

PROYECTO DE REGLAMENTO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS INSTALACIONES PORTUARIAS

4^ª VERSIÓN



IMPLANTACIÓN DEL CÓDIGO PBIP

Mayo 2021 / Ciudad de Guatemala

Comisión Portuaria Nacional

6ª Avenida "A" 8-66 zona 9, Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Teléfono: (+502) 2419-4800

www.cpn.gob.gt



El presente documento constituye la propuesta de anteproyecto de Reglamento para la Protección de las Instalaciones Portuarias; es un estudio técnico-jurídico que no tiene calidad aún de norma de la República de Guatemala, revisado con comentarios adjuntos (2020).

La presente edición incluye observaciones y comentarios surgidos en 2021.

Ciudad de Guatemala, mayo 2021.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AP	Autoridad Portuaria
Código PBIP	Código para la Protección de buques e instalaciones portuarias
Convenio SOLAS	Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar
CPN	Comisión Portuaria Nacional
CNPP	Comité Nacional de Protección Portuaria
DCIP	Declaración de Cumplimiento de la Instalación Portuaria
DPM	Declaración de Protección Marítima
EPIP	Evaluación de Protección de la Instalación Portuaria
MICIVI	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
OCPM	Oficiales de la Compañía de Protección Marítima
OMI	Organización Marítima Internacional
OPB	Oficiales de Protección del Buque
OPIP	Oficial de Protección de la Instalación Portuaria
OPR	Organización de Protección Reconocida
PBIP	Protección de Buques e Instalaciones Portuarias
PPIP	Plan de Protección de la Instalación Portuaria
SPN	Sistema Portuario Nacional
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicaciones

PRÉAMBULO

La Comisión Portuaria Nacional (CPN) es el ente del Gobierno de la República de Guatemala que cumple funciones de dependencia especializada de estudios y asesoría del Organismo Ejecutivo en materia portuaria y temas conexos, así como otras atribuciones.

Derivado de la función que cumple la CPN el Ministro de Finanzas Públicas y el Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda solicitaron en diversas reuniones al Presidente de Junta Directiva de la Comisión Portuaria Nacional, se determinara la solución adecuada para impulsar la emisión de las normas legales que desarrollen las obligaciones internacionales del Estado de Guatemala en el tema de protección portuaria, proponiendo la solución conforme el marco legal del ordenamiento jurídico guatemalteco en concordancia con los diversos convenios e instrumentos internacionales en la materia.

Para cumplir con el requerimiento de las autoridades, se designó a la abogada Kamyla A. Barrientos Pineda, asesora legal de la CPN, para que editara el anteproyecto marco del Reglamento de Protección Portuaria. Presentado el documento matriz se procedió a conformar la “Comisión de Análisis del Anteproyecto del Reglamento de Protección Portuaria”, la cual, durante las diversas reuniones de trabajo fue ampliando y actualizando el documento matriz al contexto nacional e internacional, en especial derivado de crecientes amenazas y fortalecido por la vasta experiencia del equipo de seguridad y protección portuaria de la CPN. Posteriormente se realizaron reuniones con la autoridad marítima y otras entidades quienes brindaron sus aportes y recomendaciones y que permiten la emisión de esta última versión del anteproyecto.

El presidente de Junta Directiva de CPN determinó que el anteproyecto tenga dos ediciones, la primera es una versión comentada y concordada que permita facilitar el acercamiento a su contenido por lo especializado del mismo y se integra conocimiento y experiencia en materia de protección portuaria y de los convenios internacionales; la segunda versión es la normativa sin comentarios, es decir el Anteproyecto del Reglamento tal y como se publicaría en el Diario de Centro América.

Es importante destacar que desde el año 2004 no se había logrado dar solución al vacío legal imperante y que ello generó hallazgos de auditorías internacionales en materia de protección portuaria y marítima y que el presente Anteproyecto permite desvanecer y subsanar esa omisión, colocando a la República de Guatemala en un Estado ejemplar que cumple sus compromisos internacionales y con ello da certeza al Sistema Portuario Nacional y por ende al comercio internacional.

