para el Estado, ya que las decisiones que de ahí se emane, pueden ir enfocadas a otros intereses y no a las políticas portuarias nacionales, provocando mala inversión, poco desarrollo y el no cumplimiento de los planes de desarrollo nacional.

Además de la creación y organización de la CPN, el Acuerdo Gubernativo de fecha diez de marzo del año 1972, le delega ciertas funciones obligatorias, en las que se pueden observar que la CPN no es más que una entidad asesora y auxiliar del sistema portuario, autoridad portuaria y organismo ejecutivo, dentro de esas funciones, ninguna es de autoridad o ente rector portuario, por lo que no se puede considerar como una entidad que ejerza esa función dentro del sistema portuario.

Según Acuerdo Gubernativo de fecha 10 de marzo del año 1972, de la creación de la CPN en el artículo 2 del mismo, establece que son finalidades de la Comisión las siguientes:

- 1) Defender los intereses nacionales en todos los asuntos que se relacionen con la actividad portuaria...; Efectuar un estudio sobre la mejor forma de efectuar a cabo la función de los activos y la unificación de las empresas portuarias nacionales...; 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...; Determinar los factores que conforman los costos de las terminales portuarias nacionales y sugerir normas comunes sobre tráfico, tarifas de muelles y demás tasas portuarias; Sugerir al Organismo Ejecutivo las medidas pertinentes para coordinar las actividades de las empresas portuarias nacionales...

De todas las funciones que se le otorgan a la CPN, las más importantes son defender los intereses nacionales, realizar estudios necesarios para el desarrollo portuario y para mejorar las funciones del sistema portuario nacional, así como, sugerir al Organismo Ejecutivo las medidas pertinentes para coordinar las actividades de las Empresas Portuarias Nacionales. Se puede calificar a la CPN, como un ente asesor, técnico del

organismo ejecutivo y de la autoridad portuaria, los cuales podrán auxiliarse de ellos para poder ejercer sus funciones que de ley le corresponden, así mismo, pueden interactuar con la comunidad portuaria para defender los intereses nacionales y contribuir con la efectividad, seguridad y protección del sistema portuario nacional.

Con base a las funciones de la CPN, asignadas según lo establecido en el marco jurídico de creación, esta cuenta con dos procesos que son: el de servicio y el de defensa de intereses nacionales portuarios, el primero abarca todos los servicios que la CPN, ofrece a los puertos y otras organizaciones relacionadas con las actividades portuarias. Y la segunda está relacionado con la asesoría en temas portuarios al Organismo Ejecutivo, el apoyo a las funciones de autoridad portuaria nacional, el cual es ejercido por el Ministerio de Comunicaciones.

Regulaciones portuarias nacionales

Como en toda organización Estatal, el marco jurídico es de suma importancia para el desarrollo de sus funciones, ya que este le dará vida y forma jurídica para su efectiva aplicación, sin la existencia de una ley que ampare el procedimiento, la creación, su funcionalidad y los objetivos de la creación de una entidad Estatal, esta no sería posible, ya que el Estado de Guatemala, es un Estado organizado según lo establece la Constitución

Política de la República de Guatemala en su artículo 1 “Protección a la Persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común” Y su artículo 2 “Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarles a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.”

Partiendo de esos principios, se puede establecer que toda organización del Estado, va enfocada al cumplimiento de estos y en materia portuaria específicamente, tiene como objetivo principal, desarrollar la administración pública de una manera responsable y enfocada a lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, quiere decir que el Estado de Guatemala tiene la obligación por imperio legal, de garantizarle a las personas las condiciones necesarias para tener una calidad de vida y un desarrollo social.

Con fundamento en lo anterior, se observa la necesidad de contar con una Ley Portuaria nacional, que centralice la administración del sistema portuario nacional y se enfoque a desarrollar todas sus actividades para el cumplimiento de las políticas de Estado, establecidas para el cumplimiento y desarrollo del sistema portuario. Una ley de tal magnitud, sería el medio adecuado para la modernización y armonización de las leyes nacionales, previniendo que exista un conflicto jurídico entre las leyes que

dan la potestad de autoridad portuaria al ministerio y todas aquellas que le dan creación a las Empresas Portuarias Nacionales, ya que, dentro del marco jurídico interno, no existe una ley específica en materia portuaria. La finalidad de una Ley específica de naturaleza portuaria, es contar con un cuerpo normativo con el objeto de normar y regular una determinada actividad o sector que no esté regulado o buscar remplazar las leyes vigentes por otras más adecuadas o modernas. El ámbito de aplicación de esta Ley Portuaria, permitirá delimitar su aplicación efectiva a las relaciones jurídicas que nazcan y se desarrollen en la zona portuaria o en los puertos.

En este orden de ideas, la norma que se refiera al ámbito de aplicación de la Ley Portuaria, facilitará la aplicación del principio de especialidad de la norma, contenida en el artículo 13 de la Ley del Organismo Judicial que establece que “Las disposiciones especiales de las leyes, prevalecen sobre las disposiciones generales”. En relación al citado artículo, es de suma importancia contar con un marco legal específico que brinde la herramienta correspondiente a la autoridad portuaria nacional, para poder cumplir con su finalidad, es de suma importancia contar con un marco jurídico específico en materia portuaria que centralice la administración del sistema portuario nacional, que cree un ente bajo la administración del MICIVI, que otorgue políticas portuarias nacionales y le otorgue las facultades necesarias para cumplir con sus funciones.

El objetivo del mencionado cuerpo legal deberá contener una referencia de los mismos y sus principales finalidades. Estos enunciados recogerán el supuesto que contiene la razón última que la ley aprobada o en vigencia se encarga de normar. En el sector portuario, naturalmente, los objetivos están relacionados con la regulación de las actividades y los servicios portuarios, de igual manera con la institucionalidad pública y privada.

Según lo establece el Informe Final del Plan Maestro Portuario de Guatemala “En Guatemala no existen leyes portuarias como tales por separado, pero por las leyes 774-83, 167-93, 96-2014 se ha establecido la Comisión Portuaria (CPN) y se han establecido empresas administradoras y están en operación” (2015, pág. 62), según el mencionado informe, Guatemala no cuenta con este tipo de regulación, lo cual permita un desarrollo en la organización, objetivos y funciones de la Autoridad Portuaria como tal, identificando al ente encargado de ejercer como intermediario entre la autoridad y el sistema portuario nacional, al tener un marco legal específico en materia portuaria, se evitan potenciales problemas que podrían surgir por la superposición de competencias en aquellos sistemas portuarios donde existe más de una entidad pública con jurisdicción sobre los puertos, e incluso se puede evitar eventuales conflictos de competencia.

Es de suma importancia que la Ley Portuaria contenga normas que desarrollen la asignación de funciones de la autoridad portuaria, es congruente con una mejor aplicación del Derecho Administrativo y que sirva como utilidad para los administrados, lo que es también para el sistema portuario beneficioso, ya que le otorgarán las competencias necesarias para poder ejercer su función de autoridad dentro de la administración pública.

Definición

Establecer una definición de Regulaciones Portuarias Nacionales, es de suma importancia, ya que de ahí se partirá para entender el ámbito de aplicación de una Ley Portuaria en específico, sus objetivos y sus efectos jurídicos dentro de un Estado, partiendo de eso, cuando se define una Ley se entiende que, al momento de entrar en vigencia, afecta a todos en general, de acuerdo a lo establecido en el artículo 5 de la Ley del Organismo Judicial, el cual establece

Ámbito de aplicación de la ley. El imperio de la ley se extiende a toda persona, nacional o extranjera, residente o en tránsito, salvo las disposiciones del derecho internacional aceptadas por Guatemala, así como a todo el territorio de la República, el cual comprende el suelo, el subsuelo, la zona marítima terrestre, la plataforma continental, la zona de influencia económica y el espacio aéreo, tales como los definen las leyes y el derecho internacional.

En relación a ese fundamento, se entiende que una ley vigente en Guatemala, es aplicable dentro de todo el territorio y para todas aquellas personas que se encuentren dentro de él, es importante entender este

precepto, ya que el ámbito de aplicación de una ley específica en materia portuaria, no solo se limita a los puertos, sino a toda aquella persona que haga uso, forme parte o esté vinculada de alguna forma al sistema portuario nacional.

