RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA CIP-OEA SOBRE ELEMENTOS ESENCIALES EN LAS LEGISLACIONES PORTUARIAS.

Este trabajo es el producto de una colaboración del Miembro Asociado, E&M International Consulting, bajo la dirección de la experta marítima y portuaria, LLudelis Espinal de Oeckel, a favor de la Comisión Interamericana de Puertos de la CIP/OEA conforme a la misiva No. GS-OAS/SEDI/CIP/OF-011-02-2023 de fecha 3 de febrero del 2023 de la Secretaría de la CIP/OEA con el apoyo del Instituto Iberoamericano de Derecho Marítimo (IIDM).

**I. Introducción**

La versión original de este documento escrito por el profesor Diego Sepúlveda-Whittle, basado en las recomendaciones contenidas en el Módulo 4 –*Herramientas Legales para la Reforma Portuaria- del Port Reform Toolkit del Banco Mundial -1ra. edición, 2003*; que posteriormente recibió algunas modificaciones por algunos miembros del Instituto Iberoamericano de Derecho Marítimo (IIDM), así como también por el profesor José Antonio Pejovés Macedo, quien el año 2016 fue contratado por la Secretaría de la CIP a los fines de revisar y ampliar el contenido del texto.

En los años subsiguientes, en particular durante la celebración del II Seminario Hemisférico sobre la Legislación Marítima y Portuaria celebrado en Montevideo, Uruguay del 11 al 13 de abril de 2018; así como en los siguientes seminarios sobre este mismo tema y los seminarios Hemisféricos sobre Políticas Públicas, Legislación y Regulación, se evidenció la necesidad de volver actualizar el presente documento.

En las conclusiones de estos seminarios hemisféricos, se constató la necesidad de examinar este instrumento, ya que la legislación portuaria enfrenta un desafío ineludible y más aún tras vivenciar los efectos de la pandemia producto del covid-19. En ese sentido y a los fines de poder abordar la modernización de los puertos en apoyo al comercio marítimo exterior, las redes de transporte y satisfacer las necesidades de la industria marítima y portuaria acoplando las expectativas de las líneas navieras; se requiere de una legislación que impulse la actividad portuaria, enfrentando los desafíos de la ciberseguridad pero aprovechando la digitalización, bajo un esquema que permita la integración de la mujer y de manera particular promueva la responsabilidad social corporativa en la industria portuaria.

Precisamente estos cuatro elementos, tales como **responsabilidad social corporativa**, **equidad de género**, **digitalización** y **ciberseguridad** son puntos fundamentales que debería incluir toda legislación portuaria moderna, pero que no aparecen en la temática actual, por lo que la Secretaría de la CIP/OEA tomó la iniciativa de revisar el documento en conjunto y actualizarlo.

En ese tenor, en fecha 3 de febrero de 2023, la Secretaría de la Comisión Interamericana de Puertos de la Organización de Estados Americanos (CIP/OEA), dirige una comunicación al Miembro Asociado de este organismo, **E&M International Consulting** a los fines de que esta empresa, con amplia experiencia en la redacción de documentos legales, tales como convenios internacionales, leyes, decretos, libros, entre otros, pueda realizar una revisión del documento denominado “***CONTENIDO TEMÁTICO DE LA GUÍA DE LA LEY MODELO DE PUERTOS PARA LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA CIP-OEA***” libre de costos.

En esa misma fecha, 3 de febrero de 2023, la Secretaría de la CIP/OEA solicita apoyo al Instituto Iberoamericano de Derecho Marítimo (IIDM) para que colabore con E&M International Consulting en la revisión de este documento.

Este documento presenta una serie de elementos que podríamos considerar esenciales para ser incluidos en una legislación portuaria moderna; sin embargo no se trata de un convenio internacional, ni de una ley modelo, incluso no se trata de una guía legislativa conforme a la definición de la UNCITRAL[[1]](#footnote-1); y tomando en consideración la naturaleza del derecho portuario conformado por leyes internas de carácter regulatorio y muy vinculado al derecho administrativo, el cual podría variar de un país a otro, podría resultar muy difícil imponer un criterio determinado que logre uniformidad entre los Estados.

**II. Metodología**

Este documento toma como base la última revisión hecha al mismo en el 2016, incorporando las conclusiones de los seminarios sobre legislación marítima y portuaria y sobre políticas públicas, legislación y regulación. Asimismo, se modifican algunos términos a iniciativa de los responsables de este proyecto, producto de las investigaciones realizadas y la experiencia adquirida en el ejercicio de sus carreras.

Igualmente, se toman como referencia estudios y análisis de especialistas en la materia así como documentos elaborados por organizaciones internacionales y no gubernamentales vinculados a la industria marítima y portuaria.

No se pretende eliminar este documento, sino revisar, adecuar, actualizar el mismo, , simplificando y aclarando su contenido.

Mediante este documento la Secretaría de la Comisión Interamericana de Puertos presenta recomendaciones a los Estados miembros de la CIP-OEA sobre Elementos Esenciales para ser tomados en cuenta en sus legislaciones portuarias. Se mantienen menciones de artículos y capítulos que contienen normas jurídicas relacionadas con estos elementos establecidos en legislaciones portuarias de los Estados miembros de la CIP-OEA, de España y la Unión Europea, a modo de ejemplo, para facilitar el entendimiento de éstos.[[2]](#footnote-2)

III. **Listado de Elementos Esenciales recomendados a los Estados miembros para sus legislaciones portuarias**.

Es oportuno destacar que los Estados miembros al momento de preparar sus legislaciones deben considerar, entre otros, lo siguiente:

1. Conocer la realidad y determinar la necesidad de aportar soluciones a las situaciones que se presentan en el entorno portuario;
2. Identificar los beneficios que aporta una legislación y su impacto social, legal, político, ambiental y económico, entre otros;
3. Es necesario disponer de un plazo para la entrada en vigencia de la ley;
4. Identificación de recursos y costos económicos para implementar la ley;
5. Determinar la aptitud de las personas para aceptar los cambios en la legislación, las posibles limitaciones a sus derechos o las nuevas obligaciones;
6. Consultar a las autoridades y las diferentes partes que intervienen en el sector marítimo y portuario a los fines de obtener opiniones;
7. Se debe realizar investigaciones de antecedentes legislativos, iniciativas legales previas, estudios doctrinarios, jurisprudencias, los usos y costumbres, que conforman las fuentes del derecho.[[3]](#footnote-3)

Dependiendo de la legislación interna de cada Estado, suele incorporarse una parte introductoria en la cual se indica el nombre de la ley, la exposición de motivos o considerandos, en los cuales se expresa la necesidad, cómo surge o antecedentes y fundamentación de la ley. Asimismo, las referencias legales que enuncian los instrumentos consultados para elaborar la ley, como por ejemplo enunciar la Constitución nacional, las legislaciones, convenios internacionales, entre otros.

Resulta prudente organizar el texto de una forma lógica, es decir de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional, de lo sustantivo a lo procedimental.

Se recomienda que el contenido temático se organice con la finalidad de que sean claros, concisos y precisos, a fin de facilitar la identificación de sus disposiciones. En ese orden, es aconsejable estructurar el texto normativo de la forma siguiente:

I.- Disposiciones iniciales:

Objeto de la ley

Ámbito de aplicación.

Principios generales.

Definiciones.

II. Disposiciones generales; que conforman la regulación material o cuerpo normativo de la ley, con la ordenación en títulos, capítulos y artículos que corresponda según su contenido.

III. Disposiciones especiales; como excepciones, dispensas o reservas.

IV. Disposiciones de sustentación económica; toda ley debe contener las fuentes de sustentación de los fondos que demande su implementación, de lo contrario sería ineficaz.

V. Disposiciones de exenciones de impuestos en general; esto para incentivar la inversión y beneficiar a un sector determinado de la economía, en este caso, las actividades portuarias.

VI. Disposiciones de exenciones de arbitrios nacionales o municipales; para los casos que se requieran este tipo de exenciones.

VII.- Disposiciones que dan mandatos para la elaboración de informes o memorias periódicas; aquí se encuentran aquellas que imponen una responsabilidad a una entidad pública o privada de presentar periódica y sistemáticamente información relacionada con sus funciones, lo cual es cabalmente aplicable a la materia portuaria.

VIII. Disposiciones sobre estructura organizativa; contienen la creación de los órganos de una institución y describen sus funciones o le atribuyen nuevas a las ya existentes.

IX. Disposiciones procedimentales; que definen las diferentes etapas de ejecución que se describen de forma secuencial o cronológica.

X. Disposiciones sobre infracciones y sanciones de carácter administrativo, civil y penal;

XI. Disposiciones finales;

XII. Disposiciones que ordenan elaborar reglamentos.

XIII. Disposiciones transitorias.

XIV. Disposiciones de modificación.

XV. Disposiciones de incorporación.

XVI. Disposiciones derogatorias.

XVII Disposiciones de entrada en vigencia.

Datos de lugar, fecha, órgano estatal que emite la ley.

Este orden o formato no tiene que seguirse de manera exegética, sino que es simplemente una guía o formato que se recomienda, por lo que los Estados tienen la libertad de variar para acomodarse a los formatos y leyes internas.

Por lo tanto, vamos a pasar a citar los diferentes elementos esenciales identificados y que cada Estado conforme a sus legislaciones internas lo pueda integrar colocándolos en el formato que le resulte más conveniente y apropiado y conforme a sus legislaciones internas, como se ha indicado previamente.

1. Objeto de la ley;
2. Ámbito de aplicación de la ley;
3. Principios Generales;
4. Definiciones;
5. Definición del rol del Estado y el sector privado;
6. Competencia de los organismos estatales reguladores;
7. Competencia de los organismos estatales de control y fiscalización;
8. Autoridad Portuaria. Objetivos y funciones;
9. Principios de descentralización portuaria;
10. Coordinación con otros organismos estatales;
11. Modelos de Administración o Gestión Portuaria/Sistemas de explotación de infraestructura (Alianza o Participación Público-Privada en los puertos, Concesiones, Arriendo, Sociedades Mixtas);
12. Definición de los bienes portuarios;
13. Régimen de los servicios portuarios;
14. Habilitaciones, permisos y autorizaciones, incluyendo los requisitos y responsabilidades de los operadores portuarios;
15. Tratamiento tarifario;
16. Tratamiento tributario;
17. Tratamiento aduanero;
18. Seguridad portuaria integral;
19. Protección de la libre competencia;
20. Planificación Territorial y Portuaria/Planes de desarrollo portuario;
21. Relación ciudad puerto;
22. Normas laborales;
23. Medio ambiente;
24. Responsabilidad civil de los administradores portuarios;
25. Responsabilidad Social Corporativa;
26. Igualdad de Género;
27. Digitalización
28. Mecanismos alternativos de solución de controversias;
29. Infracciones y sanciones;
30. Disposiciones complementarias y transitorias;
31. Disposiciones finales;

Resulta necesario aportar algunas referencias o ejemplos sobre los elementos arriba citados en la forma siguiente:

1.- **Objeto de la ley. -**

El objeto de la ley busca indicar la materia sobre la cual versará la regulación y reflejará las características esenciales del texto normativo. En el caso de la ley portuaria el Estado debe determinar para qué realiza su ley de puertos, establecer las normas rectoras de la actividad de los puertos, los servicios portuarios, los entes que interactúan en el mismo, las diferentes instituciones públicas y privadas que convergen.

Resulta apropiado que en la Ley de Puertos se consigne una norma dedicada a su objeto, ya que esto permite determinar y acotar sus alcances reales lo cual a su vez facilita su aplicación efectiva.[[4]](#footnote-4)

2. **Ámbito de Aplicación de la Ley**.-

La ley de puertos debe expresar las situaciones de hecho o de derecho, las categorías de personas o el territorio en que se aplica. Si partimos de aceptar la definición de derecho portuariocomo una rama del derecho que busca sintetizar la multiplicidad de leyes, reglamentos y principios que regulan la actividad portuaria y afín; o como el conjunto de normas que regulan la actividad de las personas físicas o jurídicas y la condición de los bienes (públicos y privados) que se relacionan en actos de comercio efectuados en el Puerto, podríamos entonces determinar el ámbito de aplicación de la ley de puertos. En el ámbito de aplicación puede indicarse su demarcación geográfica.

En resumen, siendo un derecho público y regulador, se aplicaría a:

* + **Personas físicas o jurídicas** (operador portuario, autoridades portuarias, estibadores, etc.)
	+ **Bienes Públicos y Privados** (muelles, terminales, equipos, infraestructuras, terrenos, marinas, instalaciones portuarias, etc.). Regularía entonces su condición, uso, aprovechamiento, explotación, operación y formas de administración; así como la prestación de los servicios portuarios que se realicen en estos espacios.
	+ **Relaciones en actos de comercio**/Relaciones contractuales que se generen en este entorno.[[5]](#footnote-5)

3.- **Principios generales.**

Los principios generales permiten la interpretación objetiva de la ley de puertos, y podrían subsanar la ausencia de disposición expresa de un determinado asunto y tienen como finalidad inspirar el objeto y ámbito de aplicación de la ley.[[6]](#footnote-6)

4.- **Definiciones.**

Si se toma en consideración el carácter especializado de los temas portuarios y la escasa formación técnica que en sentido general existe en los países del hemisferio americano, resultaría importante hacer un glosario de definiciones con los términos que sean utilizados en la ley

Las definiciones que sean indispensables para la interpretación de la ley deben situarse en las disposiciones iniciales. Por ejemplo, resulta útil definir un término jurídico cuando tiene un significado distinto al del lenguaje cotidiano.

5.- **Definición del Rol del Estado y del Sector Privado.-**

Una legislación moderna debe definir los intereses estatales en los puertos por encima de cualquier contrato con algún ente privado. En los últimos años casi todos los países Latinoamericanos han efectuado un proceso de modernización portuaria implementando nuevos modelos basados en reformas legales que han generado una serie de mecanismos que consagran el rol del Estado y las diversas formas en las cuales el sector privado puede acceder a la actividad portuaria.[[7]](#footnote-7)

De esta manera el Estado ha pasado de un rol de “Estado empresario, operador y administrador de puertos” para ser un órgano fundamentalmente “regulador y fiscalizador”, pasando al sector privado el desarrollo de las inversiones en infraestructura portuaria.

Las normas que se han generado han llevado a los países a definir diferentes formas y funciones para los órganos reguladores y fiscalizadores que ejercen el control y supervisión del sistema portuario en general, como de las concesiones en particular.

Conforme a los expertos en materia de puertos, el Estado en su nuevo rol podría desempeñar tres grandes funciones relacionadas con los puertos:

* La función normativa y reguladora;
* La función de fiscalización y control;
* La función de administrador de la infraestructura Estatal que no se ha entregado en concesión.

