

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL**

**IMPLICACIONES DE LA FALTA DE NACIONALIDAD Y
CIUDADANÍA MEXICANAS DEL CAPITÁN Y TRIPULACIÓN
EN LAS EMBARCACIONES NACIONALES**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

PRESENTA:

CATHERINE ALCIBAR RUIZ CABANAS



ASESOR: LICENCIADA MARÍA DEL CARMEN PATRICIA ÁLVAREZ SÁNCHEZ

Ciudad de México,

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Catherine Alcibar Ruiz Cabañas

FECHA: 27-marzo-2009

FIRMA: 



FACULTAD DE DERECHO
Seminario de Derecho Internacional

DR. GUSTAVO GONZÁLEZ BONILLA

ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA
DIRECCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
PRESENTE

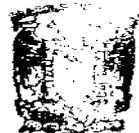
La alumna **ALCIBAR RUIZ CABAÑAS CATHERINE** con número de cuenta **099026510** inscrita en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada **"IMPLICACIONES DE LA FALTA DE NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA MEXICANAS DEL CAPITÁN Y TRIPULACIÓN EN LAS EMBARCACIONES NACIONALES"** dirigida por la **LIC. MARÍA DEL CARMEN PATRICIA ÁLVAREZ SÁNCHEZ**, investigación que, una vez revisada por quien suscribe, se aprobó por cumplir con los requisitos reglamentarios, en la inteligencia de que el contenido y las ideas expuestas en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de su autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción II del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18,19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes Profesionales, solicito de usted ordene la realización de los tramites tendientes a la celebración del examen profesional de la alumna mencionada.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes, contados de día a día, a partir de aquel en que le sea entregado el presente oficio, con la aclaración de que, transcurrido dicho plazo sin haber llevado a efecto el examen, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que sólo podrá otorgarse nuevamente, si el trabajo recepcional conserve su actualidad y en caso contrario hasta que haya sido actualizado, todo lo cual será calificado por la Secretaría General de la Facultad.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, a 31 de enero de 2008


DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA.
DIRECTORA DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO INTERNACIONAL

MEMYM/plr.

Dedicado a mi madre Patricia Ruiz Cabañas Salazar y a la Universidad Nacional Autónoma de México, las dos columnas que sostuvieron este sueño.

Agradezco:

A Dios porque desde que me tomo de su mano no
me ha soltado

A mis padres por hacerme parte de su vida

A mis abuelos Raquel y Alejandro por su amor y su
tiempo

A mis hermanas Karla, Karime y Carisa por ser mis
amigas desde la primera vez que las vi

A los que me han dado su amistad y cariño, en
especial a txcoatl con el que aprendí "porque el
cielo es azul"

A mis maestras Lic. Virgilia Elvia Alejandra
Núñez y Tovar y a la Q.F.B. Sara Esther Nava
Delgado por todas sus enseñanzas y consejos

A la Lic. Patricia Álvarez Sánchez por dirigirme
en este proyecto.

ÍNDICE

IMPPLICACIONES DE LA FALTA DE NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA MEXICANAS DEL CAPITÁN Y TRIPULACIÓN EN LAS EMBARCACIONES NACIONALES

INTRODUCCIÓN.....	8
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO CONCEPTOS OPERATIVOS

1.1 Nacionalidad.....	12
1.2 Ciudadanía.....	14
1.3 Derechos Políticos.....	15
1.4 Territorio.....	16
1.5 Jurisdicción.....	19
1.6 Soberanía.....	20
1.7 Función Ejecutiva.....	21
1.8 Capitán.....	23
1.9 Tripulación.....	25
1.10 Embarcación.....	26
1.11 Globalización.....	27
1.12 Contrato de fletamento.....	28

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO JURÍDICO

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	33
2.2 Legislación marítima en el ámbito jurídico nacional.....	47
2.2.1 Ley de Navegación, abrogada.....	47
2.2.2 Ley de Navegación y Comercio Marítimos.....	49
2.2.3 Ley Federal del Trabajo.....	55
2.3 Tratados y Convenciones Internacionales.....	59
2.3.1 Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	59

CAPÍTULO TERCERO

POLÍTICAS NEOLIBERALES EN LA LEY DE NAVEGACIÓN Y COMERCIO MARÍTIMOS

3.1 El capitán en la legislación mexicana vigente, en contraposición con las funciones eventuales.....	62
3.1.1 Naturaleza jurídica de la representación del capitán.....	65
3.2 Crítica al párrafo cuarto del artículo 25 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.....	77
3.3 ¿Qué implica que un capitán y la tripulación carezcan de sus derechos políticos?.....	80
3.4 La tripulación y su impacto en la economía nacional.....	84

3.5 Crítica al artículo 40 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.....	92
--	----

CAPÍTULO CUARTO

MODIFICACIONES A LA LEY DE NAVEGACIÓN

4.1 Reforma al artículo 25 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.....	100
4.2 Reforma al artículo 40 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.....	104
CONCLUSIONES.....	113
BIBLIOGRAFÍA.....	117

INTRODUCCIÓN

*"México es un país marítimo que, paradójicamente, en su historia cometió el imperdonable error de volver las espaldas a sus mares. Desarticulamos nuestros puertos, agotamos nuestras marinas, tanto la mercante como la militar, y abandonamos nuestros recursos marítimos..."*¹

De la investigación en bibliotecas y librerías, de las visitas realizadas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, al Puerto de Tampico y a la Terminal de Altamira, en Tamaulipas, entre otras, percibimos que las condiciones en que se encuentra la marina mercante nacional, en cuanto hace a la infraestructura y al marco legal en que se desarrolla, la colocan en una situación de amplia desventaja frente a las navieras extranjeras, razón que repercute directamente en el factor humano de este sector, y cuyas consecuencias se ven reflejadas en el desarrollo económico de nuestro país.

Iniciamos nuestra investigación a partir de la hipótesis consistente en que la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos" contiene normas que:

¹ CERVANTES AHUMADA, RAÚL, Derecho Marítimo, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, 2001, en el Prefacio, S.N.P.

- Ponen en peligro la seguridad nacional, al permitir que tanto el capitán como la tripulación de las embarcaciones nacionales carezcan o tengan suspendida la ciudadanía;
- Transgreden el principio que reserva la navegación interior y de cabotaje a los nacionales con embarcaciones nacionales.
- Propicia la disminución de la jurisdicción de la autoridad mexicana al permitir tripulación extranjera en las embarcaciones que realicen navegación de cabotaje.

Los objetivos perseguidos por esta investigación son:

- Analizar el marco jurídico nacional respecto al requisito de ciudadanía para el capitán y la tripulación de las embarcaciones nacionales.
- Establecer si el capitán es un funcionario público.
- Delimitar los alcances y efectos de no solicitar la calidad de ciudadanos a los nacionales que conforman a la flota, así como a los capitanes de las embarcaciones mexicanas.

Es importante señalar que este trabajo no es una investigación exhaustiva respecto del sector de transporte marítimo en México, sino que es un esbozo acerca de algunas cuestiones suscitadas a partir de la publicación de la nueva "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", con la cual se agudizan las precarias condiciones de los trabajadores de este ramo.

La presente tesis esta comprendida por cuatro capítulos, en el primero de ellos, denominado "CONCEPTOS OPERATIVOS", establecemos el marco de referencia introductoria, necesario para el desarrollo de nuestro estudio; el objeto de este capítulo es el de unificar el criterio del lector, a fin de homogeneizar las nociones utilizadas, relativas a la materia marítima.

El segundo capítulo, titulado "MARCO JURÍDICO", esta destinado al estudio de los fundamentos legales relativos a los requisitos impuestos a la gente de mar mexicana; la intención de este apartado es establecer las bases que nos permitan determinar si el marco jurídico nacional consagra las directrices necesarias que protejan el ejercicio de la soberanía y la seguridad nacional en las embarcaciones que enarbolan pabellón nacional.

Además, realizamos una breve semblanza sobre las reformas efectuadas en la legislación del Derecho Marítimo, con motivo de la apertura comercial que en la actualidad vive nuestro país.

Una vez que estudiamos el marco jurídico en el que se desenvuelven los trabajadores del mar, surge el tercer capítulo, denominado "POLÍTICAS NEOLIBERALES EN LA LEY DE NAVEGACIÓN Y COMERCIO MARÍTIMOS"; en este apartado se analizan las funciones de derecho público y privado, realizadas por el capitán de una embarcación nacional. En virtud de que existen diversos criterios en relación a la naturaleza jurídica de la

representación del capitán, se realizó un estudio a fin de establecer la naturaleza de su función.

Asimismo, hablamos del contenido del artículo 25, último párrafo, de la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", disposición legal que omite solicitar el requisito de la ciudadanía para el capitán y la tripulación de las embarcaciones nacionales; también abordamos el contenido del 40 del mismo ordenamiento legal el cual permite el desplazamiento de los trabajadores nacionales por los extranjeros, situación que propicia un ambiente poco propicio para el crecimiento de la marina mercante nacional.

En este mismo capítulo abordamos el tema concierne a las condiciones del sector naval mexicano, donde nos percatamos del escaso impulso gubernamental que existe en este ramo, situación que incide directamente en el entorno laboral de los nacionales.

La parte final de la presente investigación lleva el nombre de "MODIFICACIONES A LA LEY DE NAVEGACIÓN", dicho apartado presenta una reflexión conclusiva, la cual pone en evidencia los motivos y la necesidad de efectuar determinadas reformas a la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos".

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS OPERATIVOS

El presente capítulo tiene como finalidad la exposición de conceptos operativos, de los cuales haremos uso frecuente en esta investigación, ya que los mismos son los recursos epistémicos de los que se va a valer el lector para acompañarnos en el desarrollo de nuestro trabajo, situación por la cual resulta indispensable su estudio previo.

Aún cuando muchos de los lectores del presente estudio manejan las acepciones expuestas, la idea fundamental de exponer un concepto es la de unificar el punto de vista, es decir, establecer el sentido en que deben ser entendidos y analizados los términos a los que haremos referencia en el desarrollo del tratado que nos ocupa.

1.1 Nacionalidad

La palabra nacionalidad se deriva del latín *natio*, que refiere al *“Conjunto de los habitantes de un país regido por un mismo gobierno”*.²

² *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana*, S.N.E., Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, España, 1958, Tomo XXXVII, pág. 854.

*"...la nacionalidad es la institución jurídica a través de la cual se relaciona una persona física o moral con el Estado, en razón de pertenencia, por sí sola, o en función de cosas, de una manera originaria o derivada."*³

De la definición anterior, desprendemos que es posible el vínculo jurídico entre personas y el Estado, también se puede atribuir una cosa al Estado, por lo que dada la naturaleza de algunos bienes, estos deben de tener nacionalidad, de ahí que podamos hablar de embarcaciones de nacionalidad mexicana,⁴ aún cuando, estos son bienes muebles.

La nación está conformada por un conjunto de caracteres que afectan a un grupo de individuos aproximados por su homogeneidad que los distingue de los extranjeros;⁵ así tenemos que, sociológicamente, la nación va mas allá del concepto jurídico de nacionalidad. Los nacionales son los integrantes de una comunidad independiente, en la que se cumplen todas las funciones de la vida social, dotados de sentimientos de unidad y solidaridad, con la conciencia de pertenencia a un mismo pasado y de un destino común en el presente y en el futuro.⁶

³ ARELLANO GARCÍA, CARLOS, Derecho Internacional Privado, 5º ed., Editorial Porrúa, México, 1981, pág. 123.

⁴ *Idem*.

⁵ Cfr. PORRÚA PEREZ, FRANCISCO, Teoría del Estado, 31ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 271.

⁶ Cfr. RECASENS SICHES, LUIS, Tratado General de Sociología, 20ª ed., Editorial Porrúa, México, 1986, págs. 192-193.

Sobre esto, tenemos que, "...los nacionales son sujetos pasivos del orden jurídico del país, en tanto que los ciudadanos son a la vez sujetos activos de la creación y mantenimiento del orden jurídico que se sirve de normas en las relaciones sociales...".⁷

Podemos decir que la trascendencia de la nacionalidad radica en que, al ser el vínculo jurídico que une a la persona con un Estado, esta se convierte en la base *sine qua non* el individuo puede personificar los supuestos normativos de ejercicio de las prerrogativas y obligaciones sociales, económicas, jurídicas y políticas consagradas en la ley, que se encuentran reservadas a los nacionales que cumplen con el requisito de ser ciudadanos.

1.2 Ciudadanía

En el desarrollo del concepto de nacionalidad, decíamos que constituye la base para el disfrute de derechos; no obstante, para hacer valer los derechos y obligaciones políticos conferidos en la ley, se requiere de otro requisito, el cual consiste en contar con la calidad de ciudadano, pues la capacidad de ejercicio del status político se reserva a los nacionales que posean la ciudadanía mexicana.⁸

⁷ GALINDO GARFÍAS, IGNACIO, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo I", citado por QUIROZ, ENRIQUE, Lecciones de Derecho Constitucional. Segundo Curso, 1° ed., Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 62.

⁸ *Ibidem*, pág. 60.