Entendiendo lo anterior, previo a definir que son Regulaciones Portuarias Nacionales, es importante entender a qué se refiere el concepto regulación, El Diccionario de la Real Academia Española lo define como “1. f. Acción y efecto de regular.” (<http://www.rae.es/>, 2019), partiendo de eso y en conformidad a lo desarrollado anteriormente respecto al término portuario, puertos o materia portuaria, se puede concretar una definición acorde al presente trabajo de investigación respecto al concepto regulaciones portuarias nacionales.

Se puede definir Regulaciones Portuarias Nacionales, como el conjunto de normas jurídicas nacionales o internacionales de naturaleza pública y debidamente creadas, aceptadas y ratificadas por el Estado de Guatemala, las cuales tienen por objeto la regularización de todas las actividades, actuaciones y servicios que se lleven a cabo dentro del sistema portuario nacional, así como, el uso, aprovechamiento, explotación, operación, protección y formas de administración pública, la prestación de servicios sean de naturaleza pública o privada y todo aquello que conforme actividades de materia portuaria o que se incluya

en el sistema portuario nacional, con la finalidad de promover el desarrollo, la competitividad y modernización del sistema portuario.

Antecedentes y normas existentes

Es importante conocer la historia de las regulaciones portuarias nacionales, conocer cuales se encuentra vigentes y si algunas tuvieron efectos positivos o negativos en el desarrollo del país, si las mismas están acorde a la modernización y desarrollo del Estado, se iniciará describiendo las regulaciones conforme a las fechas de su creación y así sucesivamente hasta agotar todas las regulaciones existentes.

En Guatemala el 29 del mes de junio del año de 1955, se crea el Decreto Número 334 de la Presidencia de la República de Guatemala, denominado Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Nacional de Champerico, la cual contiene 29 artículos y por medio de la cual se crea la Empresa Portuaria Nacional de Champerico, como una entidad del Estado que tiene por objeto prestar los servicios portuarios en el puerto Champerico, dentro de los articulados más importantes dentro de esta ley, se pueden mencionar el artículo 1, en el cual se define la personalidad y descentralización de la Empresa Portuaria, así como otros aspectos relevantes como lo son su ubicación, patrimonio y las autorizaciones que se le otorgan.

En el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Nacional de Champerico, se detallan las finalidades de la Empresa Portuaria, en las cuales se puede mencionar la organización y la prestación de los servicios bajo su competencia, de igual forma la contratación, compra, construcción o venta de muebles e inmuebles para poder ejercer su finalidad. Este decreto organiza a la Empresa Portuaria bajo una Junta Directiva, la cual según lo establece el artículo 11 del mencionado cuerpo legal, será la encargada de administrar dicha empresa, de igual manera en el artículo 17 se determina la figura del Presidente de la Junta Directiva, que ejercerá la función de jefe de la empresa y dirección y manejo.

Desde que entró en vigencia el presente Decreto, el mismo no ha sufrido cambios relevantes ni actualización en su contenido, lo cual provoca una preocupación aun mayor, si se observa el año en que entró en vigencia, a nivel internacional ha habido muchos cambios y modernizaciones en los sistemas portuarios, pero la legislación como tal se ha quedado estancada en el pasado, lo cual exterioriza aún más la necesidad de una legislación específica en materia portuaria que centralice la administración de un sistema portuario nacional, que se ha visto afectado por su atraso en sus regulaciones y la no incorporación de nuevos mecanismos que ayude a la administración pública estar a la vanguardia de la exigencia de un desarrollo portuario que tanto le hace falta a Guatemala.

Al igual que todas las Empresas Portuarias existentes en el país, el Decreto Ley número 63 de fecha ocho de julio del año 1963, crea la Empresa Portuaria Nacional Matías de Gálvez, según lo establece el segundo Considerando del Decreto Numero 4-93 Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla, de igual manera el considerando mencionado indica

“...Por Decreto Ley número 177, de fecha 18 de febrero de 1964 y Decreto número 15-69 del Congreso de la República, se introdujeron modificaciones a la citada ley y se le sustituyó el nombre a la Empresa por el de Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla y que dichos instrumentos jurídicos no le permiten a la Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla desarrollar sus funciones con mayor eficiencia”

Con lo anterior expuesto, se entiende que desde la creación de la Empresa Portuaria y sus posteriores cambios no se llenaban las exigencias correspondientes para un funcionamiento de la Empresa, por lo que se fueron creando diferentes marcos legales e intentar contar con una ley orgánica suficiente para poder permitirle a la Empresa realizar su función y aportar al país el desarrollo portuario correspondientes.

Así se crea el Decreto número 4-93 contenido por 41 artículos, que intenta a la fecha, llenar las expectativas correspondientes para un adecuado desarrollo, como ya se expuso, el Estado como tal no ejerce funciones operativas dentro del sistema portuario, pero si cuenta con una delegación de parte del Presidente Constitucional de la República de Guatemala, a través de un Acuerdo Gubernativo, ejercer dentro de su organización la

Autoridad Portuaria Nacional, a través del MICIVI, función que se ha visto imposibilitada por no contar con una ley especial, que delegue y otorgue funciones específicas a una entidad del Estado que esté bajo la autoridad del órgano rector.

Dentro del mencionado decreto se crea la Empresa Portuaria de Santo Tomás de Castilla, pero también se le otorgan ciertas funciones en específico como lo establece el capítulo II, de igual manera se organiza y establece un órgano de administración y dirección dentro de la Empresa, lo anterior se encuentra regularizado en el capítulo III y Título I del mencionado decreto, al igual que la Empresa de Champerico, la presente es organizada bajo una Junta Directiva, una Gerencia General y Sub Gerencia consecutivamente, donde el primer órgano es presidido por su presidente y encargado de establecer las políticas de desarrollo portuario, el segundo como un órgano ejecutivo de la Empresa y el tercero como un ente auxiliar de la Gerencia.

De igual manera, el Decreto número 4-93 Ley Orgánica de la Empresa Santo Tomás le otorga las finalidades, prohibiciones y alcances que tiene la Empresa portuaria y cuál será su ámbito de aplicación y vigencia. Esta ley, aunque relativamente se encuentra actualizada según establece el artículo 40 “...Se deroga el Decreto Ley Numero 63 y 177, los Decretos

15-69 y 27-87, ambos del Congreso de la República, así como cualquiera otras leyes y disposiciones que se opongan a la presente ley”.

En el cual se puede verificar, que el Decreto 4-93 derogó todas las leyes anteriores y sus modificaciones, siendo este el más actualizado y el único que se aplica a la Empresa Santo Tomás de Castilla, aunque este Decreto sea moderno, no se especifica dentro de él mismo, políticas portuarias nacionales, objetivos de Estado para el desarrollo del sistema portuario y mucho menos funciones de autoridad entre las otras Empresas, ya que, no son funciones de su competencia. Lo cual manifiesta nuevamente, la necesidad de una ley específica que otorgue este tipo de funciones y una entidad que sea la supervisora de las Empresas Portuarias Nacionales.

Posteriormente se crea la Empresa Portuaria Quetzal, que el Estado de Guatemala, a través del Decreto Ley número 100-85 Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Quetzal, le da vida jurídica y le otorga funciones y atribuciones correspondientes para el desarrollo de sus actividades, las mismas enfocadas en la operatividad de la Empresa de manera independiente de las demás. El decreto mencionado en la parte de su presentación establece.

Cumpliendo con el mandato legal contenido en Acuerdo Gubernativo No. 2.83 que facultó a la Unidad Ejecutora de Puerto Quetzal –UNECPA- para crear y organizar la Empresa que administre y comercialice los servicios portuarios a presentarse en el Puerto, se crea la Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Quetzal, según Decreto Ley Número 100-85 que norma las funciones y atribuciones técnico administrativas que corresponde desarrollar para la consecución de sus objetos y coadyuvar al desarrollo económico social del país.