Bajo estos parámetros encontramos un amplio campo de acción que debe definirse para regular el nuevo modelo portuario y adaptarlo a nuestra realidad, a nuestra economía y a la función subsidiaria del Estado.[[8]](#footnote-8)

En algunos sistemas portuarios del hemisferio, las infraestructuras portuarias y la provisión de los servicios, recaen en empresas públicas o empresas de capitales privados. Incluso en algunos modelos existen operadores –o administradores- portuarios que tienen la forma de sociedades mercantiles mixtas; y también se da la administración o explotación de las infraestructuras portuarias mediante contratos de colaboración empresarial, por ejemplo: consorcios, joint ventures o asociaciones en participación, en los cuales participan indistintamente operadores privados, públicos y mixtos.

Cabe señalar que en algunos países del continente americano, en sus legislaciones vinculadas a los puertos, intervienen junto con las Autoridades Portuarias otras agencias o entidades públicas. Es decir, la función normativa y regulatoria en materia portuaria, en algunos casos no está́ concentrada en un solo organismo sino disociada en dos o incluso más entidades públicas.[[9]](#footnote-9)

6.- **Competencia de los organismos estatales reguladores**;

Se recomienda para los casos en los cuales los organismos que regulan la actividad económica portuaria sean entes públicos especializados, como un ministerio o secretaría o consejo diferente de la Autoridad Portuaria, que se incluya una referencia relativa a sus competencias y atribuciones. Esta misma norma contenida en la Ley de Puertos, puede ser de remisión a la legislación específica que norma los objetivos y funciones del organismo regulador o de la entidad pública competente.

En algunos modelos portuarios, asuntos como la aprobación de las tarifas portuarias que cobran los administradores y operadores portuarios por las actividades y servicios que prestan, los accesos a las terminales portuarias o la supervisión y fiscalización de los contratos de concesión portuaria, dirigida a exigir que las partes contractuales cumplan con las obligaciones pactadas; son atribuciones otorgadas a un organismo regulador diferente de la Autoridad Portuaria.

Estos organismos deberían ser, preferentemente, organismos autónomos, descentralizados, con canales de comunicación abiertos a consultas públicas, con personal altamente especializado, y orientados en el ejercicio de sus funciones y competencias a objetivos predeterminados...”[[10]](#footnote-10)

En ese sentido, el organismo debe tener objetivos básicos, entre los cuales podemos citar:

1. Proponer al Poder Ejecutivo la política portuaria nacional
2. Dictar las normas reglamentarias, técnicas, operativas y económicas del sistema portuario, ejemplo, fijar los requisitos para las empresas que desean hacer operaciones en los puertos, bien como operadores portuarios o de prestadores de servicios conexos, el registro público de estas empresas, etc.
3. Fijar los mecanismos de coordinación con las demás instituciones que intervienen en el sector portuario a nivel nacional, regional e internacional.
4. Representar al Estado en el otorgamiento de los contratos de alianza público privada para la gestión portuaria.

7.- **Competencia de los organismos estatales de control y fiscalización**. –

Se sugiere que la ley de puertos contenga normas que permita al Estado ejecutar el control y la fiscalización de todas las normas, requisitos y regulaciones que hayan generado el “ente regulador” previamente indicado.

Por qué es importante separar las funciones de quien dicta las normas y quien las fiscaliza, para evitar que los primeros se transformen en jueces y partes a la vez.

La doctrina internacional moderna, señala que convendría entregar estas funciones a órganos a nivel de Superintendencia, o a organismos autónomos o descentralizados del Poder Central del Estado, que se conoce a nivel internacional como las Autoridades Portuarias Nacionales.

Estos organismos tendrían por objeto:

1. Supervisar el fiel cumplimiento de las normas legales y reglamentarias, en especial las de carácter técnico, operativo y administrativo.
2. Llevar los registros y emitir las autorizaciones de las instituciones o personas físicas que deseen prestar servicios portuarios, bien sea como operadores o de prestaciones de servicios conexos.
3. Velar por el cumplimiento del régimen de la libre competencia.
4. Velar por el cumplimiento y la protección de las normas antimonopólicas del sector.
5. Ejercer el control de las personas físicas o morales que sean concesionarias, administradoras u operadoras de puertos y terminales.
6. Ejercer el control de los Operadores Portuarios y prestadores de servicios conexos.
7. Coordinar la elaboración de los planes nacionales de desarrollo portuario, y velar por su cumplimiento.
8. Llevar el registro de las tarifas portuarias de infraestructura y de los servicios de concesionarios y operadores.
9. Velar por el fiel cumplimiento de las obligaciones contraídas en los respectivos contratos de concesión por los operadores portuarios, los administradores de infraestructura y concesionarios.
10. Requerirles a estos últimos informes periódicos sobre sus actividades, tales como estadísticas de movimiento de naves y carga, informes operacionales, tales como índices de rendimiento, tasas de ocupación de los muelles, etc. Así como cualquier otra información que permita evaluar periódicamente el funcionamiento de los puertos o el grado de cumplimiento de planes de mantenimiento y desarrollo de su infraestructura portuaria.
11. Supervisar y controlar el cumplimiento efectivo de las normas portuarias relativas a:
	* Seguridad integral portuaria,
	* Seguridad física
	* Prevención de riesgos
	* Protección y conservación del medio ambiente
	* Cumplimiento de los convenios internacionales que el Estado sea parte a ejecutarse en el ámbito portuario.
	* Manejo de mercancías peligrosas
12. Garantizar las prestaciones de servicios portuarios del Estado en caso de emergencia.
13. Disponer el dragado de los canales de acceso de los puertos.
14. Aplicar sanciones por incumplimiento a las leyes portuarias y sus reglamentos.[[11]](#footnote-11)

El desarrollo de estas funciones responde a las tendencias más modernas de control del Estado en el sector, pero para ello es sumamente necesario poseer un alto grado de tecnicismo y profesionalidad, por lo que se requiere la capacitación continua del personal de este sector a todos los niveles.[[12]](#footnote-12)

8.- **Autoridad Portuaria. Objetivos y funciones.**

Las Autoridades Portuarias en todos los sistemas portuarios, tienen un papel fundamental tanto en lo normativo como en lo operativo, como fue mencionado en el punto anterior. En esta línea, se sugiere que los objetivos y funciones de la Autoridad Portuaria, deberían estar señalados con meridiana claridad en la Ley de Puertos.

El concepto de autoridad portuaria, y sus objetivos, se perciben de manera distinta en los Estados miembros de la CIP-OEA. Tradicionalmente la autoridad portuaria, estaba inmersa en la gestión directa de las infraestructuras y en la prestación de servicios. En la actualidad cumplen más un rol regulador, normativo, supervisor o fiscalizador, y en su mayoría han dejado de lado las funciones ejecutivas u operativas, es decir, la gestión directa, dentro de los puertos, cediendo la administración a empresas públicas o a concesionarios como veremos más adelantes.

El desarrollo de la organización, objetivos y funciones de la Autoridad Portuaria, permitirá identificar al organismo público responsable y rector del sistema portuario; y los diversos agentes y operadores que integran la comunidad portuaria.

Al identificar correctamente las funciones de la Autoridad 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 pueden evitar eventuales conflictos de competencia.

En ese orden de ideas, que la Ley de Puertos contenga normas que desarrollen la asignación de funciones de la Autoridad Portuaria, es congruente con una mejor aplicación del principio de predictibilidad del Derecho administrativo, y que siendo de utilidad para los administrados lo es también puede aplicarse perfectamente en el sistema portuario.[[13]](#footnote-13)

Como se ha sugerido en el apartado anterior que las funciones de control y fiscalización se asignen a instituciones como las autoridades portuarias, las funciones antes descriptas aplican perfectamente a este apartado.[[14]](#footnote-14)

Asimismo, en el sistema portuario de España, Gaspar Ariño sostiene que “El nuevo modelo de competencia entre puertos y liberalización de servicios no desconoce el hecho de que el conjunto de los puertos españoles se integra en un sistema, que es a su vez, parte del sistema de transporte intermodal español y europeo. Este sistema portuario necesita un ente de coordinación y supervisión que es Puertos del Estado, cuya misión esencial consiste en armonizar, con visión de conjunto, los planes de actuación de cada puerto, evitando duplicidades y optimizando el sistema, con respecto siempre a la iniciativa y planes de futuro de cada una de las Autoridades Portuarias”.[[15]](#footnote-15)

Se puede entender que todos los países de la región, cuentan con organismos públicos que cumplen el rol de Autoridades Portuarias y cada país tiene su propio modelo de estructuración gubernamental en materia portuaria.

En algunos países se ejerce la autoridad a través de algún ministerio (s) o secretaría, como son por ejemplo los casos de Chile, el Ministerio de Obras Públicas a través de la Dirección de Obras Portuarias y DIRECTEMAR que es la Autoridad Marítima y un organismo de la Armada de Chile, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional; en el caso de México, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de la Dirección General de Puertos y de la Dirección General de Fomento y Administración Portuaria-; en Argentina tenemos la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Secretaría de Transporte de la Nación Argentina y la Prefectura Naval adscrita al Ministerio de Seguridad; o el caso de Brasil, único en la región, que cuenta con una Secretaría de Puertos que reporta directamente a la Presidencia de la República.

Otros países cuentan con organismos autónomos o semi autónomos, aunque adscritos a algún Ministerio u órgano del Poder Ejecutivo, así por ejemplo: la Autoridad Portuaria Nacional (APN) en el Perú, adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones; la Autoridad Portuaria de Dominicana (APORDOM) en República Dominicana, que depende de la Presidencia de la República; la Administración Nacional de Puertos (ANP) en el Uruguay, vinculada al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas; o la Superintendencia de Puertos y Transporte en Colombia, adscrita al Ministerio de Transportes. Ejemplos legislativos: Sección I del Capítulo IV LPB; Parte 1 LPCA; Capítulos II y III del Título II LPC; Capítulo III LPM; Capítulo IV del Título III LPN; artículos 4, 7, 9, 22, 28 LPA; artículo 19, 24, 25 LPE; Capítulo II del Título II LPV; Capítulo II del Título I del Libro Primero LPES.

9.- **Principios de descentralización portuaria**

La descentralización portuaria se refiere al proceso mediante el cual las funciones y responsabilidades relacionadas con la gestión y operación de los puertos marítimos se distribuyen o transfieren a diferentes entidades o autoridades a nivel regional o local en lugar de concentrarse exclusivamente en una entidad centralizada.[[16]](#footnote-16)

En aquellos sistemas donde no está unificada en una Autoridad Portuaria todas las competencias en materia portuaria, porque existen organismos con competencias portuarias en los distintos niveles de gobierno: central o nacional, regional o local; es oportuno el establecimiento de principios que definan con claridad los fundamentos de la descentralización portuaria.

La descentralización portuaria, finalmente puede responder a la forma de organización estatal y también al modo en que se encuentra estructurado el sistema portuario correspondiente. Los distintos modelos portuarios de los países del hemisferio, a su vez tienen organizada la descentralización portuaria, en función de los distintos estamentos estatales y de los organismos públicos existentes en dichos estamentos.

La descentralización portuaria puede tener varios beneficios potenciales. Por ejemplo, puede promover una mayor eficiencia operativa al permitir una gestión más cercana y específica de cada puerto, teniendo en cuenta las particularidades locales y las demandas del mercado. También puede fomentar la competencia entre los puertos, lo que puede llevar a mejoras en los servicios y tarifas, así como a una mayor inversión en infraestructuras portuarias.

Sin embargo, es importante destacar que la descentralización portuaria requiere una coordinación adecuada entre las diferentes entidades portuarias y una supervisión efectiva para garantizar que se cumplan los estándares de calidad, seguridad y cumplimiento normativo en todos los puertos involucrados.

10.- **Coordinación con otros organismos estatales**.

En los puertos intervienen diferentes entidades públicas y privadas debido a las características de las actividades y servicios que se realizan en el mismo. Como es perfectamente conocido, un puerto normalmente cuenta con infraestructuras y servicios que incluyen muelles, embarcaderos, rompeolas, grúas, almacenes, depósitos, terminales de contenedores, instalaciones aduaneras y de seguridad, entre otros. Estas instalaciones permiten la recepción de buques de carga, la manipulación eficiente de mercancías, el embarque y desembarque de pasajeros, el almacenamiento temporal o a largo plazo de carga, entre otras muchas actividades.

En ese sentido, en términos legales, los puertos marítimos suelen estar sujetos a regulaciones específicas relacionadas con la navegación, la aduana, la seguridad marítima, el comercio internacional, el medio ambiente y otros aspectos relevantes. En tal virtud, en los puertos convergen no sólo autoridades portuarias, sino aduaneras, diferentes órganos de seguridad, tanto física como industrial, autoridades sanitarias, militares, autoridades de comercio, migratorias, medio ambiente, entre otras. En consecuencia, contar con los reglamentos que establezcan los canales de comunicación entre dichas autoridades y se fijen los lineamientos en casos de incidentes o procesos es de vital importancia. Aun cuando el órgano rector sea la Autoridad Portuaria, o se cuente con un sistema portuario centralizado, se requiere de coordinación y comunicación entre los diferentes entes públicos y privados para contar con una gestión integral portuaria efectiva y armónica.[[17]](#footnote-17)

11.- **Modelos de Administración o Gestión Portuaria** (**Alianza o Participación Público-Privada en los puertos, Concesiones, Arriendo, Sociedades Mixtas).**

Los modelos de administración portuaria se refieren a las diferentes estructuras organizativas y sistemas de gestión que se utilizan para administrar y operar los puertos. Existen varios modelos de administración portuaria en todo el mundo, y pueden variar según el país y las regulaciones específicas. Por lo tanto, una ley de puertos debe contener la reglamentación vinculada a su modo de gestión o administración; así como determinar cuáles modelos serían los aplicables conforme a su reglamentación interna y estrategia nacional de desarrollo; ya que conocer los modelos de gestión portuaria es fundamental para el crecimiento de la industria.

Los estudios de gestión portuaria identifican cuatro modelos o sistemas de explotación o gestión de infraestructuras portuarias:

* **puertos públicos proveedor de servicios,**
* **puerto proveedor de infraestructura y equipos,**
* **puertos propietarios del espacio portuario y**
* **puertos completamente privados**;

Estos modelos identifican la forma en la cual el sector público y privado se distribuyen sus respectivas participaciones en los puertos, veamos:

a) **Puertos Público Proveedor de servicios. (“Service Port).** En estos casos, la autoridad portuaria ofrece el rango completo de los servicios necesarios para el funcionamiento del puerto. Tiene propiedad sobre todos los activos tanto fijos como móviles y dispensa los servicios operativos usuales.

b) **Puerto Proveedor de infraestructura y equipos. (Tool Port**). En este modelo de gestión la autoridad portuaria mantiene un alto grado de intervención directa; tiene propiedad de infraestructura y la superestructura (pavimentos, almacenes, iluminación), la desarrolla y mantiene, así como los equipos de manipulación de las mercancías

**c)Puertos propietarios del espacio portuario. (landlord port).** Bajo este esquema la autoridad portuaria alquila el espacio portuario y la infraestructura a empresas privadas que se ocupan de la manipulación de las mercancías. Estas empresas invierten en sus propias superestructuras y en sus equipos de manipulación, y contratan a su propio personal.

d) **Puertos completamente privatizados**. Puede tratarse de un puerto proveedor de servicios privados o de un puerto dedicado a uso particular por una empresa, pero que en este modelo, la empresa privada tiene propiedad del terreno portuario, y en algunos casos, la administración ha transferido también la función reguladora.