En otras palabras, la ciudadanía “...es la calidad jurídico-política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado.”⁹ y podemos aseverar “...que todo ciudadano es nacional pero no todo nacional es ciudadano.”¹⁰

Si hablamos de género y especie, la especie, esto es, la ciudadanía, contempla requisitos que van más allá del género, en otros términos, la nacionalidad. En esta tesitura, tenemos que la ciudadanía se pierde cuando el nacional se ajusta a un tipo normativo que le impide ejercer continuamente sus derechos civiles y políticos, aún cuando detente la nacionalidad.

Así tenemos que, las relaciones políticas entre el individuo y el Estado tienen su máxima expresión en la ciudadanía, la cual otorga la prerrogativa de participar en la vida pública a través del ejercicio de los derechos políticos,¹¹ los cuales son definidos por la Suprema Corte de la siguiente forma:

1.3 Derechos Políticos

“DERECHOS POLITICOS.

Por ellos debe entenderse toda acción que se encamine a la organización de los poderes públicos, a la conservación de los mismos, o a la de su

⁹ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, 5ª ed., Editorial Porrúa, México, 1984, pág. 145.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Cfr.* CLIMENT BONILLA, MARÍA, Nacionalidad, Estatalidad y Ciudadanía, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 26.

funcionamiento, todo acto que tienda a establecer esos poderes, impedir su funcionamiento, o destruir la existencia de los mismos, o su funcionamiento, son actos que importan derechos políticos."¹²

1.4 Territorio

El territorio como elemento integrante del Estado es el ámbito espacial dentro del cual se ejerce el poder estatal o de *imperium*.¹³ El vocablo territorio proviene del latín *territorium*, término que denota una porción de superficie terrestre perteneciente a una nación, región o provincia.¹⁴

En este tenor, resulta impropio decir que las embarcaciones son consideradas territorio nacional, habida cuenta de que las mismas no revisten las características de una porción de tierra, ya que en la especie, se trata de bienes muebles; confirma la aseveración antes formulada lo dispuesto por el "Código Civil Federal", cuerpo normativo que en su artículo 756 expone lo siguiente: "*Las embarcaciones de todo género son bienes muebles.*"

Derivado de lo anterior, se deduce que los actos jurídicos realizados a bordo de las embarcaciones nacionales están sometidos a la jurisdicción de la

¹² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "*Derechos Políticos.*", tesis aislada, Amparo administrativo en revisión, Sánchez José María, 26 de octubre 1923, Mayoría de ocho votos, Quinta Época, Pleno, en *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XIII, pág. 824.

¹³ Cfr. SEARA VÁZQUEZ, MODESTO, *Derecho Internacional Público*, 17ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 90.

¹⁴ Cfr. *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana*, S.N.E., Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, España, 1990, Tomo LX, pág. 1545.

nación a la que pertenecen, no porque sean parte integrante del territorio de un Estado, sino porque pertenecen, en su calidad de bienes muebles, a dicho Estado.

Toma sustento lo arriba mencionado si atendemos al contenido del término jurisdicción, el cual proviene de las dos voces latinas *juris* y *dictio*, que significan decir el derecho, las cuales expresan la idea de poder o autoridad, en este caso, el Estado quien a través de la función legislativa crea las normas, mismas que en México establecieron que el pabellón y la matrícula determinan la nacionalidad de la embarcación.

En este mismo orden de ideas, no obsta mencionar que nuestro país suscribió, el 10 de diciembre de 1982, la "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar", disposición legal que en su artículo 92 establece:

*"1. Los buques navegarán bajo el pabellón de un solo Estado y, salvo en los casos excepcionales previstos de modo expreso en los tratados internacionales o en esta Convención, estarán sometidos, en alta mar, a la jurisdicción exclusiva de dicho Estado."*¹⁵

¹⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar", Montego Bay, Jamaica, 10 de diciembre de 1982, D.O. 1 de junio de 1983, en CAMARGO, PEDRO PABLO, La Convención sobre el Derecho del Mar, S.N.E., Editorial Temis, S.A., Colombia, 1984, pág. 142.

Por otra parte, en su artículo 94 dicha convención impone como deber de los Estados partes las siguientes obligaciones:

*"1. Todo Estado ejercerá de manera efectiva su jurisdicción y control en cuestiones administrativas, técnicas y sociales sobre los buques que enarboles su pabellón."*¹⁶

Con base en dichos preceptos legales, podemos afirmar que resulta evidente la obligación de detentar un solo pabellón por cada buque, dicho pabellón deberá corresponder al del Estado donde está registrado el navío; bajo esta premisa, en alta mar el Estado ejercerá su jurisdicción sobre el buque que enarbole su pabellón, y en consecuencia, los actos jurídicos realizados en la embarcación se regirán por las leyes y demás disposiciones jurídicas del Estado correspondiente. Hacemos notar de nueva cuenta que dicha jurisdicción se ejerce no porque el buque sea parte del territorio, sino porque el pabellón que ostenta el buque, lo somete a su jurisdicción.

De acuerdo con Zitelmann el territorio es en una frase, *"...el escenario del poder de autoridad..."*,¹⁷ pues ahí donde el Estado tenga jurisdicción puede desplegar su poder de mando. Así las cosas, el territorio considerado como escenario, corresponde a la porción física en la cual el Estado ejerce su

¹⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *"Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar"*, Montego Bay, Jamaica, 10 de diciembre de 1982, D.O. 1 de junio de 1983, en CAMARGO, PEDRO PABLO, *La Convención sobre el Derecho del Mar*, *Op. Cit.*, pág. 143.

¹⁷ JELLINEK, GERG, *Teoría General del Estado*, Trad. Fernando de los Ríos, 1º ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000. pág. 368.

soberanía; no obstante, es preciso señalar que aún cuando un buque en alta mar no sea considerado como territorio nacional, por el simple hecho de enarbolar el pabellón de un Estado, queda bajo su más estricta vigilancia y jurisdicción.

1.5 Jurisdicción

El término jurisdicción atiende a dos significados, por una parte, *"...denota circunscripción territorial dentro de la que los órganos del Estado, primordialmente los judiciales, ejercen sus funciones. Por la otra, ... implica una de las tres funciones en que se manifiesta el poder público estatal, consistente en dirimir controversias o conflictos de derecho."*¹⁸

En síntesis, la jurisdicción es *"...la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho mediante la aplicación de la norma general al caso concreto..."*.¹⁹

De las definiciones anteriores se desprende claramente que la función jurisdiccional no se limita únicamente a la impartición de justicia, aunque generalmente se le asocie con tal actividad, en particular con la resolución de controversias o litigios, toda vez, que dicha función resulta más amplia;

¹⁸ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 3ª ed., Editorial Porrúa, México, 1992, pág. 256.

¹⁹ PEREZNIETO CASTRO, LEONEL, *Derecho Internacional Privado. Parte General*, 7ª ed., Editorial Oxford, México, 1999, pág. 191.

genéricamente, podemos afirmar que tal actividad conlleva la aplicación del derecho de una nación a través de determinados ciudadanos, a los cuales el órgano del Estado los ha investido con las facultades necesarias para dicho fin.

Así las cosas, el Estado ejerce la jurisdicción a través de determinadas personas, las cuales deben de cumplir con los requisitos y presupuestos correspondientes a la función que desempeñan, de otra forma sus actos carecen de legitimación. En consecuencia, no son los ciudadanos quienes aplican el derecho, sino el Estado a través de tales sujetos.

1.6 Soberanía

La noción del término *"...soberanía viene de supremus, en latín vulgar, que significa lo más elevado, lo supremo, lo inapelable."*²⁰

La soberanía, en el marco jurídico nacional, encuentra su sustento en nuestra Ley Fundamental, particularmente, en su artículo 39, mismo que establece: *"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."*

²⁰ BORJA, RODRIGO, *Enciclopedia de la política*, 2º ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 918.

La idea que subyace en la disposición anterior, evidencia el deseo del legislador de darle origen a la soberanía en el pueblo, que representa a su vez la única fuente de autodeterminación.

En suma, la soberanía es el poder único, inalienable e indivisible que reside en el elemento humano, tiene como fuente creadora la voluntad del pueblo. Mediante tal poder, el Estado se autodetermina y autolimita, a través de la creación de ordenamientos fundamentales o constitucionales; el titular de este poder soberano es el Estado, y su mayor expresión se revela en la no intervención de otros Estados en su régimen interior.²¹

Este poder debe ser tal que se mantengan incólumes los principios generales de derecho que dieron vida al Estado, a fin de que no se caiga en un régimen arbitrario que este en contra de la voluntad del pueblo.²²

1.7 Función Ejecutiva

Burgoa, en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, afirma que es indebido aseverar que en nuestro país existen tres poderes, dado que el concepto de poder denota la idea de autoridad, dominio, fuerza o actividad, que al ser desplegado por el Estado, forma el poder público, asimismo, implica que

²¹ Cfr. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, *Derecho Constitucional Mexicano*, *Op. Cit.*, págs. 242-243.

²² Cfr. GONZÁLEZ URIBE, HECTOR, *Teoría Política*, 7ª ed., Editorial Porrúa. México, 1989, pág. 345.

está dotado de mando, de gobierno, mediante el cual se subordina a todos los individuos que están dentro de su jurisdicción.

El poder público del Estado, es único e indivisible, y para su correcta aplicación se desenvuelve a través de tres funciones a saber, la ejecutiva, la legislativa y la judicial, que se ejercen de manera interdependiente y coordinada.²³

*La función ejecutiva "...se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente."*²⁴

En otras palabras, la función ejecutiva se manifiesta en actos administrativos de autoridad, con las características de ser concretos, individualizados y particulares; dicha función es conferida al ejecutivo y está encaminada a la actuación directa de las leyes, a dirigir los asuntos del Estado y sigue la tendencia de satisfacer los intereses y necesidades de la colectividad mediante la coordinación con las dos funciones restantes.²⁵

²³ Cf. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit., págs. 719-720.

²⁴ *Ibidem*, pág. 721.

²⁵ Cf. PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO, Teoría del Estado, Op. Cit., págs. 403-404.

Es oportuno mencionar que dicha función también es llamada función administrativa,²⁶ denominación que nos resulta mas adecuada, pues su raíz latina *ministrare* significa servir,²⁷ y finalmente, la actividad desplegada por el ejecutivo es un servicio para el bienestar del pueblo.

No obstante, para fines de esta investigación le llamaremos función ejecutiva, por ser el término consagrado en nuestra Carta Magna.

1.8 Capitán

En la antigua Roma el *status civitatis* atribuía el goce de los derechos establecidos en las leyes tanto en el orden privado como en el orden público, las personas que gozaban de esta calidad se les llamaba *caput*,²⁸ que en nuestra lengua se traduce como cabeza, es decir, el *caput* era aquel que tenía capacidad jurídica para contraer matrimonio, adquirir y transmitir la propiedad, votar en los comicios y desempeñar cualquier función pública o religiosa.

Dada la trascendencia de las empresas marítimas, resulta natural que el *caput* romano se adecuara al medio de transporte más importante de aquella época, así vemos que la palabra capitán fue forjada de la expresión latina

²⁶ Cfr. PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO, *Teoría del Estado*, *Op. Cit.*, págs. 403-404.

²⁷ Cfr. *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana*, S.N.E., Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, España, 1990, Tomo II, pág. 955.

²⁸ Cfr. QUIROZ ACOSTA, ENRIQUE, *Lecciones de Derecho Constitucional. Segundo Curso*, *Op. Cit.*, pág. 59.

caput, y de la griega *naos*, que hace referencia al jefe o comandante de una nave,²⁹ es decir, es el encargado de ejercer el mando de la expedición.

Como responsable de la navegación, está encargado de conducir a la tripulación, al pasaje, a la mercancía y a la embarcación en condiciones de seguridad, por lo que debe de contar con óptimas condiciones de integridad física y moral, y probadas aptitudes técnicas.³⁰

En la embarcación, el capitán es la autoridad suprema y representante de la función ejecutiva; sus atribuciones son de carácter técnico, comercial, administrativo, así como de funcionario público.

En atención a estas atribuciones, y al poder con que esta investido, la legislación y la doctrina distinguen al capitán del resto de la tripulación, por lo que, lo estudian por separado, ya que esta última reporta una relación de subordinación con el primero, lo que hace necesaria tal separación.

²⁹ Cfr. Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, S.N.E., Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, España, 1989, Tomo XI, pág. 505.

³⁰ Cfr. OLVERA DE LUNA, OMAR, Manual de Derecho Marítimo, 1º ed., Editorial Porrúa, México, 1981, págs. 91-92.