Quiere decir, que el Estado de Guatemala al verse en la necesidad de normar y regular ciertas actividades por el mismo desarrollo y ofrecer la certeza jurídica correspondiente para una mejor inversión, se vio en la necesidad de crear una Empresa Portuaria Quetzal a través de un marco legal que le respalde, otorgándole funciones operativas y de servicios portuarios correspondientes, el mismo desarrollo del sistema portuario nacional, otorga la necesidad correspondiente de ir renovando el marco jurídico interno y dándole al Estado las herramientas correspondientes para su efectiva administración.

El Decreto Ley número 100-85 se encuentra contenido por 40 artículos, dentro de los cuales se establece la organización, administración y dirección de la Empresa Portuaria Quetzal, así mismo de otorgarle atribuciones, prohibiciones y facultades suficientes para poder ejercer su función. Al igual que las Empresas Portuarias anteriores, se encuentra organizada por una Junta Directiva, un Presidente de Junta, una Gerencia General, de los cuales cada uno cumple un rol en específico dentro de la empresa portuaria.

Como se puede observar, las leyes orgánicas de cada empresa, son creadas hace muchos años, son característicamente pequeñas y regulan únicamente cada empresa en individual, sus funciones y operaciones en sí, lo cual provoca que exista una laguna legal, en el sentido que cada

empresa es independiente entre sí y si bien existe un ente regulador, este no cuenta con el marco jurídico correspondiente, para imponerles a las empresas, que sus proyectos, inversiones y funciones, sean acorde a las políticas de desarrollo del Estado y conforme a los años, el sistema portuario nacional, se vea en un rápido desarrollo, competitivo y moderno, compitiendo de la mano con los mejores sistemas portuarios de América. El día 13 del mes de noviembre de 1997, entra en vigor el Decreto 114-97 denominado Ley del Organismo Ejecutivo, que en cumplimiento a lo preceptuado en la Constitución Política de la República de Guatemala y que el Estado de Guatemala, para cumplir con sus funciones de administración pública y con la finalidad que la misma Constitución le obliga a cumplir, según lo establece el sexto considerando de la mencionada ley: “Que la estructura del Organismo Ejecutivo ya no responde adecuadamente a las exigencias de la población, situación que necesariamente debe ser replanteada, creando así la base de una nueva administración pública capaz de satisfacer las demandas del nuevo milenio.”

En relación a lo expuesto, se observa que el mismo Estado según avanza la sociedad, siendo más moderna, desarrollada, con más población y por ende con más necesidades, surge la obligación de reestructurar su organización y así poder brindarle a la población el cumplimiento de sus fines esenciales contenidos en la Constitución, Para que este cumplimiento

se lleve a cabo, el Estado tiene que delegar sus funciones a entidades públicas o privadas con el fin de provocar un desarrollo económico social, con el transcurso del tiempo, la organización del Estado se ve obsoleta y antigua, por existir nuevas tecnologías, desarrollo global, regulaciones internacionales más exigentes y una competitividad entre Estados mucho más marcada.

Es así como nace la necesidad del Estado de actualizar su estructura y competencia delegada a cada una de ellas, establecer procesos más modernos, rápidos, económicos y efectivos, para que Guatemala esté en una posición competitiva respecto a los otros países de la región, necesita organizarse de cierta manera para que, en cumplimiento de sus finalidades pueda tener resultados tangibles hacia la población.

Este mismo esfuerzo, le otorga a la sociedad una certeza jurídica positiva, que traerá nuevas inversiones y por ende la provocación de un desarrollo económico favorable para los ciudadanos, generando empleo, inversión, desarrollo, educación, seguridad e integración familiar. Son varios los beneficios que provoca un Estado bien organizado, el cual esté facultado para poder cumplir con la programación en sus planes de desarrollo.

Partiendo de estos supuestos, la ley mencionada establece que el Organismo Ejecutivo estará bajo la autoridad superior del Presidente Constitucional de la República de Guatemala, el cual actuará en Consejo de Ministros, este mismo organismo contará con el apoyo de varias Secretarías y para el ejercicio de sus funciones establecerá la creación de ministerios con competencias especiales delgadas en cada uno de ellos, que se organizarán conforme a su Reglamento interno, el cual se aprueba por medio de un Acuerdo Gubernativo.

Como lo establece el Artículo 19 de la mencionada ley, se crean los diferentes Ministerios, que, para interés del presente estudio, según el numeral 2, está el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, de igual manera en el artículo 30 inciso i, es competencia del Ministerio “Ejercer la autoridad portuaria y aeroportuaria nacional” (Ley del Organismo Ejecutivo, 1997), en virtud de esta competencia y fundamentado en lo establecido en el artículo 24 de la Ley del Organismo Ejecutivo, podrá crear según corresponda, entidades de diferente naturaleza para poder cumplir con sus funciones.

Posterior se emite el Acuerdo Gubernativo No. 520-99 denominado Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda –Reglamento MICIVI-, emitido el 29 de junio del año 1999 y publicado en el Diario Oficial de Centro América de fecha

16 de agosto del mismo año, posteriormente a su vigencia, el Reglamento sufre ciertas modificaciones, por medio del Acuerdo Gubernativo Numero 17-2001 de fecha 18 de enero del año 2001 y publicado el 19 de enero del año 2001, se derogan las literales i) de los numerales 2 y 3 del artículo 3 y del artículo 16, ambos del Acuerdo Gubernativo número 520-99.

De igual manera el artículo 3 del Acuerdo Gubernativo No. 474-2006 emitido el 12 de septiembre de 2006 y publicado el 27 de septiembre del año 2006, deroga la literal g) del numeral 2 y la literal g) del artículo 3, ambas derogaciones del artículo 14 del Reglamento MICIVI.

Por último, por medio del Acuerdo Gubernativo número 114-2007 emitido el 11 de abril del año 2007, el cual reforma el artículo 3 y adiciona el artículo 19 bis, ambos del Acuerdo Gubernativo No. 520-99. Dentro del Reglamento MICIVI se otorgan las funciones específicas del Ministerio y específicamente lo establece el inciso i) del artículo 2 “Ejercer la autoridad portuaria...” (1999), dentro de su estructuración se pueden observar en el contenido del artículo 3 del mencionado acuerdo, que no existe una unidad ejecutora, por medio del cual el MICIVI pueda ejercer esa función.

Una de las funciones del MICIVI según el artículo 5 de su Reglamento MICIVI, es “...responsable de cumplir y velar porque se cumpla todas las funciones que se le asignen en la Constitución Política de la República,

Ley del Organismo Ejecutivo y demás leyes relacionadas con la materia...” (1999), dentro de la estructuración del MICIVI, no se cuenta con una entidad encargada de velar y hacer cumplir una de las funciones específicas que es ejercer la autoridad portuaria del sistema portuario nacional.

Siendo de este modo, existe una autoridad facultada para ejercer esta autoridad, pero la misma no cuenta con un marco legal específico de la materia que le respalde y una unidad ejecutora para ejercer esa función, dentro del ministerio y según se establece el artículo 6 del Reglamento MICIVI, existen vice ministerios encargados de coordinar en nombramiento del ministro ciertas funciones que se le otorgan, pero no son los encargados de ejercer individualmente las funciones específicas, ni cuentan con una estructura como tal, para poder ejercerla.

Expuesto lo anterior, el Estado de Guatemala, no cuenta con una organización moderna, ni cuenta con una ley específica de la materia portuaria, que le de la facultad de establecer políticas portuarias nacionales, objetivos general y específicos, procedimientos y sanciones, todos en ánimo de cumplir los planes de desarrollo del país y así llevar al Estado a una competitividad económica, jurídica y social, que le entregue a los inversionistas una certeza jurídica llamativa para poder realizar

proyectos dentro del país y otorgar a la sociedad un mejor servicio portuario.

Planes de desarrollo nacional

Dentro de la organización de un Estado, es de suma importancia contar con una planificación estratégica y adecuada a las finalidades de éste. El Estado de Guatemala, por mandato constitucional, está obligado a desarrollar y mantener el bien común, ofreciendo las condiciones adecuadas para que la sociedad cuente con seguridad, salud, educación y que se le garanticen sus derechos y garantías constitucionales, es por ello que, dentro de sus funciones, es contar con una estructura organizacional que coadyuve al cumplimiento de sus obligaciones como administrador público.