 (Fuente: Banco Mundial)

Losmodelos de gestión o administración portuaria se concretizan mediante diferentes acuerdos legales dependiendo de las obligaciones asumidas por las partes, en este caso, el Estado a través del organismo correspondiente y el sector privado. Veamos algunos ejemplos de estos contratos de gestión portuaria y que resulta muy importante que sean definidos en la legislación portuaria nacional.

**Las alianzas público-privadas** en el sector portuario tienen un papel relevante pues a través de las mismas es que se puede lograr la mayor inversión en este sector, permitiendo el crecimiento deseado. El Banco de Desarrollo de América Latina, nueva razón social de la Corporación Andina de Fomento, (CAF), sobre el concepto de las APP, señala:

“El concepto de Participación Público-Privada (PPP) es muy controvertido, ya que distintas administraciones o países tienen interpretaciones diferentes de lo que es una PPP. Lo que sí parece estar admitido de modo general es que las PPP requieren algo más que la simple colaboración entre el sector público y el sector privado para la construcción, el mantenimiento y la explotación de una infraestructura.[[18]](#footnote-18)

El Libro Verde sobre PPP de la Comisión Europea, publicado en 2004, establece de modo acertado una serie de características que debe cumplir todo proyecto PPP:

* La relación entre el sector público y el sector privado debe tener una larga duración.
* El sector privado debe participar de algún modo en la financiación.
* El sector privado debe tener un papel fundamental en el mantenimiento y explotación de la infraestructura.

La ley 47-20 de Alianzas Público-Privadas de la República Dominicana, resalta los siguientes puntos sobre las APP:

* Proceso competitivo, para la provisión, gestión u operación de bienes o servicios de interés social.
* Existencia de una inversión total o parcial por parte de agentes privados,
* Aportes tangibles o intangibles por parte del sector público,
* Distribución de riesgos entre ambas partes, y
* La remuneración está asociada al desempeño, conforme se establezcan en el contrato, siendo además posible su gestión y administración a través de un fideicomiso.

Entre los mecanismos más conocidos de alianza o participación pública y privada en los puertos se pueden destacar los siguientes:

* Las concesiones portuarias,
* El arriendo o arrendamiento de infraestructuras portuarias,
* Los contratos de gerencia para la explotación de las infraestructuras,
* La constitución de sociedades mercantiles mixtas,
* Los contratos de colaboración empresarial , ej: la asociación en participación, el consorcio y el joint venture-, y cualquier otra modalidad permitida por la legislación nacional de los países.

En cuanto a las **concesiones portuarias**, es una de las figuras más importantes en los modelos de alianzas público-Privada. Se trata de actos jurídicos de tipo administrativo por medio de los cuales el Estado (vía administración pública) permite a los particulares la explotación de bienes del dominio público o la prestación de servicios públicos.

Es una técnica a través de la cual el Estado delega a un tercero la ejecución/gestión (por cuenta y riesgo de éste) de una actividad o servicio de la que es titular; o bien, habilita a un tercero (...) a utilizar bienes de dominio público para la prestación de actividades o servicios de carácter libre; bajo control/fiscalización de parte de aquélla. Lo que la Administración/Estado cede en la concesión no es la titularidad de la actividad, sino su ejercicio; es decir, una transferencia de funciones y tareas cuya titularidad corresponde primariamente al Estado.

Dolores Rufián refiriéndose a los contratos de concesión, señala que “Se trata de un contrato por el cual una persona administrativa (el concedente) encarga a otra persona (natural o jurídica) privada (el concesionario) gestionar y hacer funcionar a su riesgo y ventura un servicio público o una gestión pública, proporcionándole ciertas ventajas y, en particular, la percepción de tarifas pagas por los usuarios.”[[19]](#footnote-19)

Por su parte René Cornejo, cita a la CAF, entidad que sostiene que “la concesión de infraestructura pública es una especie de participación público privada que (...) se encuadra dentro de las diferentes técnicas de gestión privada de infraestructuras, con la particularidad que en este caso, a diferencia de otros, el concesionario no actúa por derecho propio y sí por cuenta de la Administración; aunque en nombre propio...”).

La Ley de Puertos debe contener normas concernientes a la concesión de infraestructuras portuarias, para incluir cláusulas que beneficien a toda la comunidad portuaria.

En cuanto a los **Arriendos o arrendamiento o alquiler** es un contrato regulado por el Código civil mediante el cual una parte, conocida como el arrendador, en este caso, el Estado/Autoridad Portuaria, concede a otra parte, denominada arrendatario, el derecho a utilizar y operar instalaciones portuarias durante un período determinado a cambio de un pago acordado.

El contrato de arrendamiento portuario establece las condiciones y términos específicos de la utilización de las instalaciones portuarias, como muelles, almacenes, grúas, patios de carga, entre otros. También puede incluir disposiciones relacionadas con el mantenimiento y la seguridad de las instalaciones, así como las responsabilidades y obligaciones tanto del arrendador como del arrendatario.

La reglamentación de este contrato en la ley de puertos es básica, ya que proporciona una base legal y contractual sólida para garantizar una utilización adecuada y eficiente de las instalaciones portuarias, promoviendo así el comercio y la actividad económica en el puerto.

Entre los aspectos importantes que se suelen abordar en un contrato de arrendamiento portuario se encuentran, entre otras:

1. Duración del contrato: especifica el período durante el cual se conceden los derechos de arrendamiento.
2. El pago del alquiler: establece el monto y la forma de pago acordados entre las partes.
3. Uso de las instalaciones: describe las actividades permitidas y restringidas dentro de las instalaciones portuarias.
4. Mantenimiento y reparaciones: establece las responsabilidades de cada parte en cuanto al mantenimiento y reparación de las instalaciones.
5. Seguridad y seguro: determina las medidas de seguridad requeridas y los seguros necesarios para cubrir posibles daños o responsabilidades.
6. Terminación anticipada: especifica las condiciones bajo las cuales cualquiera de las partes puede dar por terminado el contrato antes de la fecha de vencimiento establecida.

Las **sociedades mercantiles mixtas**, que es otra forma de alianza público-privadas buscan combinar los recursos y conocimientos del sector privado con el interés público, fomentando así el desarrollo económico y social en diferentes áreas de actividad. En virtud del valor estratégico de los puertos, este tipo de sociedades pueden ser alto valor para fomentar el desarrollo portuario y de esta forma contar con sociedades en las que el Estado tiene una participación mayoritaria o control en la empresa, pero también pueden existir accionistas privados.

En conclusión, estas sociedades se constituyen con la participación de dos tipos de socios: uno o varios socios privados, que pueden ser personas físicas o jurídicas, y uno o varios socios públicos, que generalmente son entidades gubernamentales o estatales, en este caso, autoridades portuarias.

Existen otros muchos modos, mediante los cuales el Estado puede unirse al sector público para la explotación de las infraestructuras portuarias, y la ley de puertos, debe abrir ese abanico de posibilidades conforme a sus leyes internas, y no limitarse a los formatos o modelos ya conocidos. Entre estos contratos, podemos citar:

* Los contratos de gerencia para la explotación de las infraestructuras,
* Los contratos de colaboración empresarial, ej.: la asociación en participación, el consorcio y el joint venture-, y cualquier otra modalidad permitida por la legislación nacional.

En cuanto en la explotación de infraestructuras portuarias ha sido incluido en este renglón, por su estrecha relación con los modelos de gestión ya que **los sistemas de explotación de la infraestructura** implica gestiones de planificación, inversión, mantenimiento, seguridad, regulación y prestación de servicios dentro de un puerto marítimo. Un ejemplo de esta actividad es la administración de muelles, terminales, almacenes, grúas, áreas de carga y descarga, entre otros.

Ambos conceptos están interrelacionados ya que la explotación de infraestructuras portuarias se realiza dentro del marco legal establecido por el régimen de utilización del dominio público.

La entidad responsable de la explotación puede ser una autoridad portuaria, una empresa privada o una asociación público-privada, dependiendo del modelo de gestión adoptado en cada puerto.

Es fundamental, reglamentar la organización de los puertos, así como su régimen de explotación para el desarrollo y crecimiento de la industria marítima a nivel internacional.[[20]](#footnote-20)

12.- **Definición de los Bienes Portuarios**

Los bienes inmuebles –infraestructuras: como los muelles, espigones, almacenes, patios o lozas, pantalanes, radas, fondeaderos, etc. y muebles –equipos: como grúas pórtico de muelle (portainers) y de patio (transtainers), reach stackers, grúas móviles, etc., construidos, instalados y utilizados en los puertos –zona portuaria- integran lo que se conoce como dominio portuario;[[21]](#footnote-21)es decir, es el conjunto de áreas y jurisdicciones bajo el control y la autoridad de una entidad responsable de la gestión y administración de un puerto.

Es oportuno que la Ley de Puertos contenga normas relativas a los bienes portuarios, identificando si éstos forman parte del dominio público portuario o son de dominio privado. De igual manera, esta división va a depender del modelo de gestión portuaria que adopte el país.

13. **Régimen de los Servicios** **Portuarios**

Se recomienda que las leyes portuarias contengan reglamentación sobre los servicios portuarios, bien en un apartado exclusivo o en los capítulos relativos a las operaciones portuarias.

En efecto, la Ley de Puertos conviene que aborde los distintos servicios portuarios existentes y provistos en el mercado portuario internacional. Resulta de suma importancia contar con un listado de servicios, que identifique su naturaleza y características, así como los requisitos para su prestación. Esta lista de servicios portuarios se sugiere que sea enunciativa, ya que dependerá de la clase o tipo de puertos operativos en determinado sistema portuario.[[22]](#footnote-22)

Se pueden citar algunos de los servicios portuarios más conocidos como: estiba y desestiba de mercancías, remolque de buques, amarre de buques, practicaje, abastecimiento de combustible, aprovisionamiento de alimentos, recojo de residuos sólidos y líquidos, señalización portuaria, seguridad, dragado, entre otros.

Algunas leyes enumeran los servicios portuarios y otras además los clasifican en servicios portuarios básicos y servicios portuarios generales, estos últimos básicamente se diferencian de los servicios portuarios básicos, por el hecho que los usuarios no requieren pedir el servicio o contratarlo para acceder a él. En esta línea, el llamado servicio portuario general es más parecido a una función pública, se pueden citar como ejemplos de éstos: la ayuda a la navegación y la seguridad portuaria.

Una excelente guía de legislación sobre los servicios portuarios, la encontramos en el Reglamento de la Unión Europea (UE2017/352 de 15 de febrero de 2017).[[23]](#footnote-23)

14.- **Habilitaciones, permisos y autorizaciones incluyendo los requisitos y responsabilidades de los operadores portuarios.**

A los fines de establecer los mecanismos que permitan la explotar las infraestructuras portuarias, así como la prestación de los servicios portuarios, las legislaciones portuarias deben contar con la reglamentación pertinente que indique el procedimiento a seguir, órgano responsable de otorgar el permiso, los costos, tasas y en fin todo lo concerniente a la obtención de dichos permisos o autorizaciones.

Los requisitos y responsabilidades de **los operadores portuarios** se incluyen en este apartado, por lo tanto, no es necesario hacer una mención especial más adelante.

La ley de puertos respecto a los requisitos y condiciones que deben cumplir los operadores portuarios y los agentes, para acceder a la actividad mercantil portuaria, debería contener enunciados genéricos, que estén complementados con normas reglamentarias, que desarrollen los requisitos y condiciones.

Los operadores portuarios y los agentes son responsables ante la administración pública a través de las Autoridades Portuarias o la entidad que haga sus veces, por el incumplimiento de las normas portuarias administrativas, que además de regular aspectos relativos a los requisitos para realizar las actividades o prestar los servicios, incluyen normas sobre seguridad y ambiente.

El enunciado general de la ley se desarrolla posteriormente con normas reglamentarias de carácter complementario que formulan detalladamente las condiciones y requisitos que deben cumplir los agentes. Como es de conocimiento, una norma reglamentaria es la que regula la parte adjetiva o procedimental y generalmente se aprueba mediante decretos del Poder Ejecutivo.[[24]](#footnote-24)

15.- **Tratamiento tarifario**

 Como hemos indicado anteriormente, al momento de preparar una ley debemos tomar en cuenta, como un aspecto medular, disposiciones de sustentación económica; ya que toda ley debe contener las fuentes de soporte de los fondos que demande su implementación, de lo contrario sería ineficaz. En el caso de la República Dominicana, conforme al artículo 237 de su Constitución, una ley que no contenga las fuentes de su respaldo económico carece de validez.

Cuando nos referimos a tarifa en los puertos, debemos pensar en los principales costos portuarios y en la función económica del puerto para la sociedad. En ese sentido, habría que conocer la relación que existe entre la demanda de infraestructuras portuarias y la oferta; así como también el tipo de inversiones que se realizan en los puertos y los modelos de financiamiento que existen.

Los puertos constituyen un punto esencial de las cadenas logísticas y si son eficientes, tendrán tarifas competitivas, y al tener tarifas competitivas, esto beneficiará a importadores y exportadores, lo que a su vez redunda en beneficio para la sociedad.

Para los puertos cumplir con su función deben dotarse de infraestructura muy costosa, en adición a una compleja gama de servicios, por lo que la importancia del puerto deviene también de la demanda de servicios que tenga.

Entendemos que el marco general en que se desarrollen las actividades portuarias deberían responder a leyes de mercado, en donde varias compañías actúen y compitan entre sí. Por tal motivo, se hace imprescindible tomar iniciativas por lograr marcos regulatorios que permitan la transparencia del mercado de los servicios portuarios y el libre acceso a la prestación de los mismos. [[25]](#footnote-25)

Existen varias clasificaciones de costos, entre los que podemos citar costos de operación, de capital, directos, indirectos, fijos y variables. En ese orden de ideas, podemos identificar los siguientes costos portuarios, a saber:

1. **Costos relacionados con el uso de las infraestructuras y espacios portuarios.-** Como es sabido, la infraestructura portuaria requiere una importante inversión, lo cual implica costos de amortización y costos asociados con la explotación de esa infraestructura además del rendimiento económico que debe asignársele al uso del suelo.
2. **Costos relacionados con la estadía del buque en puerto.** Este costo está vinculado al tiempo del buque en el puerto más el beneficio que podría ganar en cualquier otro lugar.
3. **Costos de Servicios prestados con relación a la manipulación de la carga, así como los prestados directamente al buque.**

Para el profesor Javier Gesé[[26]](#footnote-26) “la función económica de una mejora de eficiencia de un puerto es incrementar el excedente de los productos que exportaron a través del puerto, y el excedente de los consumidores de los productos importados a través del mismo. Por consiguiente, una medida de la eficiencia económica de un puerto es el costo agregado del paso de la mercancía”.