La Comisión de Elaboración y Análisis del Anteproyecto de Reglamento de Protección Portuaria de la Comisión Portuaria Nacional se integró por:

Abogado Omar R. Barrios Osorio	Presidente de Junta Directiva de la CPN
Abogada Kamyla A. Barrientos Pineda	Asesora legal
Licenciado Carlos E. Avelar Mateo	Director de Protección Portuaria
Ingeniero Otto G. Wantland Carcamo	Director de Estudios y Desarrollo Portuario
Almirante (r) Erick A. Sánchez Muñiz	Asesor de Políticas Portuarias
Licenciado Otto G. Spiegelner Robles	Asesor de Protección Marítima Portuaria



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

La seguridad y protección de los buques mercantes y de los puertos es un tema esencial y prioritario para el fomento del comercio internacional vía marítima; como consecuencia de ello el Estado de Guatemala adquirió el compromiso de garantizar la seguridad de las personas en la navegación de buques de pasajeros y carga, ratificando el **Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974** enmendado, (Convenio SOLAS), mediante el Decreto Ley Número 74-82. En la versión adoptada por Guatemala de dicho Convenio Internacional se incluyó el procedimiento de aceptación tácita. ⁽¹⁾ El instrumento internacional de aplicabilidad y cumplimiento en la República de Guatemala establece:

CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA SEGURIDAD DE LA VIDA HUMANA EN EL MAR, 1974

LOS GOBIERNOS CONTRATANTES,

CONSIDERANDO que es deseable acrecentar la seguridad de la vida humana en el mar estableciendo de común acuerdo principios y reglas uniformes conducentes a ese fin,

CONSIDERANDO que el modo más eficaz de lograr ese propósito es la conclusión de un convenio destinado a reemplazar la Convención internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, 1960, teniendo en cuenta los cambios ocurridos desde que ésta fue concertada,

CONVIENEN:

ARTICULO I. Obligaciones generales contraídas en virtud del Convenio

¹ La aceptación tácita consiste en que, toda enmienda realizada a un Convenio entrará en vigor en una fecha determinada a menos que, antes de esa fecha, un determinado número de Partes que señale el Convenio, haya formulado objeciones.

- a) Los Gobiernos Contratantes se obligan a hacer efectivas las disposiciones del presente Convenio y de su Anexo, el cual será una parte integrante de aquél. Toda referencia al presente Convenio supondrá también una referencia al Anexo.
- b) Los Gobiernos Contratantes se obligan a promulgar todas las leyes, decretos, órdenes y reglamentos y a tomar todas las medidas que se precisen para dar al Convenio plena efectividad y así garantizar que, desde el punto de vista de la seguridad de la vida humana, todo buque será idóneo para el servicio a que se le destine.

Posteriormente, el trágico evento del 11 de septiembre de 2001 acaecido en la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, motivó para que en la XXII Sesión de la Asamblea de la Organización Marítima Internacional (OMI) en noviembre de 2001, se acordara por unanimidad el desarrollo de nuevas medidas relacionadas con la protección de los buques e instalaciones portuarias; ⁽²⁾ dichas medidas tenían por objeto prevenir actos terroristas. Derivado de esta situación, el 1 de julio de 2004, un nuevo régimen internacional de protección marítima fue adoptado en el Convenio SOLAS. Se emite el Capítulo XI-2, denominado Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP), el cual versa sobre medidas especiales para incrementar la protección en las instalaciones terrestres vinculadas a la actividad marítima, es decir los puertos, y en los buques bajo responsabilidad del Estado Pabellón, es decir los registrados en cada Nación. El Código PBIP cual entró en vigor apenas 18 meses después de su adopción por la Conferencia del SOLAS en diciembre de 2002. Como consecuencia, todos los Estados Parte debían implantar en sus ordenamientos legales, la normativa relativa a la protección de los buques y de las instalaciones portuarias. ⁽³⁾

² **Fernando Martínez Sanz, María Victoria Petit Lavall, Achim Pütz, Lorena Sales Pallarés.** Aspectos jurídicos y económicos del transporte: Hacia un transporte más seguro, sostenible y eficiente. Publicacions de la Universitat Jaume I, 2007 - Business & Economics. Pág. 924.

³ Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP), Resolución 2 de la Conferencia de los Gobiernos Contratantes del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (1974), adoptada el 12 de diciembre de 2002 (Publicada en el Diario Oficial el 31 de julio de 2006).