Según la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN-, en las Normas del Sistema Nacional e Inversión Pública Ejercicio Fiscal 2019, Edición 16 en su presentación establece:

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97, y el artículo 23 de su Reglamento, Acuerdo Gubernativo Número 540-2013, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) emite los siguientes lineamientos generales, que tienen como objetivo brindar las orientaciones para la planificación estratégica y operativa de la institucionalidad pública para el ejercicio fiscal 2019 y la planificación y presupuesto multianual 2019-2023. (2019 p. 6)

Expuesto lo anterior, se entiende que el Estado de Guatemala, previo a realizar cualquier gasto, tiene que establecer la planificación estratégica correspondiente al año fiscal en curso, orientada a los Planes de Desarrollo Nacional existentes, esto para evitar que el gasto público se realice basado en criterios personales de los funcionarios que se encuentren encargados de realizar las compras de bienes y servicios dentro de cada entidad. La planificación del gasto es importante, ya que, si no existe un plan previo a realizar las adquisiciones del Estado, se expone que los bienes que se están adquiriendo, no surtan los efectos esperados en beneficio al bien común de una sociedad, es por ello que el Estado a través de SEGEPLAN establece normas y parámetros establecidos para que todas aquellas compras o adquisiciones que se realicen con el presupuesto público estén orientadas al cumplimiento de su planificación.

Según SEGEPLAN “Las orientaciones brindada por estos lineamientos responden al marco de prioridades nacionales de desarrollo, hacia el cual deberán direccionare la planificación institucional...” (Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública Ejercicio Fiscal 2019, 2019), es por ello que los Planes de Desarrollo Nacional, son prioritarios en la ejecución del gato público, ya que de ellos se emana los lineamientos y objetivos que como Estado se tienen planificado realizar, esto producirá efectos positivos a corto, mediano y largo plazo, lo cual provocará que se

tengan los efectos que se esperan hacia la sociedad y provoque una satisfacción en el desarrollo de todas aquellas actividades de Gobierno.

Cada año las entidades públicas tendrán que realizar el Plan Anual de Compras –PAC- o Plan Operativo Anual –POA- previo a realizar cualquier adquisición de Estado, según la Ley de Contrataciones del Estado, cada institución previo a realizar cualquier gasto público, tendrá que tener planificado en su PAC o POA la adquisición del bien, esto quiere decir que, existe una planificación del gasto público de parte de cada institución, pero si se observa de una manera objetiva, estos planes de gasto anuales no siempre responden a las necesidades que tiene el Estado para poder cumplir con su planificación nacional.

Definición

Para entender mejor a que se refiere una plan de desarrollo nacional, se plasmará una definición que logre darle al lector una mejor idea de lo que se está desarrollando, previo a establecer una definición, se desglosará cada uno de los términos que componen el concepto, por lo que se definirá las palabras de forma separada, para posterior definir de manera completa a que se refiera plan de desarrollo nacional, por consiguiente se explicará que se entiende por el término plan, según el Diccionario Digital de la Real Academia Española al “...Modelo sistemático de una actuación pública o

privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla...” (<http://www.rae.es/>, 2019), quiere decir que todo plan siempre tiene que realizarse previo al cumplimiento de lo que en él se está plasmando, esto con el objeto de que posterior a la ejecución del gasto público este no vaya a provocar efectos negativos por el tipo de inversión y los resultados obtenidos.

De igual manera para explicar a qué se refiere el término desarrollo, el Diccionario Digital de la Real Academia Española lo define “Acción y efecto de desarrollar o desarrollarse...Evolución de una economía hacia mejores niveles de vida...” (<http://www.rae.es/>, 2019), con los dos términos anteriores y entendiendo que nacional se refiere a todo aquello que le pertenece al Estado o se encuentra dentro del territorio de la República de Guatemala, se podrá definir plan de desarrollo nacional de una manera más completa, lo cual ayudará a comprender, la importancia que tienen los planes de desarrollo nacional para el avance de un país.

Con base a lo anterior, se entiende por plan de desarrollo nacional, a todo aquel modelo, planificación o programación obligatoria y sistemática, de una o varias actuaciones públicas, que es elaborado de una manera cronológica y anticipada, que dirigen u orientan todas aquellas acciones públicas para un desarrollo socioeconómico que busca la evolución de una economía Estatal para mejorar los niveles de vida de una sociedad.

Partiendo de esa definición, los planes de desarrollo nacional, provocan que un Estado debidamente organizado y con la planificación correspondiente, su calidad del gasto público y los efectos que estos gastos provoquen, desarrollarán de una manera más rápida las condiciones de vida de una sociedad.

De ahí la importancia de centralizar por medio de una norma especial, la administración del sistema portuario nacional, otorgándole la herramienta legal correspondiente al ente rector como lo es el MICIVI y crear una estructura organizacional que le faculte ejercer el poder coercitivo sobre todas aquellas empresas portuarias nacionales, estableciendo políticas portuarias nacionales, sanciones en caso de incumplimiento y la fiscalización y control del gasto público, el cual tiene que ir encaminado y orientado al cumplimiento de los planes de desarrollo nacional, solo así se obtendrán los resultados que como Estado se esperan, de un sistema portuario nacional, que a la fecha se encuentra funcional pero no al nivel ni las exigencias que establece la comunidad internacional.

Antecedentes

Dentro de la planificación de desarrollo nacional que tiene el Estado de Guatemala, existen diferentes planes de desarrollo los cuales cuentan con proyectos a corto, mediano y largo plazo, que le darán un encaminamiento

al destino del gasto público. Cada ministerio tiene a su cargo diferentes funciones y cumplimiento de objetivos, dependiendo de su naturaleza, dentro de la planificación anual de estas entidades, se organizan las adquisiciones, compras o contrataciones que se van a realizar y ejecutar, de acuerdo a las políticas, planificación y presupuesto disponible.

Es importante mencionar a continuación, algunos de los planes de desarrollo nacional más importantes para el sistema portuario nacional, los que ayudarán a orientar el gasto público a un mejor desarrollo, tecnificación, modernización y planificación del sistema portuario nacional, es importante que, dentro de la estructura organizacional del Estado, existan entidades específicas para la fiscalización, control y supervisión del gasto público asignado a cada ministerio. Dentro de las instituciones encargadas de la fiscalización está la Contraloría General de Cuentas –CGC-, que ejerce como una entidad controladora y fiscalizadora del gasto público, cuenta con el apoyo de un Ministerio Público –MP- cuando las acciones de los funcionarios son motivo de la ejecución de delitos, las funciones de estas dos entidades ayudan a que los presupuestos de la nación tengan fines diferentes para los que fueron destinados.

Es por eso que, la planificación nacional para la erogación del gasto público a los diferentes ministerios, juegan un papel muy importante en el desarrollo de la nación y la calidad del gasto, los planes de desarrollo

nacional son una herramienta de planificación, que ayuda a los ministerios y a sus unidades ejecutoras, por medio de sus unidades de planificación, contar con bases fundamentales basadas en políticas nacionales para que el destino de su presupuesto, tenga los efectos necesarios para aportar al Estado de Guatemala, el cumplimiento de sus obligaciones establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Según el Programa Nacional de Competitividad –PRONACOM- en la Agenda Nacional de Competitividad, 2012-2021 en su punto 3 Antecedentes, 3.1 ANC, se establece:

“...En 1999 se crea el Programa Nacional de Competitividad, PRONACOM. En el 2001 se lanzó la ANC y en mayo de 2002 el Congreso de la República aprueba el Préstamo con el Banco Mundial con el cual se implementa el PRONACOM. En 2004, se prioriza el tema de la competitividad y la atracción de inversiones para lo cual, en marzo de ese mismo año, se lanza el Plan de Acción Inmediata y sobre el cual se inicia la construcción de la Agenda Nacional de Competitividad”. (2012 p. 4)

El Estado de Guatemala, observando la necesidad de una planificación más profunda en el tema de la competitividad y la atracción de inversiones, crea PRONACOM, con la finalidad de velar por establecer políticas nacionales enfocadas en conducir al Estado de Guatemala a ser uno de los más importantes de la región, para esto PRONACOM lanza el plan de acción inmediata y sobre el cual se inicia la construcción de la Agenda Nacional de Competitividad –ANC-.