De lo cual se desprende que al reducir los costos del paso de la mercancía a través del puerto, se reduce los costos para los usuarios finales de la misma, con lo cual se contribuye a la mejora del bienestar general. Esto en adición a los beneficios económicos de la generación de empleos para la sociedad.

El señor Carlos Cañamero, en su libro “La tarificación Portuaria Estratégica”[[27]](#footnote-27), indica que “para la fijación de tarifas es fundamental un examen cuidadoso de los costos incurridos en la prestación de los servicios. Tanto la naturaleza como el volumen de los costos tendrán estrecha relación con los servicios proporcionados…”

Asimismo, indica el citado autor que el pronóstico de tráfico, o estudio de la demanda, es otro elemento importante para la determinación de las tarifas y de esa manera establece los diferentes métodos que son utilizados para establecer el régimen tarifario de un puerto. De igual manera expresa, que las empresas/autoridades portuarias pueden elaborar sus tarifas empleando los siguientes enfoques:

1. Tarifas basadas en costos
2. Tarifas basadas en la rentabilidad de la inversión
3. Comparación de tarifas
4. Tarifas flexibles
5. Tarifas de fomento

En todo caso, cada puerto dependiendo de sus objetivos establecerá el enfoque para establecer sus tarifas, por ejemplo, si es un puerto estatal primará en sus objetivos la acción social y la promoción del empleo, mientras que un puerto privado en el que prima la maximización de beneficios de la empresa propietaria.

No obstante, para la elaboración de **tarifas basadas en los costos** hay que considerar la productividad del puerto, tener como objetivo alcanzar ingresos suficientes para cubrir los gastos, financiar inversiones y brindar servicios específicos, aprovechando oportunidades.

Existen varias clasificaciones de costos, entre los que podemos citar costos de operación, de capital, directos, indirectos, fijos y variables. En ese orden de ideas, podemos identificar los siguientes costos portuarios, a saber:

1. **Costos relacionados con el uso de las infraestructuras y espacios portuarios.-** Como es sabido, la infraestructura portuaria requiere una importante inversión, lo cual implica costos de amortización y costos asociados con la explotación de esa infraestructura además del rendimiento económico que debe asignársele al uso del suelo.
2. **Costos relacionados con la estadía del buque en puerto.** Este costo está vinculado al tiempo del buque en el puerto más el beneficio que podría ganar en cualquier otro lugar.
3. **Costos de Servicios prestados con relación a la manipulación de la carga, así como los prestados directamente al buque.**

Hay diversas clasificaciones para agrupar los diferentes pagos que deben abonar los usuarios de los puertos, sin embargo, una de las más conocidas es la siguiente:

1. **Los derivados de la prestación de servicios generales y uso de instalaciones.-** Están aquí, por ejemplo, el acceso de los buques a los muelles.
2. **Los que se relacionan con servicios específicos y aprovisionamiento recibidos.**- Se incluyen en este renglón los servicios al buque de practicaje, remolque, amarre, etc.
3. **Los pagos o tasas por la utilización del suelo o equipos propiedad de la administración portuaria.**- Se incluyen aquí el alquiler de terrenos, espacios de agua, infraestructura y equipos.

Las estructuras tarifarias varían de un país a otro, pero existen algunos elementos comunes que de forma orientativa, más no limitativa citamos a continuación:

* **Ayudas a la navegación.-** Se cobra a la nave y puede ser fija o variar tomando en cuenta el tamaño de la nave.
* **Acceso al puerto.-** Se cobra al buque y se incluye canales de navegación e infraestructura de defensa.
* **Atraque en muelle.-** Se cobra al buque y se relaciona con la estadía del buque en un atraque.
* **Mercancías.**- Por el uso de los muelles, espacios de depósito para intercambio operativo, accesos viales del puerto. Se cobra al representante de la carga.
* **Pasajeros.**- Se aplica por el uso de los pasajeros, sus equipajes y vehículos de los muelles, espacios de embarque y desembarque, circulación y acceso al puerto. Se paga normalmente por el pasajero.
* **Depósito.**- Se aplica cuando se deja la mercancía almacenada durante algún tiempo en el muelle.

En cambio, para el establecimiento de tarifas **basadas en el rendimiento**, que promueve el uso de infraestructuras e instalaciones se requiere una utilización óptima de esta infraestructura y finalmente las tarifas basadas en el valor percibido por el usuario en los servicios de naturaleza general, tendría el puerto que trabajar arduamente en la atracción de nuevos tráficos, mantener el tráfico cautivo y brindar servicios conforme las necesidades del cliente.

Los demás modos de tarifa que hemos indicado más arriba como referencia, pueden ser utilizadas por los Estados dependiendo de las necesidades particulares del mismo, puesto que existen otros tipos de tarifas, dependiendo del país, como por ejemplo a buques de recreo, pesca, servicios contraincendios, servicios de tráfico marítimo, entre otros.

16.- **Tratamiento tributario**

Anteriormente, se ha había indicado que cuando los Estados procuran incentivar la inversión y beneficiar a un sector determinado de la economía, realizan exenciones de impuestos en general. En el caso particular de los puertos, es importante que la legislación portuaria indique si los puertos están sometidos a un régimen especial de impuestos que incentive la inversión en el mismo. Debemos recordar que en las zonas portuarias se instalan zonas libres o parques logísticos que cuentan con un régimen especial tributario. En el caso de la República Dominicana que busca incentivar las operaciones logísticas para convertirse en hub logístico del movimiento de la carga en el Caribe, ha creado diversas normas que apoyan esta iniciativa.[[28]](#footnote-28)

 El régimen tributario en los puertos se refiere a las normas y regulaciones relacionadas con los impuestos y gravámenes aplicables a las actividades y operaciones realizadas en los mismos. En muchos países, los puertos están sujetos a regulaciones fiscales especiales debido a su importancia estratégica para el comercio y la economía. Por lo tanto, la legislación portuaria debe considerar este punto como un elemento esencial a ser incluido.

17.- **Tratamiento Aduanero**

La vinculación entre las actividades aduaneras y portuarias requiere que la ley de puertos contemple este aspecto trascendental dentro de sus articulados. Como es conocido el estimado de un 80% del movimiento de la carga se realiza a través de la vía marítima, y los buques llegan a puertos que requieren la intervención de las autoridades aduaneras para efectuar la fiscalización correspondiente.

Las leyes de puertos a menudo contienen disposiciones relacionadas con las actividades de importación, exportación y tránsito de mercancías a través de los puertos, entrada y salida de los buques de los puertos, así como las regulaciones aduaneras que se aplican en dichos puertos. Estas disposiciones pueden abordar temas como los procedimientos aduaneros, los controles de seguridad, los aranceles, los impuestos, las inspecciones aduaneras y otros aspectos relacionados con la aduana.

Sin embargo, se debe cuidar de no entrar en contradicciones con la ley de aduanas, sino en complementar aquellos aspectos que atañen directamente a la operación portuaria; pues en esencia ambos aspectos aduaneros y portuarios se complementan, pero no son iguales y tienen propósitos diferentes.

18.- **Seguridad portuaria integral**

El término seguridad moderna, desde la perspectiva de los puertos, abarca la seguridad física e industrial, los planes de emergencia, manejo de mercancías peligrosas, incluyendo la ciberseguridad, entre otros.[[29]](#footnote-29)

El profesor Federico Torres define la seguridad “como la toma de aquella acción o acciones que hay que realizar para la protección de los bienes materiales, medioambientales y de las personas, por lo tanto es fácil como primera aproximación decir que la seguridad lo abarca todo.[[30]](#footnote-30)

En un puerto deberían intervenir al menos los siguientes tipos de seguridad:

* Seguridad Laboral
* Seguridad Policial
* Seguridad Industrial
* Seguridad Marítima
* Seguridad vinculada al medio ambiente marítimo y terrestre
* Seguridad vinculada al transporte de mercancías peligrosas
* Ciberseguridad

La legislación portuaria debe contemplar normas que impulse la seguridad integral en los puertos, y que facilite su cumplimiento cabal como un componente esencial de la calidad del puerto.

La seguridad portuaria integral, puede abordarse desde disposiciones que desarrollen la seguridad de las infraestructuras portuarias, con alusión al Código de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP), y disposiciones específicas ligadas a la seguridad y la salud de los trabajadores portuarios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).[[31]](#footnote-31)

Es recomendable que la Ley de Puertos recoja normas que traten sobre la seguridad portuaria integral en las dos dimensiones antes aludidas, complementadas con normas reglamentarias.

El Código PBIP de 2002, se aprobó como efecto de la enmienda en el mismo año, del Capítulo XI-2 del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar (SOLAS) de 1974 y sus protocolos de enmienda. El incremento de la seguridad y la protección marítimas y la salvaguardia de quienes se encuentran a bordo y en tierra, como lo indica la parte considerativa de la Resolución 2 de la Conferencia que aprobó el Código PBIP, como se sabe, fue una respuesta de la Organización Marítima Internacional (OMI) y de la comunidad marítima internacional, a los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York.

La OIT por su parte ha aprobado convenios y recomendaciones sobre seguridad e higiene en el trabajo portuario, así se tiene el Convenio N° 152 y la Recomendación N° 160, ambos de 1979.

Dichos instrumentos internacionales de especial relevancia en el sector portuario han tenido amplia aceptación internacional y como se ha indicado previamente, podrían ser mencionados en la Ley de Puertos, ya que el contenido de los mismos generalmente está recogido en normas reglamentarias específicas.[[32]](#footnote-32)

En cuanto a la **ciberseguridad** es particularmente especial fomentar la ciberseguridad a través de la legislación portuaria de nuestros países no sólo es necesario, es imprescindible para garantizar la estabilidad y desarrollo de las actividades portuarias que podemos considerar como básicas para el crecimiento de nuestras naciones.

Como es de conocimiento general, la Organización Marítima Internacional ha emitido la resolución MSC 428(98) del 16 de junio de 2018 sobre el manejo de la ciberseguridad en el sistema del manejo de la seguridad marítima; mediante la cual recomienda y alienta a las autoridades a incentivar los sistemas de ciberseguridad para la industria marítima, para implementarse a partir del 1 de enero de 2021. Por lo tanto, en la preparación para la implementación de estas inspecciones internacionales, las empresas marítimas necesitan desarrollar un sistema de evaluación de sus riesgos cibernéticos, establecer políticas que incluya un sistema de manejo de ese riesgo para mitigar los ciber ataques.

En la Review Maritime Transport 2020 de la UNCTAD[[33]](#footnote-33) se destacan algunas recomendaciones para los puertos para reforzar ciberseguridad, ya que una debilidad en su sistema informático representa un riesgo importante para el port community system.

En ese tenor, vale la pena citar el proyecto desarrollado por la Fundación Tito Mella en República Dominicana auspiciado por la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo del comercio (USTDA), por sus siglas en inglés, mediante el cual esta Fundación contrató los servicios de la empresa norteamericana Hudson Analytix para evaluar el nivel de riesgos de los principales puertos dominicanos a los fines de proveerles de un software que les permita mitigar dichos riesgos. El diagnóstico realizado significó un importante apoyo para los puertos dominicanos, quienes tuvieron la oportunidad de realizar ajustes y mejorar en algunos de sus procesos.

Es importante que la legislación establezca una clara gobernanza en la aplicación de la ciberseguridad involucrando a todas las partes que intervienen en la comunidad portuaria, creando una cultura sobre el tema.

Cuando los Estados tengan una legislación especializada en seguridad portuaria, como es el caso de la República Dominicana que se encuentra trabajando en una ley especializada en este tema, entonces, la ley de puertos podría referirse a este instrumento, si existiera. Es importante evitar contradicciones o duplicar legislaciones.

19.- **Protección de la libre competencia**

El principio de protección de la libre competencia es uno de los pilares de la gestión moderna de puertos, al punto que tiene reconocimiento normativo en muchos ordenamientos portuarios. Se parte de la premisa que en el mercado portuario, los operadores, los agentes y los usuarios, deberían actuar respaldados por un marco regulatorio que les permita el libre acceso en condiciones competitivas, a las actividades y los servicios portuarios.

En el mercado portuario en particular y en todos los sectores, las prácticas reñidas con la libre competencia, como pueden ser: la repartición de mercados, la concertación de precios, el abuso en la posición de dominio en el mercado, o cualquier otra que tenga por efecto distorsionar, restringir o afectar las condiciones de oferta y demanda en el mercado, están vedadas.

Ignacio Arroyo con relación al tratamiento que recibe la libre competencia en la legislación portuaria española y consecuentemente en el modelo portuario español, sostiene que “Consecuentemente, la Ley se basa en el principio de subsidiariedad, en cuya virtud no hay razón para que el Estado mantenga, a través de las Autoridades Portuarias, la titularidad de los servicios portuarios, que deben prestarse en régimen de libre competencia; esto es, titularidad y gestión pasan al sector privado bajo los criterios de eficacia y rentabilidad. En definitiva, la libertad de acceso y el mantenimiento de un sistema competitivo en la prestación de los servicios portuarios los dos aspectos del sistema de mercado libre- se elevan a la categoría de principio general”.[[34]](#footnote-34)

En los sistemas portuarios en los cuales se ha derogado el monopolio exclusivo del Estado en la gestión de los puertos y se presenta una mayor dinámica de operadores portuarios y agentes privados en torno de la explotación de las infraestructuras y de la provisión de los servicios portuarios, se tiene que tanto en la competencia intraportuaria, entre terminales de un puerto o incluso entre agentes dentro de una terminal, como en la competencia interportuaria, la que teóricamente se da entre puertos de un mismo sistema portuario nacional, las reglas de sometimiento a la libre competencia tienen una aplicación relevante y cualquier práctica que vulnere dichas reglas será sancionada por el organismo público facultado para defender el cumplimiento de las leyes de libre competencia.

Fernando Romero Carranza, refiriéndose al modelo portuario argentino, que como muchos otros sistemas portuarios de la región ha tenido esa transformación, afirma que “No obstante las previsiones pesimistas de quienes dudaban de los beneficios de haberse eliminado el dominio exclusivo y la intervención y regulación del Estado Nacional en los puertos y haberse cedido la práctica y el control de las operaciones portuarias, transferidas a la órbita del derecho privado comercial, y consagrada la libertad en la fijación de precios para los servicios, contrariamente a ello, la libre competencia, la privatización de la responsabilidad y la desregulación de la actividad, han transformado notablemente el anterior y negativo panorama monopólico y regulador del Estado Nacional que se ejercía en todos los puertos de la República, derivando en un efectivo beneficio para el comercio exterior”.