1. LOS PUERTOS MARÍTIMOS EN GUATEMALA

Sobre los puertos marítimos la Constitución Política de la República de Guatemala ⁽⁴⁾ en el artículo 131 preceptúa:

*“Por su importancia económica en el desarrollo del país, se reconoce de utilidad pública, y por lo tanto, gozan de la protección del Estado, todos los servicios de transporte comercial y turístico, sean terrestres, marítimos o aéreos, dentro de los cuales quedan comprendidos las naves, vehículos, instalaciones y servicios. **Las terminales terrestres, aeropuertos y puertos marítimos comerciales, se consideran bienes de uso público común, y así como los servicios del transporte, quedan sujetos únicamente a la jurisdicción de autoridades civiles.** (...)”* (Negrita y subrayado propio).

Por lo establecido constitucionalmente, los puertos marítimos comerciales son considerados bienes de uso público común, con calidad de bienes del Estado (Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 121) y se encuentran bajo la jurisdicción y el control exclusivamente de autoridades civiles. En la República de Guatemala, existe una clara y concisa delimitación de competencias con relación a la Autoridad Portuaria, derivado del fundamento constitucional, y de la Autoridad Marítima. En el caso de la Autoridad Portuaria, establecida en la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto No. 114-97 del Congreso de la República, la competencia la ejerce el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) y, en el caso de la denominada Autoridad Marítima, se ejerce por conducto del Ministerio de la Defensa Nacional, aunque esa atribución no se encuentra determinada en ley de rango ordinario (Decreto), pero se menciona en algunos acuerdos ministeriales (internos) del Ministerio de la Defensa Nacional. ⁽⁵⁾ Para la elaboración del presente proyecto, este elemento es esencial, ya que las competencias que establece la ley deben respetarse y cumplirse conforme a la misma, en el caso del Código PBIP, es sumamente

⁴ Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 131.

⁵ El Decreto Número 20-76 del Congreso de la República de Guatemala, establece en el artículo 8 que “El Ejército de Guatemala, estará encargado de velar por el respeto de los Derechos de la República sobre su Mar Territorial y sobre la Zona Económica Exclusiva.”

relevante destacar que la Autoridad Portuaria, a cargo del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, es el ente encargado de desarrollar e implantar la protección de las instalaciones portuaria, por mandato constitucional y legal. Debemos agregar que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo, artículo 30, literal i), la atribución para ejercer la actividad Estatal de Autoridad Portuaria corresponde al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda:

Artículo 30. Ministerio De Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda le corresponde formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico aplicable al establecimiento, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de comunicaciones y transporte del país; al uso y aprovechamiento de las frecuencias radioeléctricas y del espacio aéreo; a la obra pública; a los servicios de información de meteorología, vulcanología, sismología e hidrología; y a la política de vivienda y asentamientos humanos; para ello, tiene a su cargo las siguientes funciones: (...)

i) Ejercer la autoridad portuaria y aeroportuaria nacional. (...)"

La calidad de Autoridad Portuaria es ratificada en la Jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad:

"De acuerdo con la Ley del Organismo Ejecutivo, corresponde al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (nominado así por el Decreto 22-99 del Congreso de la República) formular políticas y hacer cumplir el régimen jurídico aplicable al establecimiento, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de comunicaciones y transporte del país, y para ello, dicho Ministerio de Estado ejerce la autoridad portuaria y aeroportuaria nacional -artículo 30, literal i) de la Ley del Organismo Ejecutivo-." Inconstitucionalidad Total, Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 1221-2001, Guatemala, 7 de marzo de 2002.

Aspecto relevante que se debe considerar en la integración del Código PBIP es que los principales puertos tanto en el Océano Pacífico, como en el Atlántico, son nacionales, es decir se encuentran bajo jurisdicción Estatal, pero el sistema de administración de los mismos corresponde a entidades descentralizadas y/o autónomas y que su competencia fundamental radica en administrar los servicios marítimo-portuarios con relación al tráfico

portuario, carga y descarga de mercancías para el comercio exterior, embarque y desembarque de pasajeros y aquellos servicios conexos. Aún dotados de personalidad jurídica propia, por principio constitucional, deben coordinar su política, con la política general del Estado y en su caso, con la especial del ramo a que correspondan. ⁽⁶⁾

Sobre la autonomía de las entidades portuarias nacionales en Guatemala es necesario explicar que existe la autonomía orgánica, que corresponde a los entes que son reconocidos constitucionalmente como tal y la autonomía técnica que es la constituida por el Congreso de la República; las entidades portuarias nacionales ostentan autonomía técnica, al respecto la jurisprudencia establece:

*“Que la autonomía técnica, por ser concedida por el legislador ordinario y no por el legislador constitucional, no goza de la especial protección que confiere el principio de rigidez constitucional. Respecto de la autonomía técnica, se indica en esta opinión que es a ésta a la que se hace alusión en el segundo párrafo del artículo 134 constitucional, cuando en dicho precepto se indica que: “La autonomía, **fuera de los casos contemplados en la Constitución de la República**, se concederá únicamente [se entiende, por el legislador ordinario] cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines” (lo realizado no aparece así en el texto original).”* Opinión Consultiva, Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 3174-2010, Guatemala, 17 de septiembre de 2010.

En ese marco de autonomía técnica se tiene la *“característica principal que los entes autónomos puedan, conforme el contenido de la ley que los crea, tener libertad de accionar y regular sus actividades, tanto internas como externas, propias de su competencia. Así pues, una entidad autónoma (técnicamente) puede perfectamente regular las relaciones laborales con sus empleados sin necesidad de sujetarse a cualquier disposición de ese tipo que emita el poder ejecutivo centralizado.”* Apelación de Sentencia de Amparo, Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 1201-2018: Guatemala, 9 de octubre de 2018.

⁶ Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 134.

Por lo anterior es importante distinguir los ámbitos que son de regulación propia del ente Estatal con autonomía técnica y cuales son regulados por el Congreso de la República en la denominada “legislación primaria” o en su caso por el Organismo Ejecutivo en la “legislación secundaria”; al respecto:

“El servicio que presta un ente autónomo puede ser objeto de regulación legal, siempre que la misma no disminuya, restrinja o tergiverse la esencia de su autonomía y la de sus organismos rectores y administrativos, y ello implica que no intervenga fijando pautas ínsitas a la competencia institucional y sin cuya exclusividad el concepto de autonomía resultaría meramente nominal pero no efectivo. Debe tomarse en cuenta que las entidades autónomas no pueden actuar fuera de los fines del Estado, con los que deben ser concurrentes; tampoco puede tal autonomía ser mermada al extremo que pierdan los entes su autogobierno y la discrecionalidad para el cumplimiento de los fines que le haya asignado el Estado en la norma que los crea. Posee capacidad de autorregulación y autodeterminación.” (Sentencias de diez de diciembre de dos mil trece, diecisiete de marzo de dos mil quince, y veintinueve de marzo de dos mil dieciséis, dictadas en los expedientes acumulados 1512-2013 y 1637-2013; 1231-2014 y 3617-2015, respectivamente).

Por lo anterior expuesto, para cumplir efectivamente con la implantación del Código PBIP en el ordenamiento nacional, la Autoridad Portuaria deberá emitir la regulación necesaria y que efectivamente incorpore al sistema nacional (domestique) la parte A y B del Código, las cuales contienen las prescripciones y orientaciones relativas a las disposiciones del Capítulo XI-2 del Convenio SOLAS de 1974, enmendado, que coadyuvan en la efectiva implementación del Código PBIP y es de cumplimiento obligatorio por los puertos nacionales públicos o en su caso los administrados por entidades de Derecho Privado.

La OMI con la finalidad de apoyar a los Estados Parte a realizar una efectiva ejecución de las directrices señaladas en el Código PBIP y la correcta implantación de este en el ordenamiento legal de los Estados Parte, emitió el 1 de junio del año 2016, a través del Comité de Seguridad Marítima, la **Circular MSC/1525**, que contiene las orientaciones para la elaboración de regulación nacional en materia de protección marítima. Dicha circular fue

tomada en consideración para la elaboración del presente Reglamento, que tiene como objetivo principal la implantación del Código PBIP en el ordenamiento jurídico guatemalteco y cumplir con los estándares internacionales de protección portuaria.

2. ANTECEDENTES DEL CÓDIGO PBIP

El Código PBIP representa el arduo trabajo del Comité de Seguridad Marítima de la OMI y su Grupo de Trabajo de Seguridad Marítima desde que el vigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea aprobó la Resolución A.924 (22) ⁽⁷⁾.

La Asamblea examinó las medidas y procedimientos para prevenir actos de terrorismo que amenazan la seguridad de los pasajeros y la tripulación y también la protección de los buques en noviembre de 2001. Los gobiernos contratantes adoptaron el Código PBIP el 12 de diciembre de 2002. Otra resolución que también incluyó las enmiendas necesarias a los Capítulos V y XI de SOLAS para el cumplimiento del Código PBIP, se hizo obligatorio a partir del 1 de julio de 2004. El Capítulo XI-1 y un nuevo Capítulo XI-2 fueron incorporados, los cuales versaban sobre medidas especiales para mejorar la seguridad marítima ⁽⁸⁾.

La disposición del Capítulo XI-2 de SOLAS 74 y el Código PBIP se aplica a los buques y a las instalaciones portuarias. La extensión de SOLAS para cubrir las instalaciones portuarias se acordó sobre la base que SOLAS ofrecía un medio más rápido para garantizar que las medidas de seguridad necesarias entraran en vigor y se aplicaran con prontitud. El Código fue desarrollado a partir de la necesidad de prevenir atentados terroristas y otras actividades de génesis delictivo (tráfico de armas, tráfico de estupefacientes, inmigración

⁷ Organización Marítima Internacional. **Resolución A.924(22)** aprobada el 20 de noviembre de 2001 (Punto 8 del orden del día) *“Examen de las Medidas y Procedimientos para Prevenir Actos de Terrorismo que Ponen en Peligro la Integridad Personal de los Pasajeros y de la Tripulación y la Seguridad de los Buques”*. Disponible en: https://www.directemar.cl/directemar/site/artic/20170301/asocfile/20170301125506/924_22.pdf. Fecha de consulta: 05 de mayo de 2020.

⁸ *ibid.*

ilegal, etc.) preservar la protección interior de las naciones y garantizar la protección del transporte de mercancías y personas. ⁽⁹⁾

3. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL CÓDIGO PBIP

El objetivo primordial del Código PBIP es establecer un marco internacional que implique la cooperación entre los gobiernos contratantes, las agencias gubernamentales, las administraciones locales y las industrias portuarias con el fin de detectar y evaluar las amenazas de protección que puedan surgir y tomar medidas preventivas contra incidentes de protección que afectan a los buques o instalaciones portuarias, que son utilizadas para el comercio internacional. ⁽¹⁰⁾

En el Código se señalan las funciones y responsabilidades respectivas de todas las partes interesadas, a nivel nacional e internacional para garantizar la protección marítima. En ese mismo sentido, se busca garantizar la pronta y eficiente recopilación e intercambio de información relacionada con la protección y proporcionar una metodología para las evaluaciones de protección. Derivado de estas circunstancias, las instalaciones portuarias y los buques deberán tener planes y procedimientos establecidos para reaccionar a los niveles cambiantes de protección y para garantizar la confianza que existen medidas de protección marítima adecuadas y proporcionadas.

Por lo tanto, el Código señala el denominado “*Plan de Protección de la Instalación Portuaria*”, el cual debe desarrollarse para garantizar la aplicación de medidas diseñadas para proteger la instalación portuaria y los buques, personas, carga y unidades de

⁹ Facilitación del comercio y el transporte en América Latina y el Caribe. **LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN PORTUARIA: UN AÑO DESPUÉS DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN DE BUQUES E INSTALACIONES PORTUARIAS (PBIP).**

Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36057/1/FAL-227-ESP_es.pdf. Fecha de consulta: 07.05.2020.

¹⁰ Organización Marítima Internacional. **Código PBIP.** Disponible en :

[http://www.imo.org/es/OurWork/Security/Guide to Maritime Security/Paginas/SOLAS-XI 2%20ISPS%20Code.aspx](http://www.imo.org/es/OurWork/Security/Guide%20to%20Maritime%20Security/Paginas/SOLAS-XI%20ISPS%20Code.aspx). Fecha de consulta: 06.05.2020.

transporte de carga, dentro de una instalación portuaria de los riesgos de cualquier incidente.

El objetivo del Plan de Protección de la Instalación Portuaria es mitigar los riesgos identificados en la evaluación de protección de la instalación portuaria. El propietario u operador de la instalación portuaria tiene la autoridad principal para garantizar la protección de la instalación portuaria. ⁽¹¹⁾

El ámbito de aplicación del Código PBIP se circunscribe a los buques en viajes internacionales, incluidos los buques de pasajeros, buques de carga de 500 toneladas brutas y más, y las unidades móviles de perforación en tierra y ahora, las instalaciones portuarias que prestan servicio a dichos buques. Sin embargo, el Código PBIP no es aplicable a los buques con derecho a inmunidad soberana, incluidos los buques de guerra, los auxiliares navales o los buques de propiedad u operados y utilizados por un gobierno en un servicio no comercial.

Es importante recalcar que, en la implantación de esta norma a la legislación guatemalteca en el Reglamento que se presenta, solamente incluye lo relativo a la protección en la instalación portuaria, derivado de la competencia del MICIVI en la materia, no así en el ámbito marítimo. Cabe mencionar que el Código PBIP contiene requisitos obligatorios con respecto a las disposiciones del Capítulo XI-2 en la Parte A y una serie de recomendaciones para su implantación en la parte B.

4. PROTECCIÓN DE LA INSTALACIÓN PORTUARIA

La finalidad de la implantación del Código PBIP en los Estados Parte es brindar y garantizar la protección de las instalaciones a los buques que realicen viajes internacionales, como consecuencia ésta requiere que todas las instalaciones portuarias realicen una evaluación

¹¹ Marí Sagarra, Ricard. El código PBIP 1. Operatividad en la interfaz buque-puerto Universitat Politècnica de Catalunya. Iniciativa Digital Politècnica, 2010.

de protección y luego establezcan un plan de protección de la instalación portuaria. La evaluación de protección de la instalación portuaria puede ser realizada por la Autoridad Designada o una Organización de Protección Reconocida (OPR) autorizada.

El Código PBIP es un trascendental instrumento internacional, que tiene como objeto lograr, que las instalaciones portuarias sean una cápsula de protección para cuando se produzca la interrelación de la interfaz buque-puerto; ⁽¹²⁾ debiéndose considerar la importancia de la obligación internacional adquirida por el Estado de Guatemala al ser parte del Convenio SOLAS.

5. IMPLANTACIÓN DEL CÓDIGO PBIP EN GUATEMALA

Al momento que un convenio internacional es ratificado por el Estado de Guatemala, éste pasa a ser parte del ordenamiento jurídico nacional, la Corte de Constitucionalidad se ha pronunciado:

*“(...) de conformidad con nuestro sistema legal, los Convenios Internacionales aceptados y ratificados por el Estado de Guatemala **constituyen parte del sistema jurídico propio del Estado de Guatemala**, por lo que la facultad reglamentaria del artículo 183 de la Constitución Política de la República permite al Presidente de la República desarrollar la **reglamentación en esta materia**, en ausencia de una normativa legislativa ordinaria.” ⁽¹³⁾ (Lo resaltado y subrayado no pertenece al texto original)*

Todo instrumento internacional debe ser reglamentado para cumplir el proceso de “nacionalización” de su aplicabilidad en el campo de la administración pública y de la sujeción de las personas individuales y jurídicas, así como de las organizaciones que se relacionen. Ese proceso de “acoplamiento” al sistema jurídico nacional mediante un

¹² Marí Sagarra, Ricard y Ramiro Santalices Fernández. **El Código PBIP-2. Desarrollo de las ordenanzas portuarias**. Universitat Politècnica de Catalunya. Iniciativa Digital Politècnica, 2010. Pág. 16.

¹³ Amparo en Única Instancia, Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 1072-2011, Guatemala, 24 de noviembre de 2011.

Acuerdo Gubernativo es relevante, porque éste último es el acto de gobierno que contiene la normativa de nivel reglamentario en el cual se señalan los procedimientos que desarrollan, las directrices señaladas en un convenio e incluso las recomendaciones posteriores emanadas de este último. En el caso en concreto del Código PBIP, el presente Reglamento es necesario para implantar el mismo, domesticándolo a la legislación nacional y señalando los procedimientos que el Sistema Portuario Nacional deberá cumplir para garantizar la protección en las instalaciones portuarias y cumplir la obligación adquirida a nivel internacional. Las propias directrices de la OMI señalan que “el enfoque exacto adoptado depende del ordenamiento jurídico y legislativo de cada país.” ⁽¹⁴⁾

En el presente caso, el “enfoque exacto” de regulación al ordenamiento nacional es por medio de normas jurídicas de nivel reglamentario, por ser el procedimiento que corresponde a la aplicabilidad y desarrollo del Código PBIP en nuestra legislación, considerando la importancia que tiene las reglas técnicas que se derivan del mismo y que se deberán emitir oportunamente en complemento de una eficiente y eficaz protección portuaria; sobre la importancia de las reglas técnicas la Corte de Constitucionalidad ha emitido la siguiente jurisprudencia:

“Como cuestión previa es importante señalar que, de acuerdo con la Teoría General del Derecho, las normas sociales se dividen en normas morales, normas jurídicas, normas convencionales y reglas técnicas. Las normas morales son aquellas reglas de conducta que tienden a realizar los valores socialmente reconocidos en la comunidad que tienen las características de autonomía, unilateralidad, incoercibilidad é interioridad; las normas jurídicas son las reglas de conducta que un Estado impone a la comunidad, de acuerdo con sus propios procedimientos y que están contenidas, generalmente, en las denominadas leyes y reglamentos; las normas convencionales son aquellas reglas de cortesía y de etiqueta, que no necesariamente son observadas por toda la comunidad; y las reglas técnicas son aquellas normas que “muestran los medios que es necesario poner en práctica para el logro de

¹⁴ Comité de Seguridad Marítima de la OMI. **Orientaciones para la elaboración de legislación nacional en materia de Protección Marítima.** MSC.1/Circ.1525 de fecha 1 de junio de 2016.

determinados fines. No son normas [jurídicas] sino enunciaciones hipotéticas... indican los métodos que es ineludible seguir, en la hipótesis de que se quiera realizar tal o cual propósito..." (García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 26 Edición, Editorial Porrúa, México, 1977)." Inconstitucionalidad General Parcial, Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 2315-2008, Guatemala, 26 de mayo de 2009.

El Código PBIP entraba en vigor el 1 de julio de 2004 y por ello en enero 2003 se integró un grupo de trabajo con el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, el Ministerio de la Defensa Nacional, el Ministerio de Gobernación y la Presidencia de la República (a través del Comisionado Antiterrorismo) y se determina que la Autoridad Portuaria es responsable del Código PBIP y de su efectiva implantación en los puertos. Se dispone que el Equipo Auditor Interinstitucional sea liderado por la Comisión Portuaria Nacional con la calidad de Autoridad Designada y que este equipo se integre por representantes de los Ministerios de Estado anteriormente citados. Lo anterior se confirma mediante la comunicación oficial de fecha 22 de abril de 2003 del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, donde nombra a la **Comisión Portuaria Nacional como Autoridad Designada** del Código PBIP en cuanto a la protección de las instalaciones portuarias y como consecuencia, asume la responsabilidad de evaluación, elaboración, aprobación e implementación de la Certificación del Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (Código PBIP) en los puertos nacionales y la sucesiva notificación a la Organización Marítima Internacional.

Posteriormente la autoridad portuaria emite el Acuerdo Ministerio No. 1687-2007 del 8 de agosto de 2007, donde en el artículo 1 establece a los puertos marítimos la obligación de implementar las acciones necesarias para dar cumplimiento a los compromisos de Guatemala contenidos en el Código PBIP.

En el año 2015 el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda en su calidad de Autoridad Portuaria, designa nuevamente, a la Comisión Portuaria Nacional a través del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional, la facultad de llevar a cabo las auditorías respecto a la verificación del cumplimiento de la normativa del Código de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP).

El Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP), en la Parte B Orientaciones Relativas a las Disposiciones del Capítulo XI-2 del Anexo del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974, Enmendado, establece los “procesos previstos para el establecimiento y la implantación de las medidas y los medios necesarios para lograr y mantener el cumplimiento de las disposiciones del capítulo XI-2 y de la parte A del presente Código”, estableciendo en el punto 4 las **Responsabilidades de los Gobiernos Contratantes** y preceptúa:

Autoridades designadas

4.2 Los Gobiernos Contratantes podrán nombrar a una autoridad designada, dentro del propio Gobierno, para que desempeñe sus funciones de protección en relación con las instalaciones portuarias, indicadas en el capítulo XI-2 o en la parte A del presente Código.

Por lo anterior el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, en función de autoridad portuaria, por medio del Acuerdo Ministerial No. 377-2019 del 1 de abril de 2019, nombra a la Comisión Portuaria Nacional, como **Autoridad Designada** dentro del Gobierno, para que desempeñe las funciones de Protección de Instalaciones Portuarias -ADPIP-, con potestad de ejercer las actividades inherentes al cumplimiento de las normas de protección portuarias establecidas en el Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP), ratificando con ello la actividad que la CPN realiza desde el año 2003.

Es así como el Gobierno del Estado de Guatemala ha cumplido con organizar las atribuciones derivadas del Convenio Internacional, generando una actividad constante y conjugada entre la autoridad portuaria (CIV) y la autoridad designada (CPN), impulsando la implementación de dicha normativa internacional en todas las instalaciones del Sistema Portuario Nacional y la verificación de su cumplimiento con compromiso y colaboración de las administraciones portuarias, comprometidas con sus asociados de negocios y usuarios en general, quienes han ejecutado un proceso continuo y complejo para lograr el objetivo trazado y, en especial, se ha cumplido con el principio constitucional de que los puertos y terminales marítimas, así como el transporte comercial relacionado, se encuentra sujeto a la jurisdicción de las autoridades civiles.

Desde la entrada en vigencia a nivel mundial de la normativa contenida en el Código PBIP, con la finalidad de garantizar la existencia de medidas de protección adecuadas y proporcionales en las instalaciones portuarias, para prevenir y detectar todo tipo de amenazas, el Estado de Guatemala ha cumplido con desarrollar procedimientos técnicos de protección, los cuales se encuentran en constante desarrollo, pero no se ha efectuado el proceso de implementación a nivel reglamentario del Convenio Internacional de la materia (Código PBIP), razón fundamental del presente proyecto y que constituye el último proceso para cumplir con todas las obligaciones que asumió el Gobierno en esta materia, siendo el fin principal de nacionalizar la normativa, incorporándola en nuestra legislación nacional con estricto cumplimiento de los principios constitucionales y estándares internacionales de Derechos Humanos y así contar con la declaración de puertos seguros, lo cual genera certeza jurídica en el comercio internacional y mayores oportunidades de crecimiento para nuestra Nación.

El no cumplimiento de lo preceptuado por el Código PBIP, generaría la declaratoria de “puerto no seguro” en el Estado de Guatemala, lo que conlleva consecuencias de toda índole, pero primordialmente en la economía nacional y la afectación o hasta paralización del comercio exterior. Es menester destacar que la Comisión Portuaria Nacional ha llevado a cabo las labores de protección de las instalaciones portuarias desde la entrada en vigencia del Código PBIP y que actualmente, el presente proyecto de Reglamento, responde a los requerimientos legales y técnicos en esta materia, para dar el total y efectivo cumplimiento de lo preceptuado por la norma internacional en cuestión, incorporada a nuestra legislación nacional.

6. IMPLANTACIÓN DEL CÓDIGO PBIP EN INSTALACIONES PORTUARIAS Y EN BUQUES: NORMATIVAS DISTINTAS POR PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.

En un Estado Constitucional de Derecho como lo es el Estado de Guatemala, existen diversos principios fundamentales que rigen el ordenamiento jurídico nacional, estableciendo límites, controles y balances entre los diversos órganos, instituciones y otorgando competencias específicas a cada órgano, con la finalidad de evitar la duplicidad de funciones, siendo esta última situación resuelta por el principio de separación de competencias administrativas, en el que, por virtud de la ley, se establecen cada una de las funciones que debe realizar cada órgano administrativo estatal y por otro lado el principio de legalidad (artículo 154 Constitucional), señala la circunstancia que los funcionarios públicos, podrán hacer solo aquello que la ley les permita hacer. Al ser ambos principios constitucionales, sumado a lo ya explicado sobre la exclusividad de jurisdicción de autoridades civiles en los puertos marítimos, ninguna ley o reglamento de rango inferior puede contrariar esos postulados rectores, ya que, en el caso de contrariar o tergiversar, cualquiera de esto con una norma de rango inferior, devendría *inconstitucional*.

La implantación de un Convenio Internacional a la legislación nacional debe ser realizado por profesionales con capacidad y conocimiento en el ámbito legal y técnico objeto de la Convención, ya que el desconocimiento del ordenamiento jurídico del Estado puede ocasionar colisión normativa, antinomia e incluso inconstitucionalidades y por consecuencia generar instrumentos que carecen de valor legal, aplicabilidad práctica e incluso generar incertidumbre, haciendo incurrir a las autoridades superiores en responsabilidades administrativas y ocasionando que el Estado de Guatemala denote alguna clase de irresponsabilidad ante la comunidad internacional, en especial en un tema tan delicado como la protección y acciones antiterroristas, que son temas de interés mundial; por lo anterior es menester recalcar que la implantación del presente Reglamento debe realizarse tomando en consideración lo establecido en la norma constitucional y respetando las competencias administrativas de las instituciones que se integran en el