Con la ANC, el Estado establece ciertos lineamientos a seguir, esto para poder ser más competitivo y poder atraer la inversión nacional y extranjera, lo cual beneficia al sistema portuario, ya que genera más comercio, produciendo un aumento en las exportaciones e importaciones del país, lo cual provoca incremento de oportunidades laborales, riqueza social, integración familiar, educación y un desarrollo socioeconómico dentro de la sociedad.

Esto enmarca la importancia que el Estado y toda su estructura esté encaminada al cumplimiento de los mismos objetivos, aportando que el mismo cumpla con las finalidades de su existencia, esta planificación tiene que ser supervisada, controlada y ejecutada por cada ministerio a través de sus entidades ejecutoras, que, en materia del sistema portuario nacional, provoca un problema por la falta de estructuración organizacional y legal de parte del MICIVI, que no cuenta con una entidad correspondiente que ejerza esa función y supervise que las empresas portuarias enfoquen su presupuesto para el cumplimiento de las ANC y aquellos planes de desarrollo nacional existentes.

Según el Programa Nacional de Competitividad –PRONACOM- en la Agenda Nacional de Competitividad, 2012-2021 en su punto 4 establece:

Una de las premisas a tomar en cuenta para ser un país más competitivo radica en que la competitividad es sistémica y es necesario establecer esfuerzos comunes entre diferentes actores. En tal sentido, la ANC contempla una “Agenda de Competitividad por Ministerio” en

la cual se identifican los obstáculos a eliminar por cada Institución para hacer de Guatemala un país más competitivo. (2012 p. 6)

La ANC, deja claro que la forma de que el Estado sea un país más competitivo radica en que la competitividad es sistemática, según el Diccionario de la Real Academia Española define sistemático como “Que sigue o se ajusta a un sistema...”, quiere decir que tiene que estar organizado y que su presupuesto va ser destinado según una planificación previa a la ejecución o erogación de su presupuesto, de igual manera establece que todos los esfuerzos tienen que ser comunes entre diferentes actores, entendiendo como actores a todas aquellas entidades que conforman un Estado, en referencia a lo que le compete al Organismo Ejecutivo, son todos aquellos ministerios con las unidades correspondientes que son las encargadas de desarrollar una administración pública enfocada al cumplimiento de esta planificación. Según la ANC “...Sistema portuario nacional. Debe avanzarse en la modernización del Sistema Portuario Nacional, así como la creación de una **Autoridad Portuaria Nacional** para promover la competencia y la reducción de precios...” (Programa Nacional de Competitividad, 2012, p. 15), la negrilla es propia, según se observa en la ANC, no existe una Autoridad Portuaria Nacional, lo cual es falso, según la Ley del Organismo Ejecutivo, esta función le compete al MICIVI el cual tiene que desarrollar una estructura organizacional correspondiente dentro del Reglamento MICIVI para poder ejercer de manera positiva esta función.

De lo expuesto por la ANC en cuanto a la existencia de una autoridad portuaria nacional, no deja de tener razón, en cuando que si bien existe una Autoridad Portuaria Nacional como lo es el MICIVI este no tiene una estructura como tal, ni una organización que le permita ejercer de parte del Estado la función de autoridad dentro del sistema portuario nacional, lo cual evidencia la necesidad de la creación de una ley específica en materia portuaria que detalle las políticas nacionales enfocadas en la planificación que como Estado se tiene y la creación de una entidad que esté bajo la competencia del MICIVI y ejerza esa función, pudiendo controlar, supervisar, fiscalizar, regular todas aquellas acciones u operaciones que realicen todas las personas individuales o jurídicas que formen parte del sistema portuario nacional.

Esta falta de organización y de un marco jurídico específico en materia portuaria, hace parecer que no existe una autoridad portuaria nacional y los esfuerzos se enfoquen en la creación de una autoridad ya existente y no en el desarrollo y presentación de una ley específica de la materia que cree una unidad ejecutora bajo la competencia del MICIVI que ofrezca esta función que tanto le hace falta al sistema portuario, deja mucho que desear, que una ANC, que emana de un Programa Nacional de la Competitividad que sirve de herramienta para la planificación del Organismo Ejecutivo, desconozca cuales son los verdaderos desafíos de

una organización para poder impulsar proyectos acordes a la necesidad de cada ministerio.

Según el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural en su Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032 –Plan K'atun- indica

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural en cumplimiento del mandato constitucional de formular las políticas de desarrollo del país, aprueba el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032 e instruye al Organismo Ejecutivo para que mediante la organización y la coordinación de la administración pública se inicie el proceso de socialización e implementación del mismo a partir de la presente fecha. (2014 p. 5)

Posterior a la aprobación actualizada de la ANC, se crea el Plan K'atun, el cual es muy específico en establecer que por mandato constitucional de formular políticas de desarrollo del país es aprobado y de instruir mediante este plan, al Organismo Ejecutivo de realizar la organización y coordinación de la administración pública para una socialización e implementación, indicando con esto, que es de estricto cumplimiento que todas aquellas planificaciones hechas año con año en el PAC o POA de cada ministerio sea encaminado a dicho Plan K'atun.

Este Plan K'atun es de suma importancia dentro de la planificación del país, en él se desarrollan proyectos de corto, mediano y largo plazo que encaminarán al Estado a que en el año 2032 esté posicionado dentro de los mejores en la región, dicho plan encamina una planificación más

estratégica y sistemática, organización la finalidad del gasto público y que las adquisiciones de bienes o servicios estén enfocados en los objetivos que en el Plan K'atun se enmarcan, evitando que los fondos públicos estén enfocados en intereses privados y no en objetivos nacionales.

En el Plan K'atun en el apartado de Prioridad Infraestructura para el desarrollo, Meta 1, Resultado 1.1. determina que:

“En 2032, el país ha asegurado la infraestructura necesaria para garantizar el crecimiento económico inclusivo. Lineamientos ... e) Proveer un sistema de puertos terrestres, marítimos y aeropuertos, con el fin de conectar al país con el exterior, pero también con las distintas dinámicas económicas internas...” (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, 2014 p. 230)

El Plan K'atun se compromete que en el año 2032 se contará con una infraestructura completamente desarrollada que le ofrecerá al país una conexión con el exterior y con las distintas dinámicas económicas internas, el Estado de Guatemala en referencia a ese compromiso, cuenta con un sistema portuario que ofrece una conexión y un servicio funcional, mas no competitivo, lo cual es responsabilidad del Organismo Ejecutivo a través del MICIVI velar por que se cumplan los compromisos planificados en corto, mediano y largo plazo, se puede observar que dentro de la organización del Estado, se cuenta con un marco jurídico que delega la autoridad portuaria nacional a MICIVI y este tendrá que realizar la organización correspondiente para poder cumplir con esta función.

De ahí nace la necesidad de la creación de una ley específica en materia portuaria que le ofrezca al Estado de Guatemala una herramienta acorde a sus compromisos y su planificación, como se desarrolló anteriormente, existe una ANC y un Plan K'atun que le ofrece al país una planificación más sistemática y prepara para la inversión del presupuesto público y el cumplimiento de sus obligaciones por mandato constitucional, de ahí la importancia de contar con una organización necesaria que le dé certeza jurídica a las inversiones nacionales y extranjeras otorgando las condiciones necesarias para un desarrollo socioeconómico que tanto le hace falta al país.