Muchos países disponen de una legislación especial sobre libre competencia, en la que se tienen listadas las prácticas desleales y contrarias a la libre competencia que se encuentran prohibidas, esta legislación especial podría ser supletoria de cualquier regulación expresa sobre el tema y que regule la ley de puertos.[[35]](#footnote-35)

20.- **Planificación Territorial y Portuaria/Planes de desarrollo portuario**

Hemos unificado estos dos puntos, porque se trata básicamente de lo mismo. La planificación estratégica, es una cuestión que también es objeto de regulación en las legislaciones portuarias, las cuales suelen hacer referencia a planes directores, planes maestros o planes de desarrollo portuario u otras denominaciones. Los contenidos básicos o líneas maestras del plan de desarrollo portuario pueden estar incorporados en el texto de la Ley de Puertos, pues la planificación portuaria, sin ser una especialidad, tiene cierto contenido propio y con el tiempo se ha generalizado.

Es difícil encontrar en la actualidad, sistemas portuarios modernos que prescindan de instrumentos de planificación que orienten las inversiones requeridas en los puertos. Esto es así, porque las inversiones en los puertos demandan muchas veces sumas extraordinarias, y no es posible realizar las inversiones sin una planificación que proyecte su retorno.

Los planes de desarrollo portuario recogen un diagnóstico de la situación portuaria, en cuanto a infraestructura y servicios, y en base al estudio del hinterland y la demanda de servicios, es factible determinar las necesidades de inversión en los puertos.[[36]](#footnote-36)

En la Ley de Puertos se recomienda que se consigne una norma que estatuya la dinámica que debería existir entre el plan de desarrollo portuario y el plan de desarrollo urbano de la ciudad en la que está instalado el puerto, esta vinculación entre planes estratégicos es capital en la relación ciudad-puerto, el cual se trata más adelante.

En este apartado las referencias son a los planes de desarrollo portuario, sin embargo, es oportuno mencionar la importancia que tienen en la gestión portuaria otros instrumentos de planificación como son los de protección y seguridad portuaria, de contingencias ambientales, de inversiones, de contabilidad, de control, y los de operaciones portuarias, solo por citar algunos. [[37]](#footnote-37)

21. **Relación ciudad puerto**

Regular la relación ciudad puerto es fundamental para garantizar un equilibrio adecuado entre el desarrollo económico, la protección ambiental, la calidad de vida de los residentes y la planificación urbana sostenible. Esto permite aprovechar los beneficios económicos de los puertos, al tiempo que se minimizan los impactos negativos y se promueve una convivencia armoniosa entre la actividad portuaria y la comunidad local.

La relación entre la ciudad y el puerto debe regularse por varias razones importantes:

1. Impacto ambiental: Los puertos pueden tener un impacto significativo en el medio ambiente, incluida la calidad del aire, la calidad del agua y la gestión de los desechos. Regular la relación ciudad puerto permite establecer normas y regulaciones para mitigar y controlar los impactos ambientales negativos, promoviendo prácticas sostenibles y protegiendo la salud y el bienestar de los residentes de la ciudad.
2. Gestión del tráfico y transporte: Regular la relación ciudad puerto permite establecer medidas para gestionar eficientemente el flujo de tráfico, evitar congestiones, garantizar la seguridad vial y minimizar las interrupciones en la vida cotidiana de los residentes.
3. Planificación urbana: Regular esta relación permite establecer directrices y políticas que armonicen la expansión portuaria con el desarrollo de la ciudad, considerando aspectos como el uso del suelo, la infraestructura, la accesibilidad y la integración urbana.
4. Desarrollo económico: Los puertos son motores económicos importantes que generan empleo y contribuyen al comercio y la actividad industrial de una región. Una regulación adecuada de la relación ciudad puerto puede promover la colaboración y la cooperación entre las autoridades portuarias y los actores locales, fomentando un entorno propicio para el desarrollo económico y la creación de oportunidades para la comunidad.
5. Participación ciudadana y transparencia: Regular la relación ciudad puerto implica la incorporación de mecanismos de participación ciudadana y la promoción de la transparencia en la toma de decisiones. Esto garantiza que los residentes de la ciudad tengan la oportunidad de expresar sus preocupaciones, obtener información relevante y participar en la planificación y gestión de las actividades portuarias.

Es oportuno mencionar el despliegue en los estudios e informes sobre la relación ciudad-puerto, efectuado por algunas organizaciones internacionales de carácter no gubernamental, entre ellas la Asociación Internacional de Puertos y Bahías (IAPH), la Red Mundial de Ciudades Portuarias (AIVP) o la Asociación para la Colaboración entre Puertos y Ciudades (RETE). [[38]](#footnote-38)

22.- **Normas laborales**

Aunque los Estados cuenten con legislaciones especiales en materia laboral, resulta aconsejable que por la especialidad y naturaleza del trabajo portuario se estipulen en la ley de puertos y subsiguientes disposiciones reglamentarias aspectos especiales vinculados con el derecho laboral portuario.

En el caso de la República Dominicana, la Autoridad Portuaria, siendo una institución de carácter autónomo, con patrimonio y fondos propios, ha creado sus normas internas, que sin contradecir el Código Laboral, regula las relaciones laborales con sus empleados a fin de garantizar la vida, bienestar y carrera de sus empleados y funcionarios y así mantener un alto grado de calificación y dedicación al trabajo.

En ese tenor, cabe resaltar el Reglamento de Trabajo de Empleados y Funcionarios de la Autoridad Portuaria Dominicana, el cual se elaboró con el objetivo de regular las relaciones laborales de la Autoridad Portuaria Dominicana y sus empleados.[[39]](#footnote-39)

Asimismo, estas normas se complementan con las nuevas disposiciones de la carrera administrativa, en los países que aplique. De igual manera los convenios y recomendaciones sobre el trabajo de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), son referencias a seguir al momento de legislar sobre la situación laboral en los puertos.

Los trabajadores portuarios agrupados en gremios o sindicatos tienen un fuerte poder de influencia que afecta directamente la operatividad y competencia de los puertos, por lo tanto, recomendamos incluir en la legislación portuaria elementos esenciales y los reglamentos complementarios que regulen esta relación laboral portuaria.[[40]](#footnote-40)

23.- **Medio ambiente**

En las legislaciones portuarias modernas, debe establecerse las bases que impulse el establecimiento en los puertos de un sistema de gestión empresarial como el conjunto de objetivos, programas, recursos, procedimientos de trabajo y medidas de control que permitan puerto el desarrollo de una política determinada la materia ambiental.

La ley de puertos, debiera contemplar normas referidas a los estudios de impacto ambiental (EIA) que deberían elaborarse como respaldo a todo proyecto de desarrollo y construcción de infraestructuras portuarias, con mayor razón si se trata de instalaciones portuarias inmersas en espacios acuáticos, mares, ríos o lagos, que contienen diversos ecosistemas. Es difícil, si no imposible, en la actualidad, intentar conseguir el financiamiento de proyectos de infraestructura que no cuenten con el soporte de un EIA.

Es recomendable también que en la ley de Puertos se consigne una norma que estipule lo concerniente a las funciones que tendrá la Autoridad Portuaria o la corporación que haga sus veces, en materia ambiental, así como disposiciones relativas a los planes de contingencia ambiental con los que deberán contar los operadores portuarios. [[41]](#footnote-41)

Las ventajas de implantar una buena gestión medioambiental pueden resumirse en los siguientes puntos:

* Responsabilidad social de la empresa.
* El cumplimiento de las leyes.
* Disminución de los costos e inversión medioambiental.
* Mejorar los procesos de negocios.
* Aumentar la confianza de los inversores
* Adaptación al mercado y nuevas oportunidades de negocios
* Mejora de imagen interna y externa

24. **Responsabilidad Civil de los Administradores Portuarios o Empresarios de Terminales**

Sería oportuno que la ley de puertos contenga normas relativas a la responsabilidad civil del administrador/operador o empresario portuario. El régimen o sistema de responsabilidad civil de los operadores portuarios, es distinto del régimen general de responsabilidad recogido en los códigos civiles.

En los últimos años, la responsabilidad del operador portuario ha recibido atención por parte de la doctrina y la jurisprudencia, y está desarrollada en leyes portuarias y en instrumentos internacionales, como el Convenio Internacional de las Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de los Empresarios de Terminales en el Comercio Internacional de 1991, aprobado bajo los auspicios de UNCITRAL, que si bien no ha entrado en vigencia, ha sido una fuente importante en la elaboración de los capítulos sobre responsabilidad civil de los operadores portuarios integrados en algunas leyes portuarias nacionales, como la citada Ley General de Puertos de Venezuela de 2009.[[42]](#footnote-42)

Por su parte Eugenio Cornejo, estima que el mencionado Convenio de 1991 auspiciado por UNCITRAL, fue una respuesta a los riegos que el régimen de libertad contractual podría traer a los usuarios finales del puerto si se diese la existencia una posición dominante en favor del operador portuario, en este sentido señala que “Los inconvenientes que plantea la aplicación del principio de la libertad contractual, según lo dicho recientemente, nos llevan a pensar en la alternativa de buscar un régimen uniforme e imperativo para regular la responsabilidad del operador portuario, objetivo que en parte se persigue con el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de los Empresarios de Terminales de Transporte de 1991.

Algunas legislaciones portuarias hacen referencia a los seguros de responsabilidad civil que deberán contratar los operadores portuarios, sin embargo, como fue mencionado, existen legislaciones que contienen un capítulo o normas relativas a la responsabilidad civil de los operadores portuarios, lo que significa el reconocimiento legal de un régimen especial de responsabilidad; y otras leyes portuarias que si bien se refieren a la responsabilidad de los operadores portuarios se remiten al régimen de responsabilidad general desarrollado como se indicó en los códigos civiles.

Diego Chami y Eduardo Adragna, explican el régimen especial de responsabilidad civil del operador de terminales portuarias, con referencias al modelo portuario argentino, la legislación de argentina y el citado Convenio de UNCITRAL de 1991, en este orden de ideas sostienen:

“d) Sistema de Responsabilidad

i) Caracteres

Frente a los titulares de la carga la responsabilidad de las terminales aparece como de índole contractual, de base subjetiva y con culpa presunta. Destacamos además, que a diferencia de la responsabilidad marítima, la de las terminales no se encuentra cuantitativamente limitada y, en cuanto a la extensión de las consecuencias que se debe indemnizar, puede reclamarse el daño emergente como lucro cesante.

La falta de un límite de responsabilidad es particularmente interesante en los casos de cargas denominadas projects.

En todo caso, el transportador marítimo posee el beneficio de un sistema de responsabilidad cuya cuantía se encuentra limitada, mientras que la terminal portuaria no cuenta con igual status, excepto que integre la cadena de un transporte multimodal al cual se le apliquen normas que permiten limitar la responsabilidad extensivas a la terminal portuaria (art. 30 de la Ley 24.921) o que se hubiese estipulado una cláusula Himalaya válida.

Por su parte, el Convenio de las Naciones Unidas sobre la responsabilidad de los empresarios de terminales de transporte en el comercio internacional (Viena de 1991) antes citado, establece un sistema de base contractual y subjetiva, con una limitación de responsabilidad de 8,33 DEG por kilogramo de peso bruto de las mercaderías perdidas o dañadas o de 2,75 DEG si la terminal se vincula con medios acuáticos de transporte (art. 6°).

ii) Causales de Exoneración

Serán aplicables las causales de exoneración previstas por el derecho común, por la terminal responsable tendrá que acreditar que los daños consecuentes al incumplimiento de sus obligaciones se deben a caso fortuito o fuerza mayor, vicio propio de las mercaderías. Adicionalmente podrá invocar la culpa del propio depositante, dado que no se debe responder si el acreedor ha provocado el daño.

El Convención de Viena de 1991 en la materia preceptúa que el empresario de la terminal se exonerará si prueba que él, sus empleados y agentes adoptaron todas las medidas que razonablemente podían exigirse para evitar el hecho y sus consecuencias (art. 5°)”

José Antonio Pejovés, respecto a la responsabilidad civil del operador portuario en el ordenamiento portuario peruano y como cuestión de lege ferenda, señala que “Cualquier estudio que analice la responsabilidad en la manipulación portuaria de las mercancías, debería contemplar los efectos jurídicos de la aplicación de las cláusulas Himalaya y por consiguiente las implicancias que tendría para el Perú la adopción de las Reglas de Hamburgo o de las nuevas Reglas de Rotterdam –en reemplazo de las Reglas de La Haya cuyos regímenes de responsabilidad son más beneficiosos para países como el nuestro, cuya tradición „cargadora‟ está más enraizada que la „armatorial‟. Esos estudios deberían determinar también, si es conveniente que el Perú adhiera al mencionado Convenio de las Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de Empresarios de Terminales de Transporte –aún no vigente-, que con los auspicios de UNCITRAL se aprobó en 1991, o de ser el caso si conviene que sus normas sean incorporadas a nuestra legislación a través de la aprobación de normas nacionales, cuya viabilidad podría ser una modificación de la LSPN”[[43]](#footnote-43)

25.- **Responsabilidad Social Corporativa**

La responsabilidad social empresarial o corporativa armoniza las actividades de las empresas públicas o privadas entre su producción y rentabilidad con los derechos humanos, laborales, integridad moral y justicia, la equidad de género y la protección del medio ambiente.

La Lic. Lludelis Espinal en su participación en el “III Seminario Hemisférico Sobre Relación Puerto-Ciudad, Responsabilidad Social y Equidad de Género: Fortaleciendo la integración sostenible del sector portuario”, celebrado el 11 de noviembre de 2022, Lima, Perú, organizado por la CIP/OEA y la Autoridad Portuaria Nacional del Perú, expuso: “Aún cuando la responsabilidad social de las empresas viene dada en la mayoría de los casos por las iniciativas voluntarias de éstas, sería de gran beneficio contar con un marco legal que incentive la creación de políticas y procesos que armonicen con los derechos humanos, laborales, de protección al medio ambiente y ejercerlas de manera ética para que haya un mundo más justo y la paz y el desarrollo sean sostenibles. Además de que precisamente, la responsabilidad social comienza cuando termina la ley desde el punto de vista de las normas morales”.[[44]](#footnote-44)

La ONU apoya y promueve en forma activa el acercamiento de muchas empresas hacia la responsabilidad social corporativa y ha contribuido con un amplio rango de iniciativas voluntarias efectuadas por y con empresas. Pero incluso en la ONU se entiende que la agenda de responsabilidad social corporativa está destinada al fracaso si no se encuentra encajada en un marco de regulaciones vinculantes.