1.9 Tripulación

La tripulación, según la Enciclopedia del mar y la navegación, es el *“Conjunto de personas embarcadas en un buque o embarcación para hacer funcionar todos los servicios de a bordo.”*³¹

La “Ley de Navegación y Comercio Marítimos”, en su artículo 25, párrafo primero, define a la tripulación de la siguiente manera: *“Las personas que presten un servicio a bordo de las embarcaciones y artefactos navales mexicanos, se considerarán para efectos de esta Ley como tripulantes de los mismos.”*

El “Convenio relativo al contrato de enrolamiento de la gente de mar” de 1926, en la fracción b de su artículo 2, denomina a la tripulación gente de mar: *“b) la expresión gente de mar comprende todas las personas (excepto los capitanes, prácticos, alumnos de los buques escuela y aprendices obligados por un contrato especial de aprendizaje) empleadas o contratadas a bordo, que figuren en la lista de la tripulación, y excluye a los tripulantes de la flota de guerra y demás personal al servicio permanente del Estado;...”*³²

³¹ CAZAROLI, GIANI, *Enciclopedia del mar y de la navegación*, S.N.E., Editorial Orbis, España, 1988, pág. 308.

³² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, “*Convenio Relativo al Enrolamiento de la Gente de Mar*”, Ginebra, 24 de junio de 1926, D.O. 6 de agosto de 1935.

De los conceptos expuestos podemos afirmar que la tripulación está constituida por las personas físicas que laboran a bordo de las embarcaciones y artefactos navales, a cambio de una contraprestación económica; tienen como objetivo común el cumplimiento de las metas de la empresa marítima, ya que contribuyen a la navegación, al mantenimiento de la embarcación en óptimas condiciones de navegabilidad y a la conservación de las mercancías.

1.10 Embarcación

La embarcación es "... *toda construcción naval capaz de flotar y de ser dirigida por el hombre.*".³³

La "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", nos proporciona en su artículo 2, fracción IV, la definición de embarcación, es la siguiente: "...*Toda construcción diseñada para navegar sobre o bajo vías navegables.*".

De lo anterior, podemos deducir que el concepto legal es más amplio que el teórico, pues comprende todo tipo de embarcaciones, inclusive las sumergibles, como por ejemplo los submarinos. De igual forma, señala, de una manera mas apropiada, el hecho de que sean diseñadas ex profeso para navegar.

³³ AMICH, JULLÁN, Diccionario Marítimo, 2º ed., Editorial Juventud, S.A., España, 1971, pág. 169.

1.11 Globalización

La globalización, como neologismo, deriva del inglés *globalization*, con el cual se designa apriorísticamente la internacionalización e interdependencia, inicialmente de las economías nacionales, con la tendencia de ser una sola unidad económica y un solo gran mercado financiero, monetario, bursátil y comercial en el marco mundial,³⁴ con el fin de que sus integrantes tengan una economía sana y desarrollada.

Arellano se refiere a la globalización como, un suicidio nacional para los países económicamente débiles, pues es un instrumento de dominio de las naciones poderosas y de las empresas transnacionales, ejercido a través del sector financiero. Dicho instrumento, ocasiona que los países en vías de desarrollo abran sus mercados y trastoquen sus valores nacionales, mientras ellos mantienen políticas proteccionistas. Tal fenómeno, deriva en una desestabilización económica con repercusiones políticas, desempleo, corrupción, inseguridad y pobreza generalizada.³⁵

En este mismo tenor, desde nuestro punto de vista la globalización es un proceso económico y social, que explica una realidad uniforme, para homogeneizar la identidad de los individuos a través de la creación de anhelos y necesidades iguales; encuentra su sustento en las ganancias millonarias, que

³⁴ Cfr. BORJA, RODRIGO, *Enciclopedia de la política, Op. Cit.*, pág. 468.

³⁵ Cfr. ARELLANO GARCÍA, CARLOS, *Periodismo Jurídico*, 1º ed., Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 123.

logran las transnacionales al colocar sus productos en el libre mercado; dichos fondos impulsan el desarrollo económico de los Estados que los poseen, por lo que los gobiernos para lograr las inversiones dentro de su territorio, habilitan su política interna a las necesidades de las grandes corporaciones, y permiten la injerencia en su régimen interior, lo que se ve reflejado en la disminución de los derechos sociales y en la pérdida paulatina de la soberanía nacional.

1.12 Contrato de fletamento

A fin de encontrarlos en aptitud de formular un concepto de contrato de fletamento, debemos en primer lugar hacer la distinción entre contrato de arrendamiento a casco desnudo y contrato de fletamento.

El contrato de arrendamiento a casco desnudo, se presenta cuando el arrendador entrega al arrendatario el buque sin tripulación y sin avituallar,³⁶ para que el arrendatario lo haga navegar bajo su dirección y responsabilidad.³⁷

La "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", en su artículo 114, conceptúa al contrato de arrendamiento a casco desnudo de la forma siguiente:

³⁶ Aprovechamiento.

³⁷ Cfr. CERVANTES AHUMADA, RAÚL, Derecho Marítimo, 1º ed., Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 838.

“Artículo 114.- En virtud del contrato de arrendamiento a casco desnudo, el arrendador se obliga a poner por un tiempo determinado a disposición del arrendatario, una embarcación determinada en estado de navegabilidad, sin armamento y sin tripulación, a cambio del pago de una renta. Para efectos de esta Ley, el contrato de arrendamiento y el contrato de fletamento a casco desnudo, serán considerados sinónimos y su regulación será la misma.”.

De lo antes expuesto, podemos inferir que el contrato de arrendamiento a casco desnudo se presenta cuando una parte, arrendador, transmite a otra, arrendatario, la gestión náutica y la gestión comercial de un navío. Es decir, el arrendatario funge con la calidad de naviero.

Por otro lado, el contrato de fletamento nace cuando el naviero, fletante o porteador conserva la posesión, la dirección y la responsabilidad de la navegación, en otras palabras, el fletante o cargador solo posee la gestión comercial de la embarcación.

Existen diversos tipos de contrato de fletamento, entre estos destacan el contrato de fletamento por tiempo y el contrato de fletamento por viaje. La “Ley de Navegación y Comercio Marítimos” los define como a continuación se señala:

Contrato de fletamento por tiempo, según el artículo 121 de la ley que nos ocupa, *“En virtud del contrato de fletamento por tiempo, el fletante se obliga a*

poner una embarcación armada y con tripulación a disposición del fletador por un tiempo determinado, a cambio del pago de un flete.”.

Cervantes se refiere al contrato de fletamento por tiempo como aquel en el que *“...el naviero fletante, mediante el pago del flete, pondrá el buque a disposición del fletador por un tiempo convenido que puede comprender uno o más viajes.”*³⁸

Por otro lado, el contrato de fletamento por viaje es, según el artículo 123 del mismo ordenamiento legal, aquel contrato en el que *“...el fletante se obliga a poner todo o parte determinada de una embarcación con tripulación a disposición del fletador para llevar a cabo uno o varios viajes.”*

La doctrina señala que *“En el fletamento por viaje, el buque o el compartimiento del mismo se pondrá a disposición del cargador o fletador por el viaje o los viajes que se hayan convenido.”*³⁹

Vemos que ambos contratos, el de fletamento por tiempo y el de fletamento por viaje, se asemejan en un aspecto, que nacen de una necesidad específica, la cual consiste en tener a disposición una embarcación para realizar el transporte de mercancías por vía marítima.

³⁸ CERVANTES AHUMADA, RAÚL, *Derecho Marítimo*, Op. Cit., pág. 839.

³⁹ *Ibidem*, pág. 840.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO JURÍDICO

En la jerarquía de las normas que regulan la materia marítima, tenemos en primer lugar a las normas fundamentales que están consagradas en nuestra Carta Magna; en segundo lugar, los Tratados Internacionales signados por nuestro país; y en tercer lugar, las leyes generales y las normas reglamentarias, mismas que por disposición del artículo 73 fracciones X, XIII y XVII de la "Constitución", tienen el carácter de leyes federales.

Toma sustento la afirmación anterior, si atendemos al pronunciamiento que hiciera al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis aislada:

"TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales

*de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional."*⁴⁰

La ley federal que regula al derecho marítimo es la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos"; no obstante, señala los ordenamientos aplicables en caso de que el constituyente haya sido omiso al establecer determinados aspectos.

"Artículo 6.- A falta de disposición expresa de esta Ley, sus reglamentos y de los Tratados Internacionales se aplicarán de acuerdo a la materia supletoriamente:

- I. Ley General de Bienes Nacionales;*
- II. Ley Federal del Mar:*

⁴⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "Tratados Internacionales. Son parte integrante de la Ley Suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional.", tesis aislada, Amparo constitucional en revisión 120/2002, Mc. Cain México, S.A., 13 de febrero 2007, Mayoría de seis votos, Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación, Abril de 2007, Tomo XXV, pág. 6.

- III. *Ley de Puertos;*
- IV. *El Código de Comercio y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;*
- V. *La Ley Federal de Competencia Económica;*
- VI. *La Ley Federal de Procedimiento Administrativo;*
- VII. *Los Códigos Civil Federal y Federal de Procedimientos Civiles;*
- VIII. *La Ley del Contrato de Seguro y la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros;*
- IX. *La Ley Federal del Trabajo; y*
- X. *Los usos y las costumbres marítimas internacionales.”.*

Debemos señalar que a la fecha no se han expedido los reglamentos de la “Ley de Navegación y Comercio Marítimos”, por lo que podemos decir que está incompleta la regulación de la materia marítima.

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 32, párrafo segundo, de nuestra Ley Suprema señala: “*El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.”.*

Esta disposición pone de relieve el espíritu de nuestra "Constitución", al velar por el ejercicio de la soberanía nacional, pues establece, de manera enunciativa y no limitativa, aquellos cargos y funciones que para su ejercicio se requiere, indispensablemente, ser mexicano de nacimiento y no adquirir otra nacionalidad; entre éstos, encontramos los cargos de diputado, senador, presidente de la República, ministro, consejero, magistrado electoral, procurador general de la República y gobernador.

Dicho artículo, en su párrafo cuarto, agrega: *"Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo."*

La norma anterior, al solicitar a los trabajadores de la marina mercante mexicana contar con la calidad de mexicanos por nacimiento, así como no adquirir otra nacionalidad, expresa la voluntad del Constituyente de hacer efectiva la jurisdicción del gobierno federal sobre las embarcaciones que enarbolan el pabellón nacional; desde nuestro punto de vista, lo expuesto responde a la necesidad de lograr un mayor control en las actividades desempeñadas a bordo de las embarcaciones, pues al ser el capitán y la tripulación mexicanos, resulta más factible que sus actos se regulen con apego a las leyes mexicanas. De esta manera, en caso de conflicto se someterá a la

resolución de los tribunales nacionales, lo que evita en alto grado la intervención o sometimiento a una autoridad extranjera.

Durante la exposición de este capítulo hemos hecho referencia a la nacionalidad mexicana adquirida por el nacimiento, por lo que antes de proseguir con el desarrollo de nuestro trabajo, es oportuno mencionar como se conceptúa en la legislación nacional esta condición.

La "Constitución" de México, en los apartados A y B de su artículo 30, nos habla de los modos originarios y derivados para adquirir la nacionalidad mexicana.

Podemos decir que los modos originarios, se aplican, cuando para determinar la nacionalidad de una persona se atiende a los principios *ius soli* y *ius sanguinis*.

Por su parte, los modos derivados para adquirir la nacionalidad mexicana son aquellos que facultan a la autoridad nacional para conferir a un extranjero la calidad de mexicano por naturalización, siempre que éste cumpla con los supuestos y requisitos establecidos en la normatividad aplicable.

En la presente investigación sólo nos ocuparemos de los modos originarios, en los que la nacionalidad por nacimiento encuentra su primer sustento en el

principio de *ius soli*, que confiere tal vínculo jurídico a cualquier persona que nazca dentro del territorio mexicano, sin importar la nacionalidad de sus padres.

Por otra parte, tenemos el principio *ius sanguinis*, el cual es un vínculo que liga en función de la raza, es decir, de la carga genética que porta cada individuo. Tal principio establece que los mexicanos gozarán de la misma nacionalidad que la de sus padres, aún cuando hayan nacido fuera del territorio nacional.

El tercer principio otorga a los mexicanos por naturalización el derecho de que sus descendientes posean la nacionalidad mexicana por nacimiento, aún cuando estos últimos hayan nacido fuera del territorio nacional. Es decir, el extranjero que adquiere la naturalización mexicana también gozará de los beneficios del principio *ius sanguinis*, situación por la cual sus descendientes detentarán la nacionalidad desde el momento de nacer.

Por último, se hace mención de aquella nacionalidad derivada del nacimiento en embarcaciones y aeronaves mexicanas, es decir, en navíos y aeronaves donde el Estado mexicano ejerce su jurisdicción. Los individuos nacidos en dichos transportes también serán considerados como mexicanos por nacimiento.

Los principios anteriores se encuentran regulados en el artículo 30, de la "Constitución" que a la letra dice:

**A. Son mexicanos por nacimiento:*

- I. Los que nazcan en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.*
- II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;*
- III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y*
- IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.**

Cabe mencionar que la Ley Fundamental prohíbe privar, a un mexicano por nacimiento, de su nacionalidad. Lo anterior, se desprende del contenido de su artículo 37:

"Artículo 37. A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad."*

El artículo anterior fue reformado en el año de 1997, en respuesta al creciente número de mexicanos que residen en el extranjero y que adoptan otra nacionalidad o ciudadanía. Dichos nacionales buscan la doble nacionalidad a fin

de estar en aptitud de defender sus intereses en el lugar donde residen; sin embargo, conservan la nacionalidad mexicana.