Objetivos

Los objetivos son importantes para poder establecer cuáles son las finalidades de los planes de desarrollo mencionado anteriormente, en relación a lo expuesto, se puede definir que los objetivos de estos planes es orientar, planificar, instruir y fomentar de una manera sistemática a las entidades que forman parte del Organismo Ejecutivo, para que tengan una herramienta suficiente y que todas aquellas compras, adquisiciones o contrataciones, estén enfocadas al cumplimiento de políticas, objetivos y compromisos nacionales en cumplimiento de las finalidades que por mandato constitucional, le pertenecen al Estado de Guatemala, eso ocasiona que la calidad del gasto sea mayor y el presupuesto se destine a

las finalidades por las que fue recaudado, dándole certeza jurídica a todas aquellas inversiones que las entidades públicas realicen, ya que, están enfocadas al bien común y no al individual, de ahí la importancia de respetar de parte de los empleados y funcionarios públicos, los objetivos que los planes de desarrollo nacional establecen para mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

Proceso sancionatorio

Un proceso sancionatorio existente dentro de una ley o marco regulatorio interno dentro de un Estado, es de suma importancia para la aplicación positiva de la norma, si esta no cuenta con una figura legal sancionatoria, su cumplimiento queda a criterio de quienes están bajo el imperio de esta, provocando que sus actuaciones sean discrecionales y basadas en simples requerimientos administrativos de parte de la autoridad encargada de velar su cumplimiento, la cual no contará con la herramienta adecuada para aplicar la norma y exigir la aplicación de la misma.

Si la ley específica en materia portuaria no cuenta con un proceso sancionatorio, no le da las herramientas correspondientes a la autoridad portuaria para poder ejercer fuerza coercitiva para el cumplimiento de la ley, el proceso sancionatorio permite a la unidad ejecutora creada por la ley específica en materia portuaria, para ejercer la administración del

sistema portuario bajo la vigilancia de la autoridad portuaria que es el MICIVI, obligar a las personas que forman parte del sistema portuario a el cumplimiento de la ley y todas aquellas estipulaciones legales que se les requieran, con la consecuencia, que si existe algún incumplimiento, este será objeto de un proceso sancionatorio.

Esto provoca que la autoridad portuaria nacional (MICIVI), a través de la ley específica en materia portuaria, establezca políticas, lineamientos, regulaciones y procedimientos de carácter obligatorio para las personas que forman parte del sistema portuario nacional y en cumplimiento de todos aquellos convenios internacionales ratificados por Guatemala de naturaleza portuaria, se le requiera a las mismas cumplir con ciertos compromisos internacionales para que el Estado de Guatemala ofrezca un servicio portuario competitivo y al nivel que su planificación según sus planes de desarrollo nacional han establecido, creando una unidad ejecutora que esté bajo la competencia de la autoridad portuaria, para que esta cuente con la organización estructural correspondiente para el cumplimiento de su obligaciones. Y cuente con un proceso preestablecido, que obligue a las personas que hace uso o forman parte del sistema portuario nacional, acogerse a todas aquellas normativas o disposiciones en esta materia.

Definición

El proceso sancionatorio le otorga a la autoridad portuaria nacional, la facultad necesaria para poder obligar el cumplimiento de lo establecido en una norma específica portuaria, sin este proceso, su aplicación sería muy difícil, ya que el incumplimiento de la misma, no provocaría ningún efecto sobre quienes la incumplen, para entender un poco mejor la figura legal a que se refiere cuando se habla de un proceso sancionatorio, se definirá que es proceso y sancionatorio o sanción por separado, para que posterior se determine una definición compuesta y completa enfocada en materia portuaria.

El Diccionario de la Real Academia Española define proceso como “...Conjunto de actos y trámites seguidos ante juez o tribunal, tendentes a dilucidar la justificación en derecho de una determinada pretensión entre partes y que concluye por resolución motivada...” (<http://www.rae.es/>, 2019), esta definición está más enfocada al ámbito judicial, pero se logra entender que proceso es el conjunto de actos y trámites que se realizan ante autoridad competente, que tienden a dilucidar u obtener una justificación basada en derecho de una determinada pretensión que se tienen entre personas para concluir o ponerle fin a la misma.

Entendiendo la palabra proceso, el Diccionario de la Real Academia Española define sancionatorio como “Perteneiente o relativo a la sanción (II pena que la ley establece para sus infractores)”, de estas dos definiciones se puede entender que proceso sancionatorio es el conjunto de actos, trámites o acciones que la autoridad portuaria nacional a través de la unidad ejecutora correspondiente, aplica sobre todas aquellas personas individuales o jurídicas que no cumplan con lo establecido en la ley específica de materia portuaria.

Objetivo

El objetivo de un proceso sancionatorio establecido en una norma específica, es brindarle a la autoridad portuaria nacional, la herramienta suficiente para poder aplicar el poder coercitivo del Estado, para que el marco jurídico aplicable al sistema portuario nacional, sea de estricto cumplimiento y que todas aquellas infracciones cometidas ante este, sea sancionado por medio de un proceso específico que le otorgue a la autoridad portuaria nacional por medio de la unidad ejecutora específica el camino correspondiente para la imposición de una sanción, de carácter administrativo o pecuniaria.

El contar con un proceso sancionatorio, le otorga a la autoridad portuaria nacional, la credibilidad de sus funciones y el compromiso por velar su estricto cumplimiento, esto demuestra que existe una responsabilidad administrativa para que las personas que hacen uso o forman parte del sistema portuario nacional, cumplan con todos aquellos objetivos, regulaciones o estipulaciones establecidas en la ley específica, otorgando certeza jurídica, celeridad y transparencia a todas aquellas sanciones que sean aplicables a los infractores por la autoridad competente.

Tipo de sanciones

Dentro del Derecho Administrativo Público, se pueden encontrar diferentes modalidades de sanciones aplicables a los infractores de un marco legal correspondiente, estas servirán para encuadrar que tipo de sanción son aplicables, depende de la infracción o incumplimiento, no todas las sanciones o todas las modalidades de sanciones, son aplicables a todos los casos de incumplimiento, es por ello que la ley especial en materia portuaria, deberá establecer dependiendo la naturaleza de las actividades que se desarrollen dentro del sistema portuario nacional, una clasificación o diferentes tipos de modalidades sancionatorias para que sea justa y basada en derecho la aplicación de una sanción dependiendo la norma que está incumpliendo.

Según Lorenzo Martín-Retolillo Baquer (1991), existen diferentes tipos de modalidades de sanciones administrativas siendo estas: principales y accesorias, dentro de las principales están: apercibimiento, multa y cierre del establecimiento, dentro de las accesorias están: decomiso de la mercancía, caducidad de las autorizaciones administrativas y cancelación de inscripciones registrales.

El autor Lorenzo Martín da una clasificación de que modalidades de sanciones administrativas existen y que pueden ser tomadas en cuenta al momento de realizar una clasificación en la ley especial de materia portuaria, de que sanciones serán aplicables dependiendo el tipo de infracción, como se puede observar, las modalidades detalladas anteriormente, están destinadas a la protección de consumidores de ciertos servicios o productos, lo cual se encasilla muy bien a la aplicación de sanciones en el sistema portuario nacional, ya que existen personas que brindarán servicios portuarios y otros que harán uso de este, siendo las actividades de naturaleza parecida a la clasificación detallada anteriormente, lo cual permite aplicar estas modalidades dependiendo quien es su infractor y que tipo de infracción está cometiendo.

Por ejemplo, si las infracciones son cometidas por las personas que forman parte del sistema portuario nacional y tienen como función brindar algún tipo de servicio (empresas portuarias nacionales) o que tienen una función

operativa dentro del sistema portuario (Depósito Aduanero Temporal – DAT-) y cometen algún tipo de infracción o incumplimiento a la ley portuaria, se podrían aplicar las modalidades de sanción principales como lo son el apercibimiento, multa y cierre del establecimiento, quiere decir, que depende de la gravedad de la infracción o de la norma jurídica incumplida o de lo frecuente que esta acción sea cometida (reincidencia), va ser la imposición de la multa, entendiendo que un apercibimiento es una sanción leve, una multa intermedia y el cierre temporal o permanente del establecimiento se clasifica como una sanción grave.