En España, cuya responsabilidad social se ha ido consolidando precisamente por la puesta en marcha de normas que le han ido dando soporte a la responsabilidad social en la administración pública. En el caso portuario, tenemos la ley de Puertos número 33/2010, que establece la obligación de que los organismos públicos apliquen estrategias de desarrollo sostenible, justificando sus actuaciones y difundiendo los resultados mediante la elaboración y publicación anual de las Memorias de Sostenibilidad.

En el Hemisferio Americano materia de legislación portuaria, podemos comentar que aunque básicamente en todos los países del hemisferio se han establecido legislaciones para incentivar la aplicación de criterios de RSC para las empresas y aunque en sentido general las principales corporaciones portuarias del continente americano cuentan con políticas vinculadas a la responsabilidad social, estén o no respaldadas por sus legislaciones, no menos cierto es que hemos encontrado muy pocas legislaciones portuarias con expresas regulaciones sobre este tema.

En tal virtud entendemos que se requiere que una ley de puertos incluya la obligación desempeño productivo armonizado con principios éticos, justos, de respeto a los derechos humanos y laborales, así con cuidado del medio ambiente y la igualdad de género.

Las empresas portuarias, sean públicas o privadas responsables necesitan un conjunto de reglamentos vinculantes que les obliguen a presentar memorias de sus actividades relacionadas con la responsabilidad social empresarial.

Los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), en sentido general cuentan con legislaciones que instan a las corporaciones a operar bajo los criterios éticos, respetando los derechos humanos y laborales de las personas y en el cuidado al medio ambiente. Sin embargo, en las legislaciones portuarias son muy escasas las referencias que se hacen sobre la materia, siendo el tema del medio ambiente o la relación ciudad-puerto, o los aspectos laborales los ejemplos más sobresalientes vinculados con el desarrollo sostenible.

Cabe destacar que Panamá cuenta con legislaciones que amparan el desarrollo de los puertos pero a la vez ha introducido el tema de la responsabilidad social corporativa dentro de estas legislaciones, buscando no sólo el desarrollo de los puertos si también el de las comunidades de los mismos, mostrando así una ventaja frente a otros países de la región, pues viene comprometiendo a las empresas con el desarrollo sostenible de las áreas que impacten con su operación comercial.

En ese tenor, tenemos la **Ley 56 de 2008, artículo 93:** «La Autoridad Marítima de Panamá́, como Estado Rector de Puerto y promotor del desarrollo del Sector Marítimo de Panamá́, podrá́ establecer programas y políticas de promoción de responsabilidad social corporativa, con el fin de incentivar el cumplimiento de normas de seguridad y medio ambiente».

**Resolución de Gabinete número 3 (de 28 de enero de 2004)**: «Por la cual se aprueba el documento final de la estrategia marítima nacional»: Segundo objetivo estratégico (...): «Numeral 5: Responsabilidad Social: Contribuir con las iniciativas de responsabilidad social empresarial promovidas por el **Pacto Global de las Naciones Unidas**, cuya misión es ayudar a crear un mercado global más sostenible y equitativo mediante la implementación de nueve principios fundamentales en las áreas de derechos humanos, normas laborales y medio ambiente. De esta manera se reconoce el papel de las empresas en la promoción de la paz mundial y se armonizan sus responsabilidades sociales con su desarrollo empresarial.[[45]](#footnote-45)

26.- **Igualdad de Género**

No es necesario abundar sobre la importancia de incluir en la legislación portuaria la necesidad de establecer normas mínimas que impulsen la participación de la mujer en el sector portuario como una herramienta de desarrollo para las naciones del hemisferio y aunque se pueda creer que es un tema trillado, los cambios en pro de la integración de la mujer son significativos, pero no suficientes. Por lo tanto, sentar las bases jurídicas que motive a los Estados a crear políticas y estrategias que incremente la participación de la mujer en el sector, consideramos que es un elemento esencial en una ley de puertos.

Existen precedentes legislativos al respecto tanto en Europa como en América y la CIP/OEA ha sido un promotor clave en la integración de la mujer en el sector portuario.

La Lic. Lludelis Espinal en la Revista No. 27, Edición mayo 2018 de la CIP/OEA, el artículo, **“Equidad de Género y Empoderamiento de la Mujer en el Sector Portuario” desde una perspectiva del Caribe,** comenta que “la República Dominicana no cuenta con una legislación portuaria que impulse la equidad de género y la responsabilidad social en estas actividades. Por lo tanto, se requiere establecer políticas de igualdad y planes de conciliación de la vida familiar y profesional para que la mujer pueda insertarse eficazmente en las mismas. Estas políticas deben adaptarse al modelo de gestión, la cultura corporativa y al plan estratégico de los puertos públicos o privados”.

Asimismo, agrega que “en los puertos de la región del Caribe se necesita del liderazgo femenino, caracterizado por la fuerza, determinación y sentido de propósito, su proclividad hacia una gestión de cambios, visión global, sensibilidad hacia los detalles. Su manera de gestión flexible, inclusiva y participativa de los integrantes del equipo proyectan un enfoque social de la gestión portuaria, permitiendo que éstos cumplan su rol como impulsor del comercio y el desarrollo integral de nuestros pueblos”.

27.- **Digitalización**

Se debe tomar en cuenta de que ya venía trabajando en la digitalización de los puertos, pero la inesperada aparición de una pandemia que ataca a la humanidad de forma global obligándonos a permanecer aislados y trabajar de manera remota es el detonante que ahora nos obliga a trabajar en la adecuación de una legislación que ya requería cambios urgentes. Es en este sentido, que se ha manifestado la imperiosa necesidad para los puertos de iniciar la digitalización de sus negocios para convertirse en puertos inteligentes, evitando la interacción de personal y el intercambio de documentos físicos.

Resulta interesante destacar los cometarios del Dr. Pedro Elizalde, en el trabajo realizado en beneficio de la CIP/OEA, ***El Marco Jurídico para Promover y Regular la Transformación Digital de los Puertos de Latinoamérica***.[[46]](#footnote-46) , en el cual indica los retos que tienen los puertos latinoamericanos en el proceso de digitalización de las actividades portuarias; ya que deben desarrollar interoperabilidad entre las ventanillas de comercio exterior y las ventanillas marítimas. Este es un paso previo a un “*port community system*” (PCS). En ese tenor, indica el Dr. Elizalde que se requiere que la legislación permita la interoperabilidad de plataformas de distintas autoridades. Igualmente, indica que resulta necesario regular las tecnologías disruptivas que están siendo utilizadas en algunos puertos como drones, inteligencia artificial, “*big data*”, entre otras.

Como es conocido de 174 países miembros de la Organización Marítima Internacional sólo 49 están funcionando bajo el esquema del “port community system” (PCS); por lo que todas las organizaciones marítimas y portuarias más importantes del mundo recomiendan acelerar la digitalización del comercio marítimo-portuario y logístico. Podemos agregar igualmente el comentario sobre la necesidad de trabajar en una estrategia digital portuaria que se acople con la estrategia nacional o regional del país.[[47]](#footnote-47)

El uso de la tecnología ha generado toda una revolución en las operaciones marítimas y portuarias, y el uso de plataformas que unifiquen procesos es la tendencia actual. Sin embargo, se requiere que las legislaciones sean actualizadas para garantizar la transparencia, la protección y seguridad para que el desarrollo sea sostenible y continuo.

La Lic. Lludelis Espinal en el Seminario sobre Digitalización Portuaria de la CIP/OEA, expuso sobre el tema “**Legislación Marítimo-Portuaria para Facilitar la Transición Digital**,resaltando que le preocupaba, la forma en que se puedan manejar los conflictos, que sin lugar a dudas, surgirán con la digitalización de las operaciones marítimas-portuarias, cuando carecen de una legislación apropiada al respecto.

Asimismo, indicó la Lic Espinal que la nueva ley de comercio marítimo de República Dominicana (Ley No. 05-23) introduce por primera vez la posibilidad de que se utilicen conocimientos de embarque electrónicos, lo cual es un gran paso de avance, por lo tanto, la ley de puertos debe contener regulación mínima para impulsar la digitalización como una herramienta de desarrollo y gestión integral de la actividad portuaria.

Es lamentable que existan pocas legislaciones en el hemisferio que contemplen las reglamentaciones adecuadas para los conocimientos de embarques electrónicos ni se cuente con un procedimiento para poder comprobar la autenticidad de éste, considerando las tres características esenciales del conocimiento de embarque.[[48]](#footnote-48) Por lo tanto, se requiere que su uso sea seguro y que no pueda ser objeto de fraude, que se incorporen otras tecnologías para darle mayor seguridad, mientras se le reconozcan las mismas características que posee el conocimiento de embarque tradicional (en papel).

La Digital Container Shipping Association, entre otras, promueven el uso de conocimientos de embarques electrónicos como un elemento muy beneficioso para el comercio, ya que ahorra costos, en cierta forma, podría permitir identificar más fácilmente cualquier embarque irregular, entre otras. Sin embargo este uso de conocimiento de embarque electrónico debe venir acompañado del respaldo legal, los términos y condiciones deben ser adaptados, pues significa un cambio radical en los procesos actualmente reconocidos en nuestras legislaciones, incluyendo un cambio en la terminología que permita la comunicación adecuada entre las partes envueltas.

En este proceso de actualización de las legislaciones a los fines de que soporten el desarrollo de digitalización de los puertos, es importante considerar los convenios internacionales y las leyes modelos de las organizaciones internacionales, en este caso, cabe citar la Ley Modelo de Records Electrónicos Transferibles de la Comisión Internacional de Comercio de las Naciones.

Por su parte, el Grupo Internacional de Clubes de Protección e Indemnización, ha aprobado al menos seis sistemas o proveedores de conocimiento de embarques electrónicos.[[49]](#footnote-49)

28. **Mecanismos alternativos de solución de controversias**

Las controversias que surgen en los puertos entre operadores/empresarios o administradores portuarios, usuarios intermedios y usuarios finales, y que no pueden ser resueltas mediante el trato directo entre las partes, derivan generalmente en procesos judiciales y arbitrales.

En algunos países, entre ellos, la República Dominicana los tribunales contencioso administrativo tienen competencia para conocer y resolver los casos relacionados con el control jurisdiccional de la administración pública. En los casos de las actividades portuarias, si se presentan recursos de nulidad de contratos de alianza público-privada, como un contrato de concesión o un contrato de servicio, cuya decisión haya sido dada por la autoridad gubernamental pertinenete, este sería un caso que sería manejado en este tribunal especial encargado de conocer los recursos de los actos administrativos, recursos de amparo a los derechos constitucionales y responsabilidad patrimonial del Estado, entre otros.

Algunas leyes portuarias contienen también normas sobre arbitraje, la mayoría relativas a solucionar controversias derivadas de contratos de concesión portuaria. Sin embargo, la solución arbitral podría extenderse aún más, así como la utilización de la conciliación, figura que también podría ser apropiada como mecanismo de solución de disputas portuarias.

El arbitraje portuario, naturalmente se concentra en los puertos. Es sabido, y estudios especializados lo han comprobado, que un alto porcentaje de la siniestralidad ligada con el transporte de mercancías, se produce durante la manipulación de ésta en tierra firme, es decir, en las terminales portuarias.

En esa línea, por ejemplo, el literal q) del artículo 240 de la citada Ley del Sistema Portuario Nacional de Perú, estipula que la Autoridad Portuaria Nacional es competente para establecer sistemas alternativos de solución de controversias entre operadores y usuarios por materias de libre disposición de las partes. Si bien es cierto, aún no ha sido implementada dicha atribución, los operadores portuarios y usuarios pueden someter sus diferencias a la solución arbitral.

Las bondades del proceso arbitral frente al judicial, como son la economía procesal, los menores costos y la garantía de una solución justa, son muy conocidas entre los operadores del derecho, de allí que sería recomendable que la Ley de Puertos estipule la recomendación de solucionar las disputas generadas en las actividades y en la prestación de los servicios portuarios, mediante vías alternativas de solución de disputas como la conciliación y el arbitraje.[[50]](#footnote-50)

Es recomendable que la Ley de Puertos, instaure mecanismos alternativos de solución de controversias, conciliación y arbitraje, y le atribuya funciones a la Autoridad Portuaria o a la entidad competente, para que administre dichos mecanismos mediante la instalación de un centro de arbitraje y conciliación portuaria; y si la Autoridad Portuaria es parte de la controversia, consignar también normas que posibiliten la solución alternativa de conflictos en algún centro de conciliación y arbitraje calificado.[[51]](#footnote-51)

29.- **Infracciones y sanciones**;

Las infracciones y sanciones por incumplimiento de la normativa portuaria, es recomendable que sean mencionadas genéricamente en la Ley de Puertos y luego sean desarrolladas en una reglamentación complementaria, que tipifique la infracción y la sanción correspondiente.[[52]](#footnote-52)

30.- **Disposiciones complementarias y transitorias**

Es común por una cuestión de técnica legislativa, que los cuerpos normativos como la Ley de Puertos, contengan disposiciones complementarias y transitorias que faciliten la adaptación de las nuevas normas, las cuales en algunas oportunidades implican reformas que deben darse en forma paulatina. Un ejemplo de este tipo de disposiciones, son las que establecen la creación de reglamentos sobre la ley completa o parte de la ley, disposiciones que como su nombre lo indica serán por un período de tiempo o transitorias, normas relativas algunas modificaciones de otras legislaciones o de incorporaciones.

31.- **Disposiciones finales**

Es también común que las leyes consignen disposiciones finales, relacionadas con el objeto normado. Asimismo, pueden incluir las siguientes disposiciones derogatorias, de entrada en vigencia de la ley y el cierre que indica el lugar, fecha, órgano estatal que emite la citada ley.

1. “**Una convención o un convenio** se concibe para unificar el derecho al establecer obligaciones jurídicas vinculantes. Para ser parte en una convención, se solicita formalmente a los Estados que presenten un instrumento de ratificación o adhesión vinculante ante el depositario (respecto de las convenciones o con­ venios preparados por la CNUDMI, ante el Secretario General de las Naciones Unidas). La entrada en vigor de una convención depende habitualmente de que se deposite una cantidad mínima de instrumentos de ratificación.”

“**Una ley modelo** es un texto legislativo que se recomienda a los Estados para su adopción e incorporación a su derecho interno. Una ley modelo ayuda a los Estados a introducir modificaciones en sus legislaciones internas ajustada a las necesidades de cada país, que varían en función de cada ordenamiento jurídico, o cuando no sea necesaria o conveniente una estricta uniformidad. Su flexibilidad contribuye a que la ley modelo sea potencialmente más fácil de negociar que un convenio”.