Toda vez que ha sido precisado quienes son mexicanos por nacimiento, podemos retomar el contenido del artículo 32 de la Ley Suprema, el cual establece en su párrafo quinto lo siguiente: *"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."* En párrafos anteriores hemos señalado el supuesto carácter proteccionista del citado artículo 32, no obstante, por las razones que mas adelante se estudiaran, dicho carácter se ve interrumpido al no exigir la ciudadanía para el ejercicio de los puestos y encargos públicos.

De lo anterior, se desprende que los nacionales, en toda clase de empleos, concesiones, cargos y comisiones de gobierno, serán preferidos en igualdad de circunstancias a los extranjeros, siempre y cuando no sea requisito establecido en la ley poseer la calidad de ciudadano.

A contrario sensu, podemos decir que un extranjero puede desempeñar aquellos cargos, comisiones, concesiones y empleos de gobierno no reservados a los nacionales cuando la ley de la materia no solicite la calidad de ciudadano y obviamente la de mexicano por nacimiento.

Sobre la garantía de igualdad el Supremo Tribunal Federal se ha manifestado de la siguiente forma:

"GARANTÍA DE IGUALDAD. ESTÁ CONTENIDA IMPLÍCITAMENTE EN EL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL.

El análisis del primer párrafo del artículo 5o. constitucional, que establece: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. ...", permite constatar, en principio, que este precepto garantiza a todos los gobernados, entre otras cosas, el ejercicio de las libertades de comercio y de industria que sean lícitas y, en segundo término, que esa facultad se otorga a todas las personas sin distinción alguna, es decir, sin hacer diferencias de nacionalidad, raza, religión o sexo, ya que su contenido no establece salvedad alguna al respecto; circunstancia que constituye un fundamento importante de la garantía de libertad de comercio, ya que el artículo 5o. constitucional, al permitir a todas las personas ejercer el comercio o la industria que les acomode, siempre y cuando sean lícitos y no opere alguna de las limitantes a que alude el mismo numeral, excluye implícitamente de tal prerrogativa todo trato desigual que no pueda ser justificado constitucionalmente o apoyado en el interés público, puesto que no debe soslayarse que el disfrute pleno de la garantía otorgada por la Carta Magna en el imperativo de cuenta exige necesariamente la actualización del principio de igualdad material o real entre los titulares de esa garantía, dado que jurídicamente la igualdad se traduce en que varias personas, cuyo número es indeterminado, que participen de la misma situación, tengan la posibilidad y la

capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y obligaciones que emanen de la ley aplicable frente al Estado, lo cual estará en función de sus circunstancias particulares. En este sentido, el numeral 5o. constitucional prevé sustancialmente ese principio fundamental de igualdad, en virtud de que tiene como finalidad colocar a todos los gobernados, cualquiera que sea su categoría o condición social, en igualdad de condiciones frente a la necesidad de vida de escoger el comercio, el oficio, el trabajo o la industria que les acomode, con las únicas salvedades de que éstos sean lícitos y de que no ataquen los derechos de terceros ni ofendan los intereses de la sociedad.”⁴¹

Derivado de lo anterior, es oportuno señalar que el artículo 32 en su párrafo cuarto, solicita que los capitanes y los tripulantes de las embarcaciones mexicanas y artefactos navales, así como los capitanes de puerto y los prácticos, tengan la calidad de mexicanos por nacimiento, pero no se requiere la calidad de ciudadano mexicano, sin embargo, constitucionalmente esta justificado que se niegue a un extranjero desempeñar estos cargos, aunque la ley no pida la calidad de ciudadano mexicano para desempeñarlos.

El Congreso de la Unión esta investido de la facultad para promulgar leyes que regulen el requisito de la ciudadanía, situación por la cual debemos remitimos a la ley de la materia aplicable al caso concreto.

⁴¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “*Garantía de Igualdad. Está contenida implícitamente en el artículo 5º constitucional.*”, tesis aislada, Amparo constitucional en revisión 2352/97, United International Pictures, S. de R. L., 6 de marzo de 2000, Mayoría de ocho votos, Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación, Junio de 2000, Tomo XI, pág. 26.

Por otro lado, debemos tener presente las condiciones que deben cumplir los nacionales para ser considerados como ciudadanos, para tal efecto, es necesario tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 34 de nuestra Carta Magna, el cual señala: "*Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:*

- I. Haber cumplido 18 años, y*
- II. Tener un modo honesto de vivir."*

Del artículo en comento se advierte que los requisitos para ser ciudadanos mexicanos están conformados por dos elementos, en primer término solicita la evolución física que lleva aparejada el desarrollo psíquico del individuo que confiere la capacidad de raciocino y libertad de decisión, y en segundo lugar cumplir con un aspecto ético, es decir tener una vida civil correcta.⁴² Puesto que, ser ciudadano mexicano es un honor que reserva la "Constitución" a los nacionales que desarrollan su existir apegados al régimen jurídico nacional y que buscan el bienestar de su pueblo, y en tal sentido tienen el pleno ejercicio de sus derechos.

⁴² *Cfr.* QUIROZ ACOSTA, ENRIQUE, Lecciones de Derecho Constitucional. Segundo Curso, *Op. Cit.*, págs. 60 y 61.

La ciudadanía mexicana se ejerce cuando se materializan los derechos y obligaciones contenidos en el cuerpo normativo supremo, mismas que enseguida se detallan:

“Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;*
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;*
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;*
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y*
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.”.*

“Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.*

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía

mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley;

- II. Alistarse en la Guardia Nacional;*
- III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;*
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y*
- V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado. 7.*

Las prerrogativas y las obligaciones conferidas a los ciudadanos son de gran trascendencia para la vida pública del Estado, de ahí que su inobservancia provoque efectos catastróficos en el desarrollo del país.

El artículo 37 apartado C, de nuestra Carta Magna, establece los casos en que la ciudadanía se pierde:

“ C) La ciudadanía mexicana se pierde:

- I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;*
- II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;*

- III. *Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;*
- IV. *Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;*
- V. *Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y*
- VI. *En los demás casos que fijen las leyes.*

En el caso de las fracciones II y IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado.”.

El precepto arriba señalado, tiene su cimiento en la idea de lealtad a las instituciones nacionales, ya que la lealtad constituye el elemento imprescindible en el actuar del ciudadano mexicano, dada su intervención en la autodeterminación del Estado, por lo que cuando el ciudadano se ve involucrado directamente en circunstancias que impliquen deslealtad a México se le debe de privar del derecho de participar en los asuntos políticos, en aras de salvaguardar la soberanía nacional.

La "Constitución", también prevé los casos en que los derechos de los ciudadanos se suspenden, esta suspensión es temporal, la misma ley señala que en caso de incumplimiento de las obligaciones consagradas en el artículo 36 la suspensión será de un año, cuando la suspensión es derivada de una pena o por estar sujeto a proceso penal, el tiempo en que los derechos políticos se encuentran suspendidos depende de la duración de la pena impuesta o hasta que se dicte sentencia absolutoria. Dicho cuerpo normativo dispone:

"Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;*
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;*
- III. Durante la extinción de una pena corporal;*
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;*
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y*
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.*

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos del ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.”.

La última fracción del artículo 38 Constitucional, se ejemplifica con el pronunciamiento hecho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“INHABILITACION COMO SANCION ADMINISTRATIVA Y COMO PENA.

La inhabilitación, entendida como la sanción por virtud de la cual se declara al sancionado como no apto o incapaz de ejercer ciertos derechos, puede ser configurada como una sanción penal, cuando su imposición derive de la comisión de un delito en términos del artículo 24 del Código Penal aplicable a la materia federal, o como una sanción administrativa para el servidor público que ha faltado a los principios y reglas que presiden la función pública, conforme al artículo 56, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuyo supuesto sólo restringe temporalmente su capacidad para ocupar cargos públicos sin lesionar sus demás derechos civiles, políticos o de familia.”⁴³

Resulta evidente que el máximo tribunal, al hacer mención del artículo 24 del “Código Penal Federal”, se refiere específicamente al apartado 12 de dicho

⁴³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “*Inhabilitación como sanción administrativa y como pena.*”, tesis aislada, Amparo penal en revisión 237/94, Federico Vera Copca, 23 de octubre de 1995, Unanimidad de once votos, Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación, Abril de 1996, Tomo III, pág. 93.

ordenamiento legal, el cual establece como pena aplicable la suspensión o privación de los derechos con motivo de la comisión de un delito. Por otra parte, según se desprende del artículo 56 fracción V de la "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", así como de la jurisprudencia en comento, uno de los efectos de la inhabilitación de un funcionario público es la suspensión de su derecho a desempeñarse como servidor público, siempre que exista una resolución de la autoridad competente.

2.2 Legislación marítima en el ámbito jurídico nacional

2.2.1 Ley de Navegación, abrogada.

La legislación en materia marítima, encuentra su fundamento jurídico en la fracción XIII, del artículo 73, de nuestra Ley Suprema, en la que el constituyente confiere al Congreso la facultad de dictar leyes que regulen el derecho marítimo.

Esta facultad fue ejercida con la entrada en vigor, el 4 de enero de 1994, de la "Ley de Navegación", que significó un gran paso para el desarrollo nacional, pues a través de esta promulgación la marina mercante ganó fuerza, ya que se reconoce explícitamente el impacto de la navegación en nuestro país.

Antes de la ley de 1994, y a pesar de la existencia de la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos" de 1963, la materia marítima se encontraba

dispersa en diversos ordenamientos legales, tal es el caso del "Código de Comercio" de 1889, que en su Libro Tercero regulaba el comercio marítimo, refiriéndose a las personas, los contratos, los conocimientos de embarque, los pasajeros y otros; tales disposiciones fueron derogadas cuando entro en vigor la "Ley de Navegación" que en su artículo tercero transitorio disponía derogar estas normas, además de todas aquellas que contravinieran lo regulado en su normatividad.

Dentro de las aportaciones de la "Ley de Navegación", tenemos que acoge los principios de responsabilidad objetiva y de límite de responsabilidad, derivados de los tratados signados por nuestro país, enfatiza la seguridad en la navegación y la prevención de la contaminación, fomenta el desarrollo de la marina mercante mexicana y fortalece la seguridad jurídica sobre la propiedad de las embarcaciones.⁴⁴

Por otro lado, dicha ley deja de lado diversas figuras trascendentales para la marina mercante, pues no contiene ninguna regulación sobre el seguro marítimo, remitiéndonos en esa materia a la derogada "Ley de Navegación y Comercio Marítimos" de 1963.

Por otra parte, resulta fundamental hacer mención del contenido del artículo 22 de la "Ley de Navegación", que a la letra dice:

⁴⁴ Cfr. AMADO CASTRO, LUIS, "La necesidad de adecuar el marco normativo del transporte marítimo mexicano a las tendencias internacionales", en Relaciones Internacionales, U.N.A.M., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, n. 82, enero-abril 2000, pág. 81.

*"Artículo 22. Los capitanes, pilotos navales, patrones, maquinistas navales, operarios mecánicos y, de una manera general, todo el personal que tripule cualquier embarcación mercante mexicana deberá ser mexicano por nacimiento."*⁴⁵

Del precepto expuesto se advierte que el legislador omitió solicitar la calidad de ciudadanos tanto al capitán como a la tripulación de las embarcaciones que enarboles el pabellón nacional.

Esta indebida omisión se corrigió posteriormente, cuando el 23 de enero de 1998 se publicó en el Diario Oficial la reforma al artículo 22 de la ley marítima, donde se adicionó al primer párrafo del artículo en cita la siguiente línea: *"...que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos."*⁴⁶

2.2.2 Ley de Navegación y Comercio Marítimos

El 14 de diciembre del año 2001, diputados del Partido Acción Nacional presentaron ante el Congreso de la Unión, la propuesta de reforma a la "Ley de Navegación", dicha iniciativa fue tomada para su estudio y dictamen, a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Marina y Estudios

⁴⁵ Ley de Navegación, D.O. 4 de enero de 1994.

⁴⁶ Decreto por el que se reforman diversos ordenamientos legales, D.O. 23 de enero de 1998.

Legislativos. La primera disposición de dicho proyecto consistió en retomar el nombre de la antigua "Ley de Navegación y Comercio Marítimos" de 1963, el cual resulta mas apropiado, ya que enuncia de una manera más completa las materias reguladas por esta ley.

El legislador consciente de las asimetrías existentes en el sector del transporte marítimo, propuso en la iniciativa de ley, adecuar el marco legal existente a fin de darle solución a los problemas de este sector, entre los que destacan por su impacto en la economía de nuestro país temas como: el desempleo de los oficiales y tripulaciones mexicanas, los contratos de utilización de las embarcaciones, el desmantelamiento de la industria de construcción naval nacional, el monopolio del transporte de carga concentrado en empresas extranjeras y la fuga de divisas por concepto de fletes y salarios.

En la exposición de motivos se aprecian las medidas propuestas para la resolución de los principales conflictos, las cuales consisten en la imposición de políticas proteccionistas, que en primer lugar, tiendan a reducir la dependencia del sector naval nacional del extranjero, propicien la sana competencia entre los marinos mercantes mexicanos y los extranjeros, a través de la creación de un entorno laboral, financiero y fiscal favorable en especial para los nacionales.

Estas políticas buscan, entre otras cosas, garantizar la soberanía nacional, desarrollar la economía mexicana y crear fuentes de empleo para la captación

de divisas.⁴⁷

El primer paso del legislador para cumplir con dichos fines consistió en disponer que todas las personas que desempeñaran cargos, comisiones y empleos a bordo de las embarcaciones y artefactos navales nacionales, debieran contar, para tal efecto, con la ciudadanía mexicana, por lo que en el artículo 25, de la iniciativa de ley señaló:

“Los capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y en general todo el personal que tripule cualquier embarcación mercante o artefacto naval mexicanos, deberán ser mexicanos por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

En el caso de los artefactos navales, no se considera tripulación el personal técnico especializado que realiza actividades distintas a lo que se define en el artículo 26 de esta ley como tripulación.

⁴⁷ Cfr. CAMARA DE DIPUTADOS, *“Iniciativa de Ley por la que se modifica, reforma y adicionan diversas disposiciones de la vigente Ley de Navegación”*, LVIII Legislatura, presentada por los diputados José Tomás Lozano y Pardini y César Patricio Reyes Roel, en Gaceta Parlamentaria, 17 de diciembre de 2001, número 901-1.

En las embarcaciones pesqueras no se considera tripulación al personal embarcado que sólo realiza funciones de instrucción, capacitación y supervisión de las actividades de captura, manejo o proceso de los recursos pesqueros.”⁴⁸

De la redacción de este artículo del proyecto se advierte que se sienta la base para propiciar la disminución de la desocupación de los marinos mexicanos y se fomenta el aumento de las ofertas laborales para los trabajadores de los buques. Además, que protege la soberanía nacional pues reserva el puesto de capitán, que es representante del ejecutivo, a los ciudadanos mexicanos.

Sin embargo, el proyecto estaba en la primera fase del proceso legislativo, por lo que el día 12 de diciembre de 2002, el pleno de la Cámara de Diputados, aprobó por unanimidad el dictamen de la “Ley de Navegación y Comercio Marítimos”, y lo envió al Senado para su estudio y aprobación.

La Cámara de Senadores tuvo a bien realizar reformas a la iniciativa de ley, entre la que destaca para nuestro estudio, la modificación en la redacción del artículo 25, para quedar como sigue:

⁴⁸ Cfr. CAMARA DE DIPUTADOS, “Iniciativa de Ley por la que se modifica, reforma y adicionan diversas disposiciones de la vigente Ley de Navegación”, LVIII Legislatura, presentada por los diputados José Tomás Lozano y Pardinas y César Patricio Reyes Roel, en Gaceta Parlamentaria, 17 de diciembre de 2001, número 901-1.

"Artículo 25.- Las personas que presten un servicio a bordo de las embarcaciones y artefactos navales mexicanos, se considerarán para efectos de esta Ley como tripulantes de los mismos.

El reglamento respectivo establecerá la dotación mínima de tripulantes para cada tipo de embarcación pesquera, así como los requisitos de los certificados de competencia necesarios de conformidad con la legislación pesquera y los tratados internacionales aplicables.

No se considerarán tripulantes de las embarcaciones y artefactos navales, al personal técnico que realice las funciones de instrucción, capacitación, supervisión y administración; en las embarcaciones pesqueras al personal embarcado que sólo realiza funciones de instrucción, capacitación y supervisión de las actividades de captura, manejo o proceso de recursos pesqueros.

Los capitanes, pilotos navales, patrones, maquinistas, mecánicos y en general todo el personal que tripule una embarcación o que labore en un artefacto naval mexicanos, deberán ser mexicanos por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad."⁴⁹

⁴⁹ CAMARA DE DIPUTADOS, "Proyecto de Ley de Navegación y Comercio Marítimos", LIX Legislatura, presentada por las Comisiones Unidas de Transporte, y de Marina, en Gaceta Parlamentaria, 25 de abril de 2006, número 1994-1.

Además, de las modificaciones de forma que sufrió el referido artículo 25, vemos una de fondo, que es de suma importancia y consiste en que omite solicitar la calidad de ciudadanos mexicanos a las personas que laboren a bordo de las embarcaciones nacionales, lo que contraviene con lo manifestado en la exposición de motivos, que se pronunciaba en contra de liberalizar el ámbito laboral de la marina mercante.

En virtud de los cambios realizados, el 15 de diciembre del año 2003, el Senado devolvió a la Cámara de Diputados la minuta de la ley para que ésta a su vez procediera a su estudio, para lo cual creó la Subcomisión de Dictamen Legislativo de la Minuta de "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", el estudio realizado, consistió en referirse de manera pormenorizada a cada una de las modificaciones hechas por la cámara revisora de forma que se señala porque resulta correcta cada modificación, sin embargo, no hace ninguna alusión a los cambios efectuados al artículo 25 de la ley.

Esta subcomisión determinó aprobar las modificaciones hechas por el Senado de la República a la Minuta de la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", y el 25 de abril del año 2006, la Cámara de Diputados efectuó la votación de la ley, que tuvo como resultado 363 votos a favor, 0 votos en

contra y una abstención, de esta votación cabe señalar que hubieron 127 ausencias.⁵⁰

Paradójicamente, la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos" fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de junio del año 2006, día en que se conmemora la nacionalización de la marina.

2.2.3 Ley Federal del Trabajo

Al respecto, es oportuno hacer mención que la razón por la cual el legislador tuvo a bien establecer en la "Ley Federal del Trabajo", un título referido exclusivamente a los "Trabajos Especiales", responde a la necesidad de regular de una manera distinta los trabajos que en este apartado se encuentran, ya que las condiciones en que se desempeñan requieren de esfuerzos y destrezas mayores. Particularmente, en el capítulo que se ocupa de los trabajadores de los buques, vemos que al desempeñar las labores en una embarcación y al estar constantemente en el mar, el trabajador se ve envuelto en una situación de riesgo permanente, alejado de sus familiares y amigos, expuesto constantemente a las inclemencias del tiempo.

⁵⁰ Cfr. CAMARA DE DIPUTADOS, "*Proyecto de Ley de Navegación y Comercio Marítimos*", LIX Legislatura, presentada por las Comisiones Unidas de Transporte, y de Marina, en Gaceta Parlamentaria, 25 de abril de 2006, número 1994-1.

A la legislación interna se suman las convenciones internacionales adoptadas por México, que regulan los derechos y obligaciones de la gente del mar; en su contenido se abordan temas tales como los certificados de competencia que amparan los niveles de capacidad técnica y práctica de los tripulantes, fijan límites en la edad, dotación mínima, condiciones físicas, indemnización por desocupación, repatriación, jornada de trabajo, entre otros. Tales especificaciones garantizan que el trabajo en el mar se desarrolle en óptimas condiciones. Además, estas disposiciones se encargan de regular la organización y creación de institutos sociales en beneficio de los trabajadores del mar.

De igual forma, la Organización Marítima Internacional, en atención a las circunstancias en que los marinos desempeñan su labor, llegó a la conclusión de que *"El futuro del transporte marítimo dependerá en gran medida de la habilidad del personal altamente calificado"*.⁵¹ Tal postura surge en parte de la manifestación hecha por la empresa "Lloyd's Register of Shipping", la cual hizo notar que el 80 por ciento de las causales de los accidentes en la navegación se debían a deficiencias en el factor humano; es decir, los marinos despleaban conductas perjudiciales, en las que destacan el consumo de narcóticos o

⁵¹ SALGADO Y SALGADO, JOSÉ, *"Importancia del Derecho Marítimo en la Formación de la Gente de Mar"*, en *Pemex Lex*, Instituto Mexicano del Petróleo, Subdirección General de Capacitación y Desarrollo Profesional, División Editorial, México, n. 63-64, septiembre-octubre 1993, pág. 43.

drogas enervantes y alcohol, falta de capacitación y adiestramiento, así como el desempeño del trabajo en condiciones de cansancio o enfermedad.⁵²

En ese tenor, concordamos con la ley de los trabajadores, al regular cuidadosamente cada uno de los aspectos que se relacionan con las condiciones en que se desempeña dicho trabajo en el mar, así como la forma de la remuneración, la alimentación, el alojamiento, el aseguramiento y la defensa de los trabajadores.

Aunado a las diversas disposiciones que salvaguardan la integridad de la gente de mar, la "Ley Federal del Trabajo" en su artículo 189, dispone que: "*Los trabajadores de los buques deberán tener la calidad de mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.*".

Del artículo en cita se infiere el principio de exclusividad de los mexicanos por nacimiento para desempeñar cualquier empleo a bordo de las embarcaciones mexicanas; no obstante, la limitación no termina ahí, sino que va más allá, al solicitar la calidad de ciudadanos de los tripulantes. Dicha calidad resulta indispensable, toda vez que el Estado mexicano ejerce su jurisdicción en las embarcaciones nacionales y por ende sus tripulantes deben

⁵² Cfr. SALGADO Y SALGADO, JOSÉ, "*Importancia del Derecho Marítimo en la Formación de la Gente de Mar*", en *Pemex Lex*, Op. Cit., pág. 43.

conocer las normas jurídicas a que se sujetan, las que comprenden el ámbito nacional y el internacional.

Por otra parte, esta exigencia, indirectamente trata de evitar la fuga de divisas provenientes del ámbito marítimo, ya que al ser México un territorio rodeado de litorales, el transporte por mar es una actividad primordial en el desarrollo de la economía nacional. Además, mejoran las opciones laborales de los marinos mexicanos, pues si nos remontamos en la historia marítima del país, vemos que antes de 1917 los oficiales que formaban parte del centro de mando de las embarcaciones nacionales eran en su mayoría españoles, franceses e ingleses y reservaban el resto de los cargos a los mexicanos;⁵³ de igual forma, si en la actualidad se permitiera a los extranjeros laborar en las embarcaciones nacionales, podemos predecir que los patrones emplearían, por razones económicas, a chinos, coreanos, filipinos y otros, por ser mano de obra barata, que baja los costos de la administración de las embarcaciones.

⁵³ Cfr. SALGADO Y SALGADO, JOSÉ, "*La Legislación Marítima Mexicana*", en *Pemex Lex*, Instituto Mexicano del Petróleo, Subdirección General de Capacitación y Desarrollo Profesional, División Editorial, México, edición especial, marzo 1998, pág. 10.

2.3 Tratados y Convenciones Internacionales

2.3.1 Tratado de Libre Comercio de América del Norte

En México, los tratados internacionales son celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado; desde su entrada en vigor surten efectos para los signantes, quienes son sus partes y sujetos primarios de las relaciones internacionales que crean.

El "Tratado de Libre Comercio de América del Norte", fue celebrado por México, Canadá y Estados Unidos de Norte América el 17 de diciembre de 1992, y entro en vigor el 1º de enero del año 1994; su naturaleza radica en ser un tratado de comercio e inversión, que busca la eliminación de barreras comerciales para propiciar el tráfico de bienes y servicios.

En el artículo 201 del "Tratado de Libre Comercio de América del Norte", denominado "Definiciones de aplicación general" encontramos el concepto de *nacional*, en atención a que el artículo en cita, en su numeral 1, en relación a su párrafo décimo, establece: "*...Para los efectos de este Tratado, salvo que se especifique otra cosa:...nacional significa una persona física que es ciudadana o residente permanente de una Parte y cualquier otra persona física a que se refiera el Anexo 201.1;...".*

El anexo a que nos remite se refiere a las definiciones específicas de cada

país signante. En relación con nuestro país, dicho anexo señala que, "Salvo que se disponga otra cosa..." la acepción "nacional también incluye: a) respecto a México, a los nacionales o ciudadanos conforme los Artículos 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente...".

Es el caso que, en el Anexo II del tratado, denominado "Lista de México", se establece una salvedad, la cual indica las reservas que nuestro país guarda en relación con algunos sectores, subsectores o actividades específicas, asimismo, señala la aplicación de medidas disconformes, la introducción de nuevas regulaciones y la adopción de medidas mas restrictivas, lo anterior, a fin de preservar los intereses de la Republica.

Dentro de esta lista encontramos ubicado en el sector transporte, subsector personal especializado, descrito como servicio transfronterizo, la siguiente disposición:

"Sólo los mexicanos por nacimiento podrán ser:

- (a) capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y tripulación de embarcaciones o aeronaves con bandera mexicana;*
- (b) capitanes de puerto, pilotos de puerto y comandantes de aeródromos; y*
- (c) agentes aduanales."*

La disposición anterior hace más extensiva la restricción de los empleos,

cargos o comisiones en los que se requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento. No obstante, y de la misma forma que el artículo 32 de nuestro texto constitucional, omite solicitar la calidad de ciudadano para desempeñarlas, lo que da como resultado que personas que no poseen la ciudadanía puedan desempeñarlas.

Efectivamente, aún cuando el referido Anexo 201.1 establece que el termino nacional también incluye a los ciudadanos, lo cierto es que tal anexo señala categóricamente que tales denominaciones tienen aplicación, *“salvo que se disponga otra cosa...”*, lo que en la especie se actualiza, toda vez que en el apartado relativo al sector transporte, subsector personal especializado de la lista de México, al que hemos referido en párrafos anteriores, establece textualmente que solo los mexicanos por nacimiento, podrán ser capitanes, sin solicitar la ciudadanía; en consecuencia, la salvedad subsiste sobre lo dispuesto en el Anexo 201.1., de lo cual se desprende que se puede ser capitán de una embarcación mexicana, sin ser ciudadano.

CAPÍTULO TERCERO

POLÍTICAS NEOLIBERALES EN LA LEY DE NAVEGACIÓN Y COMERCIO MARÍTIMOS

3.1 El capitán en la legislación mexicana vigente, en contraposición con las funciones eventuales

De acuerdo con Mezzera, las atribuciones y deberes del capitán se dividen en dos:

1. Funciones y obligaciones públicas;
2. Funciones y obligaciones de derecho privado.⁵⁴

Las funciones y obligaciones públicas del capitán encuentran su fundamento en la fracción segunda, artículo 7, de la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", donde se otorga la calidad de autoridad a los capitanes de las embarcaciones que enarbolan el pabellón nacional.

"La autoridad marítima en materia de Marina Mercante, la ejerce el Ejecutivo Federal a través de:...

II. Los capitanes de las embarcaciones mercantes mexicanas;...".

⁵⁴ *Cfr.* MEZZERA ÁLVAREZ, RODOLFO, Curso de Derecho Marítimo, S.N.E., Editorial "33" S.A., Uruguay, Montevideo, 1946, pág. 181.

Para Burgoa, la autoridad *"...es aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa."*⁵⁵

En este mismo orden de ideas, tenemos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, define a la autoridad en los términos siguientes:

"AUTORIDAD, CONCEPTO DE.

*Por autoridad debe entenderse toda persona investida por la ley de facultades para dictar según su propio criterio y bajo su responsabilidad, determinaciones de cumplimiento obligatorio, y para hacer cumplir esas mismas determinaciones."*⁵⁶

Lo antes expuesto nos muestra que las atribuciones de carácter público que la ley otorga al capitán son delegadas con independencia de la voluntad del armador, con la finalidad de que el capitán pueda encontrarse en condiciones de dirigir eficazmente la empresa marítima.

⁵⁵ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Op. Cit.*, pág. 64.

⁵⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *"Autoridad, concepto de."*, tesis aislada, Amparo administrativo en revisión 4173/39, Compañía Industrial Jabonera de la Laguna S.M.L., 24 de septiembre de 1940, Unanimidad de cinco votos, Quinta Época, Segunda Sala, en *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXV, pág. 3931.

A su vez, el párrafo segundo del artículo 27 de la ley de la materia puntualiza las atribuciones del capitán, *"El capitán de la embarcación será a bordo la primera autoridad. Toda persona a bordo estará bajo su mando, y en aguas extranjeras y en alta mar será considerado representante de las autoridades mexicanas y del propietario o naviero, debiendo tener la capacidad legal y técnica para ejercer el mando de las embarcaciones o artefactos navales y será responsable de éstas, de su tripulación, pasajeros, cargamento y de los actos jurídicos que realice, aún cuando no se encuentre a bordo."*

En la doctrina, la naturaleza jurídica del capitán observa diversas connotaciones; Ripert, ve en el capitán la figura de una autoridad administrativa, ya que dirige a la tripulación, actúa como juez de instrucción en materia penal y funge como oficial de estado civil.⁵⁷ En opinión de Olvera, la figura jurídica del capitán reviste el carácter de un funcionario público a bordo, en atención a que el Estado confía su representación a dicha persona al conferirle atribuciones de derecho público, necesarias para el correcto funcionamiento de la embarcación.⁵⁸ Por su parte, Cervantes atribuye a la figura del capitán dos acepciones; por un lado, cuando se encuentra en ejercicio de las funciones administrativas concedidas, lo denomina representante del Ejecutivo Federal; por otro lado, cuando interviene como funcionario civil, le otorga el carácter de fedatario público federal.⁵⁹

⁵⁷ Cfr. RIPERT, GEORGES, *Compendio de Derecho Marítimo*, Trad. Pedro G. San Martín. S.N.E., Editorial Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1954, pág. 81.

⁵⁸ Cfr. OLVERA DE LUNA, OMAR, *Manual de Derecho Marítimo*, *Op. Cit.*, págs. 92- 93.

⁵⁹ Cfr. CERVANTES AHUMADA, RAÚL, *Derecho Marítimo*, *Op. Cit.*, pág. 812.

3.1.1 Naturaleza jurídica de la representación del capitán

Como hemos visto, la doctrina aún no tiene un criterio uniforme sobre la naturaleza jurídica del capitán, aunque coincide en que el capitán, como representante del Ejecutivo, es a bordo de la embarcación la autoridad suprema, pero es necesario hacernos una pregunta ¿es el capitán un funcionario público?

En primer lugar, debemos establecer que significa que el capitán sea representante del Ejecutivo.

Al respecto, tenemos que la representación es una institución jurídica que faculta a una persona para actuar, obligar y decidir en nombre o por cuenta de otra. Esta figura tiene aplicación tanto en derecho privado como en derecho público.⁶⁰

En el derecho público, la representación tiene sustento en el artículo 39 constitucional, en el que se instituye al poder público como máxima expresión de la autodeterminación soberana del pueblo; una de las manifestaciones de este poder es la función ejecutiva, la cual se exterioriza en actos administrativos de autoridad, realizados por el Ejecutivo Federal, que además, ejerce la función representativa en el exterior, sus actos en materia internacional se reputan

⁶⁰ Cfr. PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, BERNARDO, Representación, Poder y Mandato, 7º ed., Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 3.

directamente actos del Estado. Las bases de esta representación están consagradas en la fracción X del artículo 89 de nuestra Carta Magna.⁶¹

El Ejecutivo Federal, para lograr el ejercicio de sus atribuciones, cuenta con dependencias y personas que lo representan. A estas últimas la "Constitución" alude en su artículo 108 fracción primera, que a la letra dice:

"...se reputarán como servidores públicos... toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal,..."

En la doctrina tenemos que *"Se considera funcionario a todo el que por disposición inmediata de la ley o por elección popular o nombramiento de autoridad competente participe del ejercicio de funciones públicas."*⁶² además la calidad de funcionario *"...supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo..."*⁶³

En este tenor, la Suprema Corte de Justicia nos da el concepto de funcionario público:

⁶¹ Cfr. SEPÚLVEDA, CESAR, Derecho Internacional, 23ª ed., Editorial Porrúa, México, 2002, págs. 149-150.

⁶² SERRA ROJAS ANDRÉS, Derecho Administrativo Primer Curso, 20ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 392.

⁶³ FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, 29ª ed., Editorial Porrúa, México, 1990, pág. 130.

"FUNCIONARIO PÚBLICO.

*Por funcionario público debe entenderse toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función pública, y como para esto es indispensable poner en acción medios coercitivos, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad, para considerar que alguien tiene el carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si puede o no disponer de la fuerza pública, es decir, si puede ejercer autoridad."*⁶⁴

De esta forma, podemos decir que la naturaleza jurídica del capitán, como representante del Ejecutivo Federal, tiene su base en la fuerza pública, es decir, el capitán es un funcionario público porque está investido de la autoridad del Estado, misma que lo faculta para dictar disposiciones de carácter obligatorio, tendientes al cumplimiento de la ley. De igual forma, cuenta con la atribución de imponer medidas coercitivas, a fin de impeler a las personas que se encuentren dentro de su competencia a acatar sus determinaciones.

Lo anterior toma sustento si atendemos al pronunciamiento hecho al respecto por la Corte:

⁶⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "*Funcionario Público.*", tesis aislada, Amparo administrativo en revisión 2682/26, Vizcarra Sánchez José y coagraviado, 7 de diciembre de 1926, Unanimidad de ocho votos, Quinta Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIX, pág. 1038.

“CAPITANES DE BARCOS, VALOR DE LAS ACTAS LEVANTADAS POR ELLOS.

El acta levantada por el capitán del barco en que se cometió el delito no carece de validez, supuesto que expresamente la Ley Orgánica del Ministerio Público atribuye calidad de auxiliar a dicho funcionario de la Policía Judicial (artículo 33, fracción II), y por consecuencia, sus diligencias tienen la misma eficacia que las desahogadas por ésta, las que, en caso de advertirse alguna anomalía, pueden repetirse por el titular del Ministerio Público o juzgador (artículos 113, 132 y 145 del Código Federal de Procedimientos Penales). Y aunque se advierta cierta informalidad por no haber examinado a los declarantes separada y no conjuntamente, como lo hizo el capitán asistido de dos testigos, aquella calidad decrece, pero sin perder su carácter indiciario (artículo 285), si los tripulantes relataron los hechos como presenciales, sin que los acusados desconocieran expresa o implícitamente tal circunstancia.”⁶⁵

De la tesis anterior se deducen dos aspectos, el primero es que nuestro máximo tribunal considera al capitán un funcionario, al determinar su calidad de auxiliar del Ministerio Público, y el segundo, como consecuencia del anterior, le confiere a sus actos efectos jurídicos eficaces.

⁶⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *“Capitanes de barcos, valor de las actas levantadas por ellos.”*, tesis aislada, Amparo penal directo 2352, Ramón Jordan Albáñez y coagraviado, 9 de octubre de 1958, Unanimidad de cuatro votos, Sexta Época, Primera Sala, en Semanario Judicial de la Federación, Tomo Segunda parte XVI, pág. 57.

Sobre el particular, Serra manifiesta que *“El funcionario público se caracteriza:*

*Por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos, por no recibir en algunas legislaciones una retribución, y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura.”*⁶⁶

Por otra parte, el mismo autor señala los requisitos de forma con que deben cumplir los funcionarios públicos:

“El concepto de funcionario público alude:

- 1. Una designación legal;*
- 2. El carácter de permanencia;*
- 3. El ejercicio de la función pública que le da poderes propios.*
- 4. Su carácter representativo.”*⁶⁷

Por otra parte, consideramos que si bien el capitán, formalmente, no cubre con la totalidad de los requisitos a los que hace mención Serra Rojas, en especial la permanencia y la designación, lo cierto es que en alta mar y en aguas extranjeras es el representante del Ejecutivo Federal, situación por la

⁶⁶ SERRA ROJAS ANDRÉS, *Derecho Administrativo Primer Curso, Op. Cit* , págs. 392-393.

⁶⁷ *Ibidem*, pág. 393.

cual cuenta con el cúmulo de facultades que la ley le concede para resolver las situaciones y los conflictos que se susciten en la embarcación. En este punto se debe hacer notar que la designación del capitán como representante del Ejecutivo se efectúa por ministerio de ley, habida cuenta que, como se ha mencionado en capítulos anteriores, el capitán, por el simple hecho de ser contratado por el naviero y entrar en alta mar o en aguas extranjeras, adquiere el carácter de autoridad nacional, sin que sea necesario algún otro requisito o formalidad.

De lo anterior podemos concluir que el capitán, formalmente, no puede considerarse como un funcionario público, al no cumplir con todos los requisitos que señala la ley y la doctrina, aunado a que la regulación de dicho cargo difiere de aquella dispuesta para los funcionarios públicos. No obstante, podemos afirmar que, materialmente, el capitán, cuando funge como representante del ejecutivo, reúne las características de autoridad, toda vez que ejerce funciones públicas, cuenta con la facultad de *imperium*, con la capacidad para hacer cumplir sus determinaciones incluso, a través del ejercicio de la fuerza; asimismo, está facultado para dar fe de hechos y actos, así como para realizar reconocimientos que tengan plena eficacia.

Debemos señalar que si bien es cierto que el capitán no maneja ni aplica recursos públicos federales, ni recibe retribución del Estado por su actuación, esto no excluye que, materialmente, efectúe actos propios de un funcionario público.

El actuar del capitán se encuentra regulado tanto en el derecho interno de nuestro país como en el derecho internacional, esta misma normatividad señala los casos en que debido a su conducta u omisión, el capitán es acreedor a una sanción, estas pueden ser de tipo penal, laboral, administrativo, entre otras.

Además, consideramos con base en el artículo 67 de la "Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", que a la letra dice: *"Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal centralizada y en consecuencia, sus servidores públicos y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la Institución, está sujeto al régimen de responsabilidades a que se refiere dicho Título y la legislación aplicable."*, que cuando el capitán actúe como auxiliar del Ministerio Público Federal, debe apegar su conducta a los lineamientos que ordena la "Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", en consecuencia, si en su desempeño no observa los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, se le debería aplicar el procedimiento dispuesto en la "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", situación que en la práctica no se actualiza, ya que, como se ha dicho, el capitán no cumple con todos los requisitos necesarios para ser considerado como un servidor público.

Para terminar, podemos agregar que el capitán es autoridad responsable para efectos de la "Ley de Amparo", que en su artículo 11 establece que: "Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.". El capitán ordena y ejecuta diversos actos, a fin de conocer las características de estos me permito esclarecer sus características y alcances.

En la legislación, las funciones de carácter público del capitán se encuentran claramente delimitadas en las 5 fracciones del artículo 28 de la ley de la materia:

"Artículo 28. El capitán tendrá las siguientes funciones a bordo de las embarcaciones:

- 1. Mantener el orden y la disciplina, debiendo adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de esos objetivos;"*

El capitán es el encargado de ejercer el mando directo de la embarcación, a través del cumplimiento de los reglamentos internos y de las leyes; la tripulación le debe obediencia, pues abordo es representante del patrón, por lo que tiene el poder de sancionar a los trabajadores que no desempeñen sus labores; los pasajeros deben acatar las disposiciones que se les ordenen con el fin de preservar la seguridad y el orden a bordo.

"II. Mantener actualizado el Diario de Navegación y los demás libros y documentos exigidos por los Tratados Internacionales, la legislación y los reglamentos aplicables. Las anotaciones en los libros y documentos que deban mantenerse en virtud de las disposiciones antes citadas;"

El Diario de Navegación es el libro en el que se asientan las situaciones concernientes a la navegación, y en el que se registran todos los incidentes o accidentes extraordinarios que surjan durante la travesía, tales como abordaje, arribada forzosa, naufragio, incendio, varaduras o encallamientos, avería común,⁶⁸ actos u omisiones que generen contaminación marina, cambio obligado en la ruta por caso fortuito o fuerza mayor, así como la celebración y fe del testamento marítimo; los demás libros y documentos a que hace referencia esta fracción son el manifiesto de carga, la bitácora, el cuaderno de máquinas, el plano de estiba, la lista de tripulantes y de pasajeros, entre otros, que sirven para preservar el orden, control y buen funcionamiento de la embarcación.

"III. Actuar como auxiliar del Ministerio Público Federal;"

La función consagrada en esta fracción tiene su fundamento legal en el artículo 20, inciso d, de la "Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", en la que establece la calidad de auxiliar del Ministerio Público de la Federación, entre otros, al capitán de las naves nacionales.

⁶⁸ Es aquel gasto o sacrificio extraordinario contraído intencionada y razonablemente, durante la navegación con la finalidad de preservar la seguridad y bienestar común de las mercancías o los pasajeros y lograr llegar a buen fin la aventura marítima.

"IV. Actuar como oficial del Registro Civil y levantar testamentos, en los términos del Código Civil Federal; y"

Esta fracción otorga al capitán atribuciones de oficial del Registro Civil, que lo facultan a realizar el registro y documentación de nacimientos y defunciones acaecidos a bordo de la embarcación a su mando, de la misma manera lo faculta para fungir como notario a fin de autorizar los testamentos de la tripulación y de los pasajeros.

"V. Ejercer su autoridad sobre las personas y cosas que se encuentren a bordo."

Como lo habíamos señalado líneas arriba, el capitán, como representante del Ejecutivo es, a bordo del navío, la autoridad suprema; todas las personas embarcadas, ya sean tripulantes o pasajeros, le deben obediencia. Este poder se otorga con la finalidad de mantener la disciplina y la seguridad durante la travesía; como corolario de esta autoridad, en su calidad de auxiliar del Ministerio Público puede ordenar la prisión preventiva de los tripulantes o pasajeros que sean presuntos responsables de la comisión de un delito, además, funge como autoridad migratoria, aduanera y sanitaria.

Uno de los ejemplos mas ilustrativos de la autoridad que ejerce el capitán sobre las cosas embarcadas se manifiesta en que es el único facultado para ordenar la echazón, situación extraordinaria que se suscita cuando se

encuentra en peligro la embarcación, y determina que bienes son los que deben sacrificarse, del mismo modo, puede ordenar se arrojen fuera de la embarcación los objetos cargados clandestinamente.

El Ejecutivo Federal, como máxima autoridad en materia de marina mercante, tiene jurisdicción en las embarcaciones mexicanas. Esta jurisdicción es ejercida por el capitán al mando de la nave, el cual es competente para conocer de los sucesos de derecho público acontecidos a bordo de la embarcación a su mando, siempre que esta navegue en alta mar o en aguas extranjeras. Estos actos de autoridad, realizados por el capitán, tienen el carácter de provisionales, y una vez que se haya arribado a puerto, deben someterse a la consideración de la autoridad mexicana de tierra firme.⁶⁹

Por otro lado, las funciones y obligaciones de derecho privado se ven reflejadas, en primer lugar, en que el capitán es contratado por el naviero para fungir como su representante, con la calidad de jefe supremo de la nave, este nombramiento faculta al capitán para actuar, como si el buque y cuanto contiene el mismo fuesen de su propiedad, pues esta función lo capacita inclusive para resolver, sin esperar instrucciones, los sucesos extraordinarios ocurridos durante la navegación que comprometan el viaje marítimo.

Una de las obligaciones del capitán estriba en que debe contar con los conocimientos técnicos que le permitan dirigir el buque y manejar

⁶⁹ Cfr. CERVANTES AHUMADA, RAÚL, Derecho Marítimo, *Op. Cit.*, pág. 313.

adecuadamente las mercancías embarcadas, de forma que se eviten daños, pérdidas o faltantes en el cargamento. Dentro de estas obligaciones destacan:

- Antes de cargar, deberá revisar bodegas y locales en donde va a colocarse la mercancía, dichos locales deben estar limpios, desinfectados y ventilados. Asimismo, deberá tener cuidado de las ventanas de las amuras, las cuales habrán de permanecer herméticamente cerradas, finalmente deberá cuidar que las escotillas estén provistas de medios protectores impermeables.
- Deberá observar lo dispuesto en el plano de estiba, de forma que la mercancía no rebase la línea máxima de carga y su transportación sea segura.
- Solo podrá cargar en cubierta si la naturaleza del buque lo permite, o con permiso de la sociedad clasificadora.
- No cargar, ni permitir que se cargue ninguna mercancía a título personal.
- Al llegar al puerto de destino, deberá entregar la mercancía a los consignatarios siempre y cuando, estos cumplan con las cláusulas del contrato.
- Deberá dar cumplimiento a las instrucciones del naviero que no sean

contrarias a derecho.⁷⁰

3.2 Crítica al párrafo cuarto del artículo 25 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos

Por mandato constitucional y en aras de salvaguardar la soberanía nacional, en el artículo 32 de la Carta Magna se establece el principio de exclusividad, en el que se reserva a los mexicanos por nacimiento el ejercicio de ciertos cargos y funciones, siempre y cuando no adquieran otra nacionalidad.

De esta forma, el mismo artículo incluye, dentro de la limitación mencionada, a la tripulación y a los oficiales de las embarcaciones nacionales, los cuales deben cumplir con lo establecido en la fracción A, del artículo 30 constitucional, y no poseer doble nacionalidad.

El legislador en su papel de protector de los intereses del pueblo, debe emitir normas en las que especifique en que cargos y comisiones será necesario, además de la nacionalidad, contar con la calidad de ciudadano; por consiguiente, la "Constitución" y la ley de la materia deben, de manera explícita, solicitar tal requisito.

⁷⁰ Cfr. OLVERA DE LUNA, OMAR, Manual de Derecho Marítimo, *Op. Cit.*, pág. 95.

Cabe mencionar que el artículo 15 de la "Ley de Nacionalidad" establece:

"En los términos del párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el ejercicio de algún cargo o función se reserve a quien tenga la calidad de mexicano por nacimiento y no haya adquirido otra nacionalidad, será necesario que la disposición aplicable así lo señale expresamente."

Derivado de este ordenamiento, el 23 de enero de 1998, fecha en que dicha ley fue expedida, el Congreso de la Unión publicó el "Decreto por el que se reforman diversos ordenamientos legales",⁷¹ por medio de este decreto se modificaron aquellos artículos de las leyes secundarias que establecen requisitos para desempeñar cargos y funciones públicas, que por su naturaleza se relacionan con la soberanía y la seguridad del país.

Estas reformas establecen de forma expresa en que cargos y funciones es necesario ser mexicano por nacimiento, no adquirir otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos.

La "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", en su artículo 25 párrafo cuarto, señala:

⁷¹ Decreto por el que se reforman diversos ordenamientos legales, D.O. 23 de enero de 1998.

“Los capitanes, pilotos navales, patrones, maquinistas, mecánicos y en general todo el personal que tripule una embarcación o que labore en un artefacto naval mexicanos, deberán ser mexicanos por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.”.

Como es de advertirse dicho párrafo no solicita que la gente de mar mexicana cuente con la calidad de ciudadano, por lo que podemos decir que en este sentido la ley es omisa, y de acuerdo con el principio general del derecho “donde la ley no distingue, no hay porque distinguir”, lo procedente es considerar que los tripulantes y oficiales de la marina mercante pueden desempeñar su labor a bordo de la embarcaciones, aún cuando hayan perdido o tengan suspendida la ciudadanía.

Tal postura no pierde sustento aún si nos remitimos al listado de las leyes de aplicación supletoria en la materia marítima, en específico a la “Ley Federal del Trabajo” que en su artículo 189, señala: *“Los trabajadores de los buques deberán tener la calidad de mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.”.* Ya que nuestro Tribunal Supremo ha interpretado:

“SUPLETORIEDAD.

La supletoriedad de la ley, sólo se surte cuando, en determinada institución jurídica prevista por la ley a suplir, existen lagunas u omisiones, las cuales podrían ser subsanadas con las disposiciones que la ley supletoria contenga en

relación a dicha institución jurídica, pero de ninguna manera la supletoriedad tendrá el alcance de aplicar dentro de la codificación especial relativa, instituciones o requisitos no contemplados en la ley a suplir."⁷²

En consecuencia, consideramos que es necesario que en la "Constitución" y en la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", se solicite, expresamente la calidad de ciudadano al capitán y a la tripulación de las embarcaciones nacionales, ya que según la Suprema Corte, la supletoriedad no tiene alcance para suplir requisitos no contemplados en la ley especial, lo que puede dar lugar a interpretaciones opuestas.

Asimismo, debemos observar que las omisiones y las imprecisiones en una ley especial no deben tener cabida, ya que su función es regular específicamente una materia, de forma que se abarquen de manera puntual aspectos como requisitos, conceptos, instituciones, entre otros; máxime cuando estas normas por su naturaleza tienen impacto en el ejercicio del poder público.

3.3 ¿Qué implica que un capitán y la tripulación carezcan de sus derechos políticos?

La noción de ciudadano mexicano es la designación hecha a los nacionales que cumplen con los requisitos consagrados en nuestra Carta Magna, los

⁷² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "*Supletoriedad*.", tesis aislada, Amparo Directo 898/1994, Hugo Jaime García, 11 de Enero de 1995, Unanimidad de votos, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, en Semanario Judicial de la Federación, Febrero de 1995, Tomo XV-II, pág. 563.

cuales obedecen a un estilo de vida; es decir, la calidad de ciudadano es un status que se otorga a las personas que poseen capacidad de raciocinio y libertad de decisión; que se desenvuelven a través de valores como la honestidad y la lealtad a la patria, con lo cual contribuyen al incremento de la riqueza pública.

La máxima expresión de la ciudadanía es la participación ciudadana en el proceso de la toma de decisiones en el rumbo de la nación, la cual se efectúa mediante el ejercicio de los derechos políticos, que facultan a los ciudadanos a intervenir en la organización, conservación y funcionamiento del poder público.

El Constituyente, consciente de los alcances de la ciudadanía, estableció la exigencia indispensable de contar con ésta para el ejercicio de los cargos públicos trascendentes en la vida de México, dada su naturaleza, pues resulta evidente la necesidad de que las personas que desempeñen cargos y funciones de gobierno cumplan con los supuestos establecidos en la ley para contar con la calidad de ciudadano, toda vez que en sus manos se encuentra alcanzar los fines del Estado, que en síntesis se traducen en el bienestar de los gobernados.

Así tenemos que, casi en su totalidad, la legislación mexicana solicita a los funcionarios públicos tener la ciudadanía mexicana, entre otros requisitos; sin embargo, en la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", a pesar de que el capitán de una embarcación mexicana es representante del ejecutivo, y por lo tanto posee dentro de sus atribuciones facultades de autoridad, omite consagrar

el requisito de la ciudadanía, lo cual trae como consecuencia que aquellos nacionales que hayan perdido la ciudadanía, o bien, la tengan suspendida, puedan desempeñar funciones de orden público, y por lo tanto actuar a nombre de la federación.

Lo expuesto resulta inconveniente, ya que si una persona ha perdido, o bien, se le han suspendido sus prerrogativas ciudadanas, y en consecuencia sus derechos políticos, es porque faltó al sistema jurídico, en otras palabras, porque ha desplegado conductas de acción u omisión sancionadas por las leyes, e inclusive, ha intervenido en la comisión de delitos, lo cual afecta su situación legal, y por lo tanto, le impiden ejercer la ciudadanía. Como consecuencia de lo anterior, es absurdo que un sujeto en tales circunstancias pueda acceder a ejercer una función pública.

Si bien es cierto que la "Ley Federal del Trabajo", cuerpo legal de aplicación supletoria en la materia marítima, en su artículo 189 exige que la gente de mar sea mexicana por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, cabe apuntar que dicha legislación no es la adecuada para determinar tales requisitos, habida cuenta de que existe una ley especial, la cual debe encargarse de regular a los sujetos y las instituciones que la conforman.

Asimismo, si atendemos a que la supletoriedad carece del alcance para legislar sobre requisitos o instituciones omitidas en la ley de la materia, en este

orden de ideas, resulta factible la no observancia del referido artículo 189, tanto más si observamos que en el artículo tercero transitorio de la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos" se dispone:

"Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley."

Como podemos ver, lo expuesto abre la posibilidad de que, de presentarse el caso, el Estado sea representado por nacionales que hayan coadyuvado con naciones extranjeras en perjuicio de nuestro país, que hayan aceptado títulos nobiliarios, que sean prófugos de la justicia, ebrios consuetudinarios, vagos y en general, que no observen las normas que la nación impone a sus ciudadanos.

Los derechos políticos revisten una importancia primordial para el desarrollo nacional, ya que a través de tales prerrogativas los individuos protegen la soberanía que por mandato constitucional les es propia. Es por ello que debemos cuidar de quien, como y porque nos gobierna, en el entendido de que solo aquellos sujetos que han demostrado una conducta honesta, cívica y conforme a derecho resultan idóneos para representar a México.

Del mismo modo, la ley de navegación omite solicitar la calidad de ciudadano a la tripulación mexicana; esta situación nos muestra como paulatinamente se desdibujan los principios protectores establecidos en la materia marítima.

Esta apertura es poco recomendable, ya que la ciudadanía es una calidad de los mexicanos que fortalece nuestra identidad, pues crea un lazo entre el nacional y el Estado.

En este tenor, lo idóneo para nuestro país es que la dotación de sus embarcaciones este conformada por ciudadanos que, como ya se dijo antes, son personas que se desenvuelven con apego a derecho, y por tanto, dicha situación propicia que el Estado ejerza de manera efectiva su jurisdicción, pues se evita en gran medida que, a bordo de las embarcaciones que enarbolan pabellón nacional, se realicen actos en contra de la seguridad pública, como motín y sedición.

3.4. La tripulación y su impacto en la economía nacional

Con 11,000 kilómetros de litorales y circundado al oriente por el Golfo de México y al occidente por el Océano Pacífico, nuestro país se encuentra en una posición geográfica privilegiada frente a otras naciones, debido a la invaluable riqueza que esta situación le otorga.

La ventajosa ubicación de México lo hace que participe en la economía mundial, a través de la correlación de su geografía y las actividades marítimas, ya que las naciones se vinculan a través del intercambio comercial que va estrechamente unido al transporte marítimo.

A lo largo de sus costas México cuenta con 96 puertos y 17 terminales, entre las que destacan por su eficiencia y competitividad los puertos de Veracruz, Manzanillo, Altamira, Coatzacoalcos, Tampico, Lázaro Cárdenas, Salina Cruz, Guaymas, Ensenada, Tuxpan, Mazatlán, Topolobampo, Progreso, Puerto Vallarta y Puerto Madero; hasta el año de 1994 los puertos recibían transferencias fiscales para su operación, pero en la actualidad con la creación de las Administraciones Portuarias Integrales los puertos son financieramente autosuficientes, este nuevo modelo permite la sana competencia por medio de la liberación tarifaria y establece políticas con el fin de evitar prácticas monopólicas, lo que se ve reflejado en el desarrollo del sistema portuario mexicano que constituye la base para el crecimiento del transporte marítimo nacional.⁷³ Sin embargo, el desarrollo portuario, no ha ido a la par del desarrollo de una flota mercante nacional competitiva, lo que redundará en pérdidas millonarias para el país.

Hasta el año 2006, según la “Guía de Servicios de Transporte Marítimo en México, 2006”, elaborada por la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, la flota nacional destinada a tráfico de altura⁷⁴ estaba integrada por cinco navieras con servicio a los siguientes destinos:

⁷³ Cfr. SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, “Sistema Portuario Nacional. Proceso de Modernización”, 1ª ed., Editor Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, págs. 19, 21.

⁷⁴ Se le da el nombre de tráfico de altura a la navegación realizada entre puertos nacionales y puertos internacionales, así como entre puertos extranjeros.

- Terminales Marítimas Transunisa y PMI Trading LTD, prestan servicios a Estados Unidos de Norte América.
- MP Line y Naviera Armamex, S.A. de C.V., prestan servicios a Estados Unidos de Norte América y diversos puertos de Sudamérica.
- Transportación Marítima Mexicana, presta servicio a Estados Unidos de Norte América, Europa, Medio y Lejano Oriente.

Además, Naviera Armamex, S.A. de C.V., Terminales Marítimas Transunisa y Transportación Marítima Mexicana, realizan navegación de cabotaje,⁷⁵ junto con 9 empresas mexicanas más.

Como ejemplo de la participación de la marina mercante nacional en el transporte de mercancías podemos citar que, de la carga total nacional, las embarcaciones mexicanas destinadas a tráfico de altura solo manejan alrededor de 443,234 toneladas, mientras que las restantes 187,757,024 toneladas son transportadas por las navieras extranjeras.⁷⁶

Estas cifras evidencian la escasa participación mexicana en el subsector de transportación por vía marítima, la cual encuentra su origen en el propio texto constitucional, pues en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Carta Magna, donde se aborda el tema de las áreas prioritarias para el desarrollo de México,

⁷⁵ La navegación de cabotaje es aquel servicio costanero realizado por las embarcaciones a lo largo de un litoral.

⁷⁶ COORDINACIÓN GENERAL DE PUERTOS Y MARINA MERCANTE, “Anuario Estadístico del Transporte Marítimo 2004”.

menciona que estas son, únicamente, la comunicación vía satélite y los ferrocarriles.

Dicho artículo, desde nuestro punto de vista, debiera incluir dentro de estas áreas al transporte marítimo, ya que por este medio, según datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se transporta más del 80 por ciento de las exportaciones nacionales.⁷⁷

Por otro lado, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el Eje 2, denominado Economía competitiva y generadora de empleos 81 Economía y finanzas públicas, en el punto 2.10 Telecomunicaciones y transportes, se plantea, dentro de las estrategias, proponer sistemas de financiamiento para el transporte en todas sus modalidades, a fin de lograr la modernización y aumento de la infraestructura de este sector, lo que dará lugar a una mayor competitividad y mejora del servicio, que se traduce en la generación de empleos.

Estas estrategias son aplicables a la red carretera, a la red ferroviaria, en cuanto hace a trenes suburbanos e interurbanos, a la infraestructura aeroportuaria y a los puertos marítimos, con la finalidad de crear una red más amplia y eficiente de transporte multimodal que facilite el comercio interno y externo del país.

⁷⁷ Cfr. SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, "Sistema Portuario Nacional, Proceso de Modernización", *Op. Cit.*, pág. 11.

Es de observarse que, para este sexenio, no se tienen contemplados proyectos, ni mucho menos se habla de subsidios que propicien el crecimiento de la marina mercante nacional.

Los silencios de la "Constitución" y del Plan Nacional de Desarrollo nos muestran el olvido en que vive el subsector del transporte marítimo mexicano, estado que se traduce en una flota reducida con pocas oportunidades de participar en el comercio internacional, pues difícilmente los nacionales pueden competir con las navieras extranjeras cuando éstas tienen mayores ventajas derivadas de las políticas de apoyo y fomento implementadas por sus gobiernos, que garantizan su desarrollo y permanencia en el intercambio comercial, por ejemplo, tenemos a países como Estados Unidos, Alemania y Japón que desarrollan su marina mercante bajo las siguientes condiciones:

Estados Unidos

- Suministra a sus navieros subsidios por más de 200 millones de dólares por año.
- Posee un esquema especial de beneficios fiscales para las navieras nacionales, entre los que encontramos el pago diferido de ciertos impuestos.
- Los navieros cuentan con la posibilidad de establecer fondos libres de impuestos para la construcción de buques.

Alemania

- Dispone de un fondo de apoyo para las empresas navieras nacionales de 30 millones de dólares por año.
- Provee a los navieros de subsidios para la construcción de buques.
- Implementa programas operacionales para las empresas de la ex República Democrática Alemana.
- Otorga garantías de crédito a pequeñas empresas para la construcción de buques.
- Proporciona a los navieros alemanes beneficios fiscales como el no pagar el impuesto al valor agregado.
- Cuenta con un esquema especial de depreciación acelerada.

Japón

- Dispone de un programa financiero por el cual se otorga crédito a tasas favorables, a los navieros japoneses por más de 400 millones de dólares por año para la construcción de embarcaciones de tráfico de altura y, además se asigna una cantidad igual para la construcción de embarcaciones de cabotaje.
- Otorga subsidio al desguace de buques viejos.
- Proporciona subsidio a la exportación de buques.

- Posee un sistema general de depreciación acelerada en cuanto hace al costo del buque y a las reparaciones mayores que en el se efectúen.⁷⁸

Este abandono de la marina mercante impacta directamente la economía del país, pues existe un déficit por concepto de fletes, derechos y divisas que podrían obtenerse de este sector; por otro lado, hay un costo social considerable, ya que la gente de mar mexicana encuentra reducidas sus ofertas de trabajo en México, por lo que al existir una creciente demanda de empleo, se ve obligada a trabajar en situaciones desventajosas, toda vez que las condiciones de trabajo, en muchas ocasiones, no son las óptimas.

Además, la desocupación constriñe a los marinos a buscar empleo en navieras extranjeras que enarbolan pabellones de complacencia, también llamados banderas de conveniencia, que se caracterizan por la baja imposición fiscal, están sujetas a una escueta normatividad, y de la misma manera, permiten esquemas que disminuyen los costos laborales, situación que acrecienta la incertidumbre en las prestaciones a las que tienen derecho los trabajadores del mar.

Esto representa un peligro para los nacionales que se contratan en este tipo de embarcaciones, donde el derecho del trabajo no presenta los mismos niveles

⁷⁸ Cfr. AMADO CASTRO, LUIS, *“La necesidad de adecuar el marco normativo del transporte marítimo mexicano a las tendencias internacionales”*, *Op. Cit.*, págs. 82 - 83.

de evolución que se encuentran en la legislación mexicana, por lo que los marinos se enfrentan a malas condiciones en la infraestructura de la embarcación, jornadas excesivas de trabajo, inadecuada alimentación, equipo de trabajo insuficiente, malos tratos, entre otros.

Por fortuna, la educación náutica en México es altamente competente, situación que le permite ubicarse dentro de la "Lista Blanca" de la Organización Marítima Internacional, en la que se encuentran los países signatarios del "Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar" de 1978, y lo aplican adecuadamente, lo anterior trae como consecuencia que la comunidad internacional tenga en alta estima la calidad del trabajo de los marinos mexicanos, situación por la cual navieras extranjeras, que cumplen con los estándares internacionales, ofrecen trabajo a nuestros nacionales, otorgándoles condiciones y prestaciones laborales idóneas.

La falta de empleos en México es, al fin y al cabo, un problema económico, una sana política en el sector marítimo, obliga a que el Estado considere a la marina mercante mexicana como una actividad fundamental para la economía del país, mediante la promoción de políticas que propicien la inversión privada, con el fin de adquirir o construir embarcaciones, captar tecnología y lograr mayor participación mexicana en el mundo globalizado, siempre con la consigna de dar oportunidad al capital nacional.

La participación en el traslado de mercancías es un factor fundamental en el control del comercio exterior, el desarrollo del transporte por agua mexicano otorgaría al país independencia de las compañías navieras extranjeras, situación que fortalecería la economía nacional, ya que la presencia mexicana en el sector marítimo es clave para la creación de mas empleos y mejores oportunidades.

3.5 Crítica al artículo 40 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos

La navegación de cabotaje juega un papel primordial en el desarrollo de la economía de un país, ya que es considerado, por razones de interés y seguridad nacional, un sector estratégico.

La trascendencia de esta actividad se refleja en políticas de protección, las cuales son implementadas por los países con el fin de resguardar los accesos a su territorio y de beneficiarse, entre otros aspectos, de la derrama económica proveniente de este servicio.

En este tenor, países como Canadá y Estados Unidos reservan para sus nacionales la explotación y operación del tráfico de cabotaje.⁷⁹ Por su parte, nuestro país, consciente de la trascendencia de este sector, mantiene en

⁷⁹ *Cfr.* CANADA, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS y ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA, "Tratado de Libre Comercio de América del Norte", Ottawa, Canadá, Distrito Federal, Estados Unidos Mexicanos y Washington, D.C., Estados Unidos de Norte América, 17 de diciembre de