De igual manera, si las infracciones o el incumplimiento de la norma deviene de los usuarios que hacen uso del sistema portuario nacional (importadores o exportadores), se pueden aplicar la modalidad de sanción accesoria, de las cuales se encuentran: decomiso de la mercancía, caducidad de las autorizaciones administrativas y cancelación de inscripciones registrales, estas castigan directamente al usuario o persona que hace uso del sistema, ya que las mercancías podrán ser retenidas hasta que se cumplan ciertos requerimientos o regulaciones establecidos en la ley portuaria nacional, si la infracción proviene del incumplimiento de ciertos requisitos administrativos, las autorizaciones que otorga la autoridad portuaria nacional para hacer uso del sistema portuario pueden ser suspendidas o canceladas, hasta su cumplimiento, al igual que sus inscripciones registrales, esto ocasiona que la persona se encuentre al día

en todas y cada una de las obligaciones que tenga que cumplir ante la administración pública, otorgando una mejor competitividad e igualdad entre usuarios del servicio.

Derecho portuario centroamericano

Para comparar la organización estructural estatal y regulaciones o leyes en materia portuaria nacional, se analizarán los sistemas portuarios de la región, para verificar qué países de Centro América cuentan con una ley específica en materia portuaria y cuentan con una autoridad portuaria con una organización y estructura suficiente para ejercer esa función. Es importante analizar el derecho comparado y verificar si otros países han realizado su estructura con base al modelo propuesto en el presente estudio, este análisis se realizará en países de Centro América, verificando si cuentan con una ley que regule el sistema portuario nacional y una estructura organizacional que le permita su aplicación, para que sea más objetivo el análisis, serán con países centro americanos, por las condiciones de economía y desarrollo social similares al de Guatemala.

Lo anterior, con la finalidad de demostrar que es importante contar con una ley nacional portuaria, la cual ofrezca al país un camino idóneo, enfocado en intereses de desarrollo nacional, basados en políticas, lineamientos, regulaciones y planes de desarrollo, que le otorguen al

Estado de Guatemala, el poder suficiente de controlar y administrar un sistema portuario nacional, que al día de hoy es funcional, pero no otorga las medidas suficientes para ser un sistema competitivo y le ofrezca a la sociedad un medio suficiente para ejercer actividades económicas de naturaleza portuaria, de una manera ágil, segura y que le ofrezca al comercio la facilidad de su actividad exportadora e importadora dentro del país.

Autoridades portuarias centroamericanas

El Salvador, siendo un país más pequeño en población y territorio, el cual cuenta con una conexión al océano pacífico, al contrario, con Guatemala que por su ubicación geográfica tiene conexión a los dos océanos, el Salvador, a pesar de esas diferencias en territorio y población y deficiencia en posición geográfica, cuenta con una ley específica en materia portuaria, la cual se encarga de regular y controlar todo el sistema portuario nacional y otorga una organización específica para que sea aplicada, esto genera que el Estado del Salvador, cuente con una mejor estructura organizacional en materia portuaria, ya que, cuenta con las herramientas legales y la estructura de Estado, para poder desarrollar las actividades portuarias de una manera más adecuada.

La Ley General Marítimo Portuaria de El Salvador, en su artículo 6 regula:

“Créase la Autoridad Marítima Portuaria, la que en lo sucesivo se denominará por sus siglas AMP, con carácter de institución autónoma de servicio público y sin fines de lucro. Dicha autonomía comprende lo administrativo, lo técnico y lo financiero, además tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio...”

Entendiendo lo anterior, se compararía al MICIVI que es la autoridad portuaria nacional en Guatemala con la AMP de El Salvador, pero no es así, ya que, en este caso, la AMP es el símil de lo que en el presente estudio se ha propuesto como la unidad ejecutora que esté bajo la competencia del MICIVI y sirva como una entidad, con patrimonio, personalidad jurídica y una estructura organizacional propia, que administre, regule y controle el sistema portuario nacional, bajo la rectoría y supervisión de la máxima autoridad portuaria de Guatemala que es el MICIVI.

La Ley General Marítimo Portuaria de El Salvador, en su artículo 8 establece “La autoridad superior de la AMP será el Consejo Directivo de la Autoridad Marítima Portuaria, cuyas siglas serán CDAMP...” (2002), entendiendo los dos artículos citados, es más claro comprender cómo se encuentra estructurada la organización estatal del país de El Salvador en el sistema portuario, la CDAMP como autoridad superior de la AMP sería el símil del MICIVI en Guatemala, ya que este, cuenta con un marco legal que le otorga esta figura y le da la facultad de autoridad máxima del sistema portuario nacional y la AMP como la unidad ejecutora que se propone sea creada por medio de la ley específica en materia portuaria

como en El Salvador lo es la Ley General Marítimo Portuaria, que le otorgue las herramientas suficientes para poder ejercer esa función.

El país de Nicaragua cuenta con una organización parecida a la de El Salvador y la que en Guatemala se está proponiendo mediante el presente estudio para el control del sistema portuario nacional, esto demuestra que es factible una organización bajo una autoridad que ejerza de ente supervisor, otra que depende de esta que sea la administradora y controladora del sistema portuario y las empresas portuarias que ofrezcan los servicios y la operación de los puertos, se demuestra que esta clase de estructura, es factible y ofrece beneficios en la administración pública portuaria.

La ley General de Puertos de Nicaragua en el artículo 42 regula:

“La Autoridad Marítima y Portuaria Nacional es la Dirección General de Transporte Acuático o simplemente la DGTA adscrita al Ministerio de Transporte e Infraestructura y que actúa con el apoyo de los Distritos Navales de la Fuerza Naval del Ejército de Nicaragua...”

De igual manera que El Salvador, Nicaragua cuenta con una organización estructural del sistema portuario nacional, bajo el control y supervisión de un ente público específico creado por una ley en materia portuaria, que le otorga las facultades suficientes para poder ejercer su función. Según la Ley General de Puertos de Nicaragua, existe una entidad como autoridad máxima del sistema portuario que es el Ministerio de Transporte e

Infraestructura –MTI- que en Guatemala sería el MICIVI y con una Autoridad Marítima y Portuaria Nacional como la Dirección General de Transporte Acuático o simplemente la –DGTA-, que sería la unidad ejecutora que es propuesta para ejercer las acciones correspondientes de supervisión, control y regulación del sistema portuario nacional.

Entendiendo que el artículo citado anteriormente, cuando regula que la DGTA está adscrita al MTI, quiere indicar que se encuentra bajo el control y competencia del mismo, el cual será la autoridad superior, que, bajo su rectoría, controlará que las actuaciones de la DGTA en el sistema portuario sean respetuosas del marco legal específico que la crea. Esto le otorga una mejor administración pública al país de Nicaragua, ya que sus funciones se ven descentralizadas en varias entidades, provocando una mejor aplicación de la norma jurídica y un desarrollo económico social tangible para los ciudadanos.

Administración generalizada del sistema portuario

Como se estableció en el desarrollo del presente estudio, el sistema portuario nacional es importante para el desarrollo económico y social de un país y en Guatemala, no sólo les ofrece a los comerciantes un medio idóneo para las importaciones y exportaciones de sus productos, sino que también ofrece fuentes de trabajo y capacitaciones o tecnificaciones al

personal que labora, otorgando calidad de vida e integración familiar. El desarrollo económico para un país es una base fundamental para su desarrollo y el sistema portuario juega un papel muy importante en el mismo, no solo en las importaciones o exportaciones de productos o materiales, ingreso de buques de carga, también aporta al turismo, transporte terrestre y un aumento en la economía informal en los municipios donde se encuentran los puertos.

El sistema portuario nacional, se encuentra en la actualidad administrado por las empresas portuarias nacionales, que ofrecen servicios y operaciones portuarias en los recintos donde se encuentran ubicadas, estas empresas están organizadas bajo una junta directiva que es la autoridad superior dentro de su organización, la autoridad portuaria nacional, le compete al MICIVI, el cual es el encargado de velar por el cumplimiento de las regulaciones o leyes en materia portuaria nacional, Guatemala no cuenta con una ley específica en materia portuaria, que le ofrezca esa herramienta a la autoridad, para que vele por su cumplimiento, quedando las facultades del MICIVI, limitadas a verificar que las empresas actúen dentro de su marco legal pero no cuenta con objetivos o políticas nacionales que encaminen u orienten el actuar de las mismas.

El MICIVI como autoridad portuaria, tiene la facultad de controlar y supervisar el sistema portuario nacional, pero para esto, necesita la creación de una unidad ejecutora que esté adscrita a su ministerio y le otorgue la estructura necesaria para poder ejercer esa función y no solo es necesario contar con la organización, también se necesita una ley específica en materia portuaria que cree esa entidad y le de las facultades suficientes para su cumplimiento, incluso el de sancionar por aquellas infracciones que se cometan de la misma.

Existe una Comisión Portuaria Nacional, pero la misma solo es un ente asesor o auxiliar del sistema portuario nacional, de igual manera sirve como brazo o herramienta de consultoría para el Organismo Ejecutivo, el cual deberá tomar en cuenta las opiniones de la misma, para toma de decisiones o el desarrollo de ciertas actividades u acciones en materia portuaria, la Comisión Portuaria Nacional es un ente necesario dentro el sistema portuario, ya que, es asesor técnico del Organismo Ejecutivo y como auxiliar del sistema portuario, los que forman parte de él, incluyendo a la autoridad portuaria, pueden hacer uso de sus capacidad, para poder fundamentar, de manera más profesional los accionares de los mismos. Pero el mismo, no tiene las facultades necesarias, para fiscalizar, controlar, administrar, regular o supervisar el sistema portuario nacional, por ser un ente asesor y auxiliar, no cuenta con las facultades suficientes dentro del marco jurídico interno para realizar esa función.

La importancia de generalizar la normativa del sistema portuario nacional, es que no existe dentro del Estado de Guatemala, una norma específica en materia portuaria, que desarrolle políticas nacionales, otorgue facultades suficientes, cree una unidad ejecutora adscrita al MICIVI que sirva de medio idóneo para ejercer la función de autoridad bajo la supervisión del ministerio y oriente el actual sistema portuario a la planificación nacional y desarrollo de la agenda nacional de competitividad, que le dé un camino suficiente para el cumplimiento de sus fines y que la calidad del gasto público le ofrezca los beneficios que la sociedad espera.

La creación de una Ley Portuaria Nacional, no descentralizará las funciones que tienen las empresas portuarias nacionales y son otorgadas por las leyes orgánicas que las crean, esta ley propuesta, busca establecer políticas, planes, regulaciones, procedimientos o estatutos de cumplimiento general, enfocados al bienestar nacional y el cumplimiento del bien común, estas regulaciones no duplicarán las funciones que ya tiene la empresas portuarias, ya que el objetivo de esta norma, es controlar, fiscalizar, orientar y regular el sistema portuario a través de un ente específico, mas no ejercer funciones de administración, operación o servicios portuarios, facultades que le competen específicamente a las empresas portuarias.

Otros países de Centroamérica, como lo es El Salvador y Nicaragua, cuentan con una ley específica en materia portuaria, una máxima autoridad portuaria, una entidad pública bajo la supervisión de la autoridad que ejerza las funciones que la ley específica le otorga, lo cual le da certeza jurídica al sistema portuario nacional, ya que todas sus acciones no irán orientadas a intereses privados, más bien la autoridad como tal, velará por que estas sean acordes a una planificación nacional y en beneficio del bien común.

Conclusiones

El marco jurídico interno en materia portuaria, se limita a la creación de empresas portuarias nacionales, otorgándoles ciertas facultades para sus operaciones, éstas no determinan facultades específicas a la autoridad portuaria nacional, no establecen políticas portuarias nacionales que le ofrezcan al Estado de Guatemala una verdadera planificación y cumplimiento de sus finalidades y el motivo por el cual el Estado es organizado.

La autoridad portuaria nacional, tiene la obligación de contar con una estructura organizacional específica para poder ejercer la competencia de autoridad portuaria, lo cual dentro de su reglamento interno no desarrolló, estableciendo la necesidad de crear una Dirección General de Asuntos Portuario que esté adscrita al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, para que funja como ente rector, supervisor y regularizador del sistema portuario nacional y le ofrezca resultados al Estado de Guatemala, respeto al cumplimiento y desarrollo de su planificación.

Guatemala cuenta con una Agenda Nacional de Competitividad y varios Planes de Desarrollo Nacional, los cuales orientan la finalidad de la erogación y ejecución del gasto público nacional, lo cual es de suma

importancia controlar y fiscalizar, por lo que las empresas portuarias nacionales, realizan su planificación con base a lo que decidan sus autoridades, estableciendo la necesidad que una Ley Portuaria Nacional, defina políticas portuarias nacionales, que orienten las actividades de las personas individuales y jurídicas que presten servicios portuarios.

Es necesaria la creación de una ley específica en materia portuaria, que le otorgue y oriente al sistema portuario nacional, los caminos idóneos para su desarrollo, regulando y obligando al cumplimiento de ciertas políticas orientadas al cumplimiento del bien común, para ofrecer a la sociedad un desarrollo, competitividad, control y modernización de todos los servicios portuarios nacionales.

Para que una ley sea positiva, es necesaria la exposición del poder coercitivo del Estado dentro del contenido de la misma, estableciendo la necesidad que una Ley Portuaria Nacional, establezca un proceso de sanciones e infracciones a las personas individuales y jurídicas, que no cumplan lo establecido en el contenido de la misma, esto le otorga a la autoridad portuaria nacional, poder coercitivo sobre los infractores.

Referencia

Legislación

Nacional

Congreso de la Republica de Guatemala. (1997). Ley del Organismo Ejecutivo. (*Decreto 114-97*). Guatemala.

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'tun: nuestra Guatemala 2032*. Guatemala.

Constituyente, A. N. (14 de enero de 1986). *Constitución Política de la Republica de Guatemala*. Guatemala.

DY Engineering, Kunil Engineering y Korea Port Engineering Corp. (2015). *Informe Final Plan Maestro Portuario de Guatemala*. Guatemala: Ministry Of Oceans and Fisheries.

Ejecutivo, O. (10 de Marzo de 1972). Guatemala.

Guatemala, C. d. (10 de enero de 1989). *Ley del Organismo Judicial*.

Guatemala, C. d. (21 de enero de 1993). *Ley Organica de la Empresa Portuaria Nacional Santo Tomas de Castilla*. Guatemala.

Organismo Ejecutivo . (29 de Junio de 1999). Acuerdo Gubernativo Numero 520-99. *Reglamento Organico Interno del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda* . Guatemala.

Organismo Ejecutivo. (16 de Noviembre de 1985). Ley Organica de La Empresa Portuaria Quetzal. (*Decreto Ley Numero 100-85*). Guatemala.

Programa Nacional de Competitividad. (febrero de 2012). Agenda Nacional de Competitividad, 2012-2021. *ANC 2012-2021*. Guatemala.

Secretaria de Planificacion y Programacion de la Presidencia. (2019). *Normas del Sistema Nacional de Inversion Publica Ejercicio Fiscal 2019*. Guatemala.

Internacional

Asamblea Legislativa de la Republica de el Salvador. (19 de Septiembre de 2002). *Ley General Maritimo Portuaria*. Salvador, Salvador.

Asamblea Nacional de la Republica de Nicaragua. (14 de Mayo de 2013). Ley Numero 838. *Ley Genral de Puertos de Nicaragua*. Managua, Nicaragua.

Revistas

Baquer, L. M.-R. (1991). Las sanciones administrativas en relacion con la defensa de los consumidores... *Revista de Administracion Publica*, 1-188.

Comision Portuaria Nacional. (2017). Editorial. *enlace Portuario*, 2.

Comision Portuaria Nacional. (2017). Sistema Portuario Nacional: el 2016 en cifras. *enlacePortuario*, 29.

Sitios Digitales

Instituto Guatemalteco de Turismo . (7 de noviembre de 2017). *www.inguat.gob.gt*. Obtenido de <http://www.inguat.gob.gt/posts/inguat-anuncia-temporada-record-de-cruceros-para-2017-2018-503.php>

Real Academia Española. (2019). <http://www.rae.es/>. Obtenido de <https://dle.rae.es/>

Libros

Roman, R. E. (2012). *La gestion de los puertos de interes general*.
Barcelona: Atelier. Obtenido de
<https://ebookcentral.proquest.com/lib/biblioupanasp/detail.action?docID=3213965&query=la+gestion+de+los+puertos>