**“Guías legislativas y recomendaciones,**  en los casos que no exista consenso sobre la necesidad de encontrar una solución uniforme para un determinado problema; o se busque limitarse a la formulación de principios o recomendaciones legislativas. Se trata de principios y recomendaciones que proporcionarían posi­bles soluciones legislativas para determinadas cuestiones, pero no necesariamente un conjunto único de soluciones modelo para tales casos. El documento ayudaría al lector a evaluar los diferentes criterios y a elegir el más adecuado para un determinado contexto nacional. También podría utilizarse el texto como referente normativo sobre cuya base tanto los gobiernos como los órganos legis­lativos pudieran examinar la idoneidad de las leyes, reglamentos, decretos y textos legislativos similares vigentes en un determinado ámbito y actualizar o renovar dicha legislación”. Ver: **Guía de la CNUDMI** “Datos básicos y funciones de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional” 2013. Páginas 15 a 18. [↑](#footnote-ref-1)
2. En ese contexto, se hacen referencias a la Ley sobre la Explotación Directa e Indirecta de los Puertos e Instalaciones Portuarias y sobre las Actividades de los Operadores Portuarios -Ley No 12815 de 5 de junio de 2013- de Brasil (en lo sucesivo LPB); al Decreto Ley de Puertos No 230 de 28 de agosto de 2002 de Cuba (en los sucesivo LPC); a la Ley Marítima de Canadá -Canada Marine Act 1998, modificada en 2015- (en los sucesivo LPCA); a la Ley sobre Modernización del Sector Portuario Estatal – Ley 19.542 de 9 de diciembre de 1997, modificada en 2003- de Chile (en lo sucesivo LPCH); a la Ley de Puertos de 19 de julio de 1993 –modificada en el 2014- de México; (en lo sucesivo LPM); a la Ley General de Puertos de Nicaragua –Ley N° 838 de 21 de mayo de 2013- (en los sucesivo LPN); a la Ley General de Puertos –Ley 56 de 6 de agosto de 2008-, de Panamá (en los sucesivo LPA); a la Ley del Sistema Portuario Nacional –Ley No 27943 de 7 de febrero de 2003 y modificaciones contenidas en el Decreto Legislativo N° 1022- del Perú (en los sucesivo LPE); a la Ley General de Puertos de 12 de marzo de 2009 de Venezuela (en los sucesivo LPV); y el Real Decreto Legislativo 2/2011 de 5 de septiembre que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante- de España (LPES); Reglamento (UE) 2017/352 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de febrero de 2017. Ley 70 de 1970 de la República Dominicana. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ver: Manual de Técnica Legislativa**.** Cámara de Diputados de la República Dominicana. 1.a edición, julio 2017. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ejemplos legislativos: artículo 1 LPB; artículo 4 LPCA; artículo 1 LPM; artículo 2 LPN; Capítulo I de la LPA; artículo 1 LPE; artículo 1 de la LPV; artículo 1 LPES. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ejemplos legislativos: artículo 1 LPB; artículo 1 LPM; artículo 3 LPN; Capítulo I de la LPA; artículo 2 LPE; artículo 2 de la LPV. [↑](#footnote-ref-5)
6. Por ejemplo: Los principios constitucionales de la Administración, de acuerdo al artículo 138 de la Constitución de la República Dominicana son los siguientes: 1) Eficacia; 2) Jerarquía; 3) Objetividad; 4) Igualdad; 5) Transparencia; 6) economía; 7) Publicidad y 8) Coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. [↑](#footnote-ref-6)
7. Dr. Diego Sepúlveda (CIDI/CIP/DOC. 115/03) [↑](#footnote-ref-7)
8. La Legislación Dominicana frente a la modernización portuaria. Por Lludelis Espinal Benzant. Agosto de 2010. Santo Domingo, República Dominicana. Editora Amigo del Hogar. Primera edición. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ejemplos legislativos: Título III LPN; Título II LPV. Ley 70 de 1970 de la República Dominicana. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ejemplos legislativos: Artículos 16 viii), 62 LPM; artículos 13.1, 21.1 LPE. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ver Legislación Dominicana frente a la modernización portuaria. Obra citada. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ejemplos legislativos: artículo 45 LPCH; artículos 28 n), 82 LPN; artículos 28, 32, 37 LPA; artículos 8, 72 4) LPV; artículo 40 LPES. [↑](#footnote-ref-12)
13. Las funciones descritas, configuran el accionar de una Autoridad Portuaria adecuada a los tiempos modernos, un rol proactivo en la búsqueda de instaurar las mejores prácticas de gobernanza en el sector portuario, que atañen a las funciones, las actividades y los servicios portuarios. En este orden de ideas, Edgardo Amoza acertadamente señala, refiriéndose a la Administración Nacional de Puertos del Uruguay, aunque extensible a cualquier otra corporación gubernamental con competencias portuarias similares, que “La autoridad portuaria debe actuar de acuerdo con criterios empresariales, pero siguiendo el plan previsto de antemano, de manera de lograr la necesaria convergencia tanto de los intereses públicos como privados” [↑](#footnote-ref-13)
14. Ver arriba punto 7, III. **Listado de Elementos Esenciales recomendados a los Estados miembros para sus legislaciones portuarias**, que son funciones atribuibles a una autoridad portuaria o empresa portuaria según denominación del Estado en cuestión. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ariño Ortiz, Gaspar. “El Régimen de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General”, en La Nueva Legislación Portuaria (Comentarios a la Ley 48/2003, de 26 de Noviembre, de Régimen Económico y Financiero de los Puertos de Interés General), Atelier, Barcelona, 2004, p. 35 [↑](#footnote-ref-15)
16. En un sistema portuario centralizado, todas las decisiones y operaciones importantes están controladas por una autoridad portuaria central o nacional. Esto implica que todos los puertos de un país o región están sujetos a una única administración y toma de decisiones centralizada. Esta autoridad central puede ser responsable de la planificación, construcción, mantenimiento, gestión y regulación de todos los puertos dentro de su jurisdicción. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ejemplos legislativos: Partes 1 y 2 LPCA; artículo 24.1, Capítulos III y IV del Título II LPC; artículo 19 LPM, Capítulo V del Título III LPN; artículo 24 w), Capítulo V LPE; artículo 17 LPV; Título I del Libro Primero LPES. [↑](#footnote-ref-17)
18. **Ley No. 47-20 de Alianzas Público Privadas de República Dominicana,** En consonancia con la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, fue promulgada en fecha 20 de febrero del año 2020. Su objeto es establecer un marco normativo que regule el inicio, la selección y la adjudicación de las alianzas, bajo determinados mecanismos institucionales; siempre dentro un proceso competitivo claro y transparente, creando así condiciones favorables para la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura y provisión de servicios públicos. Esta ley define la alianza público privada como un mecanismo por el cual un agente público y uno privado (nacional o extranjero) suscriben voluntariamente un contrato de largo plazo (siendo este el documento constitutivo de la alianza y cuyo término no podrá ser superior a los cuarenta años). [↑](#footnote-ref-18)
19. Rufián, Dolores. Manual de Concesiones de Obras Pública, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1999, p. 12. [↑](#footnote-ref-19)
20. Estos son solo algunos ejemplos de la amplia gama de actividades que forman parte de la explotación de infraestructura portuaria:

Carga y descarga de contenedores: La explotación de infraestructura portuaria implica la operación de grúas y equipos especializados para cargar y descargar contenedores de los buques a los camiones o trenes, y viceversa. Esto implica la gestión eficiente de las operaciones de manipulación de contenedores en las terminales portuarias.

Almacenamiento y distribución de mercancías: La infraestructura portuaria se utiliza para el almacenamiento temporal o a largo plazo de mercancías. La explotación de esta infraestructura incluye la gestión de almacenes y depósitos para asegurar un almacenamiento adecuado y seguro de las mercancías, así como su distribución eficiente dentro y fuera del puerto.

Servicios de amarre y fondeo: La explotación de infraestructura portuaria incluye la gestión de muelles, atracaderos y boyas para el amarre y fondeo seguro de los buques. Esto implica la asignación de espacios de atraque, la coordinación de operaciones de amarre y desamarre, y el seguimiento de las condiciones de seguridad en el puerto.

Servicios de pilotaje y remolque: La infraestructura portuaria también se utiliza para proporcionar servicios de pilotaje y remolque a los buques que ingresan y salen del puerto. La explotación de esta infraestructura implica la coordinación y provisión de prácticos y remolcadores para guiar y asistir a los buques en las maniobras de entrada y salida.

Operaciones de inspección y control aduanero: Los puertos son puntos de control clave para las actividades aduaneras. La explotación de infraestructura portuaria involucra la facilitación de las operaciones de inspección y control aduanero para asegurar el cumplimiento de las regulaciones y facilitar el despacho aduanero de las mercancías.

Servicios de seguridad y protección: La infraestructura portuaria también se utiliza para garantizar la seguridad y protección de los puertos y las operaciones en ellos. Esto incluye la implementación de medidas de seguridad física, sistemas de vigilancia, control de accesos, entre otros. [↑](#footnote-ref-20)
21. La administración del dominio portuario recae en una entidad responsable, que puede ser una autoridad portuaria, una empresa portuaria o una entidad gubernamental, dependiendo del modelo de gestión y la legislación del país. Esta entidad se encarga de la planificación, operación, mantenimiento, desarrollo y regulación del puerto, así como de establecer políticas y normas para su funcionamiento eficiente y seguro. Estas áreas incluyen tanto las instalaciones terrestres como las marítimas que forman parte del puerto. El dominio portuario abarca una serie de elementos, que pueden variar según el puerto y la legislación específica de cada país, pero generalmente incluyen:

Infraestructuras portuarias: se refiere a las instalaciones físicas del puerto, como muelles, atracaderos, terminales de carga, almacenes, patios de contenedores, grúas y equipamiento necesario para las operaciones portuarias.

Áreas de aguas portuarias: se refiere a las áreas marítimas o fluviales dentro del puerto, incluyendo los canales de navegación, dársenas, fondeaderos y áreas de atraque.

Vías de acceso terrestre: se refiere a las carreteras, vías férreas, puentes y conexiones de transporte terrestre que permiten el acceso al puerto.

Zonas de servicio: se refiere a las áreas destinadas a actividades de apoyo y servicios relacionados con el puerto, como oficinas administrativas, aduanas, depósitos, áreas de almacenamiento y estacionamientos.

Zonas de seguridad: se refiere a las áreas designadas para garantizar la seguridad y el control de acceso al puerto, como áreas restringidas, aduanas, puntos de control y sistemas de vigilancia.

. [↑](#footnote-ref-21)
22. Los puertos tienen distintas clasificaciones o tipos. Estos varían de acuerdo con la legislación y con la literatura especializada. Por citar algunas clasificaciones: entre puertos marítimos, fluviales y lacustres; entre puertos multipropósito –o polivalentes- y puertos especializados; entre puertos especializados: en cargas contenedorizadas o en graneles líquidos o en graneles sólidos; entre puertos de alcance o interés nacional y puertos de alcance o interés regional o autónomo; entre otras. [↑](#footnote-ref-22)
23. REGLAMENTO (UE) 2017/352, de 15 de febrero de 2017, por el que se crea un marco para la prestación de servicios portuarios y se adoptan normas comunes sobre la transparencia financiera de los puertos, establece lo siguiente:

Naturaleza jurídica:

Efecto directo (Sin transposición al Derecho interno)

Primacía del Derecho Comunitario

 Propósito:

*La plena integración de los puertos en unas cadenas logísticas y de transporte sin discontinuidades es necesario para contribuir al crecimiento y a un uso y un funcionamiento más eficientes de la red transeuropea de transportes y del mercado interior…*

*(4) Facilitar el acceso al mercado de servicios portuarios y exigir la transparencia y autonomía financieras de los puertos…*

 Alcance armonizador (9 y 10):

No prejuzga el régimen de propiedad

 No impone un modelo de gestión, siempre que se respete el marco normativo.

Establece el principio general de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios propio del Derecho Europeo (11): *“De acuerdo con los principios generales establecidos en los Tratados (Derecho originario de la UE), los prestadores de servicios portuarios deben gozar de libertad para prestar sus servicios en los puertos marítimos contemplados en el presente Reglamento. No obstante, debe ser posible supeditar a determinadas condiciones el ejercicio de esa libertad.”*

Ámbito de aplicación subjetivo: Aplicable a las redes transeuropeas básica y global. Extensible a los otros puertos por los Estados Miembros.

El presente Reglamento se aplica a la prestación de las siguientes categorías de servicios portuarios (en lo sucesivo, «servicios portuarios»), bien dentro de la zona portuaria o bien en los accesos navegables que permiten entrar al puerto:

a)  suministro de combustible;

b)  manipulación de carga;

c)  amarre;

d)  servicios al pasaje;

e)  recepción de desechos generados por buques y residuos de carga;

f)  practicaje, y

g)  remolque.

Contiene Reglas NO APLICABLES a: practicaje, manipulación de carga y pasaje (Capítulo II).

Posibles REQUISITOS MÍNIMOS PARA ACTIVIDAD:

Cualificación profesional del prestador o empleados.

Capacidad financiera del prestador.

Equipos necesarios

Disponibilidad permanente del servicio (Obligación de Servicio Público = OSP)

Cumplimiento de requisitos en materia de seguridad marítima, seguridad y protección de las instalaciones y seguridad medioambiental.

Cumplimiento de obligaciones de la normativa laboral y social.

Honorabilidad del prestador.

Posibilidad de establecer tarifas máximas: cuando la situación del mercado no permita una competencia efectiva.

Limitación del número de prestadores:

Supuestos habilitantes:

Escasez de terreno disponible.

Exigencia de cumplimiento de las OSP

Exigencias de seguridad, protección o sostenibilidad medioambiental

Infraestructuras portuarias o características del tráfico no permitan múltiples prestadores

Procedimiento de selección: Abierto, no discriminatorio y transparente.

Posibilidad de imponer obligaciones de servicio público (OSP)

Operador interno (el propio gestor): en condiciones de igualdad con los demás operadores

Transparencia:

Financiera del ente gestor u operadores internos en su nombre, que reciban fondos públicos.

Si hay operador interno de servicios, o dragado: contabilidad separada del resto de las operaciones.

 Autonomía en la fijación de tasas por infraestructuras:

*Artículo 13.3: “A fin de contribuir a un sistema eficiente de tasas por infraestructuras, la estructura y el nivel de las tasas por infraestructuras portuarias se definirán con arreglo a la estrategia comercial y los planes de inversiones propios del puerto, y respetarán las normas en materia de competencia. Cuando proceda, dichas tasas respetarán asimismo los requisitos generales establecidos en el marco de la política general portuaria del Estado miembro de que se trate.”* [↑](#footnote-ref-23)
24. Sobre el particular, Román Eguinoa, señala que “Definiremos la autorización portuaria como el título administrativo otorgado por una Autoridad Portuaria, por el que se habilita a su titular para realizar actividades en el dominio público portuario, con o sin ocupación privativa, en el bien entendido de que, en caso de haber ocupación privativa de dicho dominio público ha de ser con bienes muebles y/o instalaciones desmontables (...) distinguiremos tres grandes tipos de autorizaciones portuarias: las autorizaciones para ocupación del dominio público portuario, las autorizaciones para la utilización de instalaciones portuarias fijas y las autorizaciones para la prestación de servicios comerciales y otras actividades”.

Ejemplos legislativos: Artículos 8, 25 LPB; artículo 8 LPCA; artículo 45, Sección IV del Capítulo II del Título I LPC; artículo 16 iv), Capítulo IV LPM; artículos 5 6), 23 30) LPN; artículos 5 29), 2, 43, 114, 117 LPA; artículos 8, 9, 24 v), numerales 10, 13 de la vigésimo sexta DTF LPE; 24 8), Capítulo III; 109, artículos 114-119 LPES. [↑](#footnote-ref-24)
25. Ver: La Legislación Dominicana frente a la modernización portuaria, por Lludelis Espinal. Pág. 183 y SS. (obra citada). [↑](#footnote-ref-25)
26. Curso sobre Planificación y Gestión Portuaria (3ra Edición), Ceddet y Valencia Port. Valencia, España, 2007. [↑](#footnote-ref-26)
27. Cañamero, Carlos. Tarificación Portuaria Estratégica. Primera Edición septiembre de 2002, editado y publicado por Indesmar. Impreso en Lima, Perú. 2002. Páginas 34 y 35. [↑](#footnote-ref-27)
28. Ver los siguientes textos jurídicos que han sido emitidos y que : • Decreto 262-15, que contiene el Reglamento del Centro Logístico y las Operaciones de las Empresas Operadoras Logísticas • Resolución 01-2019, Reglamento de Operaciones Logísticas, en el ámbito del Decreto 262-15, emitido por la Dirección General de Aduanas (DGA) [↑](#footnote-ref-28)
29. Los anglosajones distinguen los términos “safety” y el “security”. Cuando ellos hablan de riesgos técnicos, es decir, aquellos riesgos que son consecuencia de la actividad industrial, tales como incendios, explosiones o los vinculados con la actividad laboral se habla de “safety”; mientras que security se vincula con los riesgos vinculados con los actos terroristas o antisociales. En el idioma español, cuando hablamos del concepto “security” se denomina protección. [↑](#footnote-ref-29)
30. Federico Torres, profesor de Seguridad Integral en Puertos, en el curso Planificación Gestión Portuaria. Valencia, España 2006. Patrocinado por CEDDET, Fundación Carolina, Valencia Port y Fundación Valencia Port. [↑](#footnote-ref-30)
31. Sobre el particular, entre otros, véase: Marí Sagarra, Ricard. El Código PBIP (Plan de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias), Ediciones UPC, Barcelona, 2008; Protección en los Puertos (Repertorio de Recomendaciones Prácticas de la OIT y de la OMI), OIT, 1ra. edición, impresa en Francia, 2004; y Seguridad y Salud en los Puertos (Repertorio de Recomendaciones Prácticas de la OIT), 1era. edición, impresa en Malta, 2005. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ejemplos legislativos: Artículos 33 iii v) LPB; artículos 61 (1), 62 (1) (d), 74 (d) LPCA; artículo 47 LPC; artículos 17 ii), 18 LPM; artículos 23 19), 35 f) y g), 36, 37 i), 41 g) y o), 43 a), 50, 53, 67 e), 79, 80 r), 90, 129 h), Capítulo VI del Título III LPN; artículos 14, 17 2) y 9), 21 3), 23 2), 15), 18) y 20), 52 1), 2) y 5), Capítulo XIV, Capítulo XV LPA; artículos 12 h), 24 k), o) y p), 33.3 LPE; artículos 24.4, 66, 72. 3), 11) y 17), Capítulo VI del Título II LPV; artículos 151 7), 296, 297, disposición adicional decimoséptima LPES. [↑](#footnote-ref-32)
33. Ver Review Maritime Transport 2020 de la UNCTAD. páginas 134 y siguientes. [↑](#footnote-ref-33)
34. Arroyo, Ignacio. “El Régimen Portuario Español”, en Derecho Portuario, ob. cit., p. 176. [↑](#footnote-ref-34)
35. Ejemplos legislativos: Artículo 14 2), 21, 31, 51 LPCH; artículo 35 i) LPN; artículo 2 LPA, 28 l); artículo 16 viii), 29, 59, 60, 62 LPM; artículos 88, 123 LPN; artículos 7, 73, 116 LPA; artículos 3 7), 10.2, 13.1, 13.2, 14.1, 14.3, 22.1, 22.2, 24 i) y j) LPE; artículos 30 p), 80 2), 92 d), 125 1 a) y c), 125 2 a), 145 1) y 4), 160 LPES. [↑](#footnote-ref-35)
36. Miguel Navajas hace mención de la planificación de la actividad de los organismos portuarios que conlleva muchas veces en realidad, la planificación del sistema portuario propiamente dicho, en este orden de ideas sostiene “... para promover un marco de leal competencia interportuaria así como definir los objetivos generales del sistema mismo, ajustando de esta manera la inversión a las necesidades y favoreciendo la coordinación e integración de los puertos en el sistema de transportes de interés general (...)”. Para este efecto, Navajas haciendo referencia al sistema portuario español, pero extensible a cualquier otro sistema portuario de la Región, señala: “En primer lugar, el propio marco estratégico del sistema portuario de interés general se elaborará por el Consejo Rector de Puertos del Estado con la participación de las Autoridades Portuarias, que lo remitirá al Ministerio de Fomento para su aprobación. Al propio Ministerio es al que corresponde el establecimiento tanto del propio modelo de desarrollo estratégico, como los criterios de actuación y los objetivos generales de gestión –tanto técnicos como económicos, financieros o de recursos humanos-. Precisamente este marco estratégico será el nuevo instrumento mediante el cual se defina el modelo de desarrollo estratégico, los criterios de actuación y los objetivos generales del conjunto del sistema portuario estatal, de conformidad con la política económica y de transportes del Gobierno. Dichos objetivos generales requieren, no obstante, una concreción y un desarrollo posterior a través de los pertinentes instrumentos de planificación, cuyo desarrollo competerá precisamente a los propios organismos públicos portuarios. Navajas Rebollar, Miguel. “Régimen de Planificación, Presupuestario, Tributario, de Funcionamiento y de Control en la Ley 48/2003, de 26 de Noviembre, de Régimen Económico, y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General”, en La Nueva Legislación Portuaria (Comentarios a la Ley 48/2003, de 26 de Noviembre, de Régimen Económico y Financiero de los Puertos de Interés General), ob. cit., p. 79. [↑](#footnote-ref-36)
37. Ejemplos legislativos: Artículos 10, 12, 16 1), 17 xv) §2, 19, 57 §1 LPB; artículo 36.2 b), Capítulo I del Título IV; artículos 8 3), 13, 50, 53 LPCH; artículos 38, 40 i), 58 bis LPM; artículos 5 16), 28 d), 32 b), 33, 34 a) y b), 35 a) y b), 73 LPN; artículos 10, 11, 17 1) LPA; artículos 3 1), 4, 7.3., 9.1., 10.2., 11.1., 24 a) LPE; artículos 1, 19, 20, 24 1), 25, 26, 72 2), 109 4) LPV; artículos 1 b), 18 a), b), c) y h), 25 c), 52, Capítulo I Título III del Libro I LPES. [↑](#footnote-ref-37)
38. Ejemplos legislativos: Artículo 24.2 LPC; artículo 50 d) LPCH; artículo 43 LPM; artículos 3 6), 69 1), 70 2), 72 1) y 4), 176 1), 178 2), 187 f) LPES. [↑](#footnote-ref-38)
39. Ver: La Legislación Dominicana frente a la modernización portuaria de Lludelis Espinal ob.cit (pag 231 y ss) [↑](#footnote-ref-39)
40. Ejemplos legislativos: Capítulo VI LPB; artículo 5 LPCH; artículo 50 LPM; artículos 79, 80 f) y r) LPN; artículos 3 12) y 15), 14.1, 12 h), 24 n), 32 LPE; artículos 47, 48, 82 2) d), 98 1), 113 7) a), Capítulo VI del Título VI del Libro I LPES. [↑](#footnote-ref-40)
41. Luis Cova Arria y Luis Armando Fortoul Frías, explican cómo están normados los aspectos ambientales en el modelo portuario venezolano, que en esta materia guarda algunas similitudes con otros ordenamientos portuarios de la Región. En este sentido señalan: “En lo que respecta al ámbito ambiental (enfocado en el impacto de las operaciones portuarias sobre el ambiente así como la relación puerto ciudad) es de acotar que corresponde tanto a la Autoridad Acuática (INEA) en conjunto con el Ministerio Popular para el Ambiente (órgano del estado encargado de velar por el desarrollo de un ambiente limpio y sustentable en el país) organismos que son los encargados de velar por el cumplimiento de la normativa ambiental.

En este sentido, los Administradores Portuarios en conjunto con el Ministro del Poder Popular para el Ambiente (como órgano de instrucción administrativa), actuarán en todos aquellos casos que se presenten situaciones susceptibles de degradar el ambiente durante la ejecución de las operaciones portuarias, esto a los fines de la conservación y mejoramiento del ambiente en los puertos nacionales. A su vez, los Administradores Portuarios tendrán la obligación de informar a la Autoridad Acuática así como al Ministerio del Ambiente en todas aquellas modificaciones mejoras o ampliaciones que pretendan efectuar en el puerto, y para ello deberán de presentar ante ambas autoridades el correspondiente estudio de impacto ambiental. Ver: Cova Arria, Luis y Fortoul Frías, Armando. “El Régimen Legal de los Puertos en Venezuela”, en Derecho Portuario, pp. 284-285. [↑](#footnote-ref-41)
42. José María Alcántara recuerda la finalidad del citado instrumento internacional de 1991:

“El Convenio de Viena, de 19 de Abril 1991, de las Naciones Unidas sobre responsabilidad de los empresarios de terminales de transporte (Convención ITO) fue la solución emprendida por UNIDROIT y recogida por la UNCITRAL.

La finalidad de la Convención era conseguir la unificación de la responsabilidad de los empresarios de terminales de transporte (ITO) teniendo en cuenta el equilibro de los legítimos intereses de las partes intervinientes en el transporte internacional de mercancías (cargadores, navieros y los operadores de terminales). Se pretendía acabar con la situación de inseguridad en que se hallan las mercancías que se transportan internacionalmente cuando no se encuentran en poder del Porteador (y por tanto no responde por ellas) ni del cargador ni del destinatario, sino de la Terminal para su almacenaje, preparación para el transporte, entrega al destinatario final o reexpedición a otro destino. Las Naciones Unidas buscó lograr, por medio de esta Convención, un régimen uniforme frente a la caótica situación de los contratos de almacenaje en cada ordenamiento nacional. Y al establecer reglas uniformes internacionales, se completaba el ámbito regulador de las Reglas de La Haya-Visby y Hamburgo para transporte marítimo, y se facilitaba la acción de repetición bajo el régimen multimodal según la Convención de 1980 y otras Convenciones modales”. Alcántara, José María. “La Responsabilidad del Operador de Terminal de Carga (Especial Referencia a las Reglas de Róterdam)”, en Derecho Portuario, ob. cit., p. 206 [↑](#footnote-ref-42)
43. Ejemplos legislativos: Artículos 26, 33 vi), § 1 LPB; artículo 31 (1) LPCA; artículo 45 LPC; artículo 28 LPM; artículos 52 –tercer párrafo-, 79, 83 m), Capítulo V del Título V LPN; artículos 33, 52 8), 53 7), 77 LPA; artículo 8 y Título IV LPV; artículos 113 8), 281 LPES. [↑](#footnote-ref-43)
44. Los diez principios del Pacto Global de las Naciones Unidas resumen las líneas de acción que han de desarrollar todas las empresas en sentido general para establecer sus políticas de responsabilidad social y gozan de una aceptación general. Estos principios en materia de derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente y anti-corrupción se derivan de las siguientes declaraciones:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Estos principios son:

**Derechos humanos**

Principio 1: Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, reconocidos internacionalmente, dentro de su ámbito de influencia.

Principio 2: Las empresas deben asegurarse de no ser cómplices en la vulneración de los derechos humanos.

**Derechos laborales**

Principio 3: Las empresas deben apoyar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.
Principio 4: Las empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción.

Principio 5: Las empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil.
Principio 6: Las empresas deben apoyar la abolición de las practicas de discriminación en el empleo y la ocupación.
**Medio ambiente**Principio 7: Las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente.
Principio 8: Las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental.
Principio 9: Las empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente.

**Lucha contra la corrupción**Principio 10: Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas extorsión y soborno. [↑](#footnote-ref-44)
45. Texto tomado del Análisis Comparativo del marco normativo e institucional portuario en América Latina frente a Colombia – Caso Buenaventura – desde la Responsabilidad Social Empresarial. Estudiante: Natalia Lucumi Pérez, publicado en internet. [↑](#footnote-ref-45)
46. Elizalde, P. (2023, Junio). El Marco Jurídico para Promover y Regular la Transformación Digital de los Puertos de Latinoamérica. Comisión Interamericana de Puertos [PDF]  <https://portalcip.org/wp-content/uploads/2023/07/Presentaci%C3%B3n-Pedro-Elizalde.pdf> [↑](#footnote-ref-46)
47. Ver Review Maritime Transport 2020 de la UNCTAD. páginas 134 y siguientes. [↑](#footnote-ref-47)
48. Cumple una triple función:

1ª Recibo de las mercancías embarcadas y certificado del estado en que éstas se encuentran.

2ª Prueba del contrato de transporte, cuyas condiciones suelen figurar al dorso.

3ª **Documento acreditativo de la propiedad**de la mercancía transportada, negociable y admitido por los bancos en los créditos documentarios como representación de las mercancías. [↑](#footnote-ref-48)
49. (https://essdocs.com/) [↑](#footnote-ref-49)
50. Pejovés Macedo, José Antonio. “Algunas Consideraciones sobre Derecho Portuario Peruano”, ob. cit., p. 68. [↑](#footnote-ref-50)
51. Ejemplos legislativos: artículo 3 LPM; artículo 81 LPN; artículos 41 10), 42 LPA; artículo 24 q) LPE; artículo 125 1) f) y 2 b) LPES [↑](#footnote-ref-51)
52. Ejemplos legislativos: Artículo 17 §1 xi), Capítulo VII LPB; artículos 59 (1) (2), 61 (2) (f) LPCA; artículo 51 6) LPCH; artículo 16 x), Capítulo IX LPM; artículo 5 29), Título VII LPN; Capítulo XVI LPA; artículos 12 f), 31, décima disposición transitoria y final LPE; Título V LPV; Título IV del Libro III LPES [↑](#footnote-ref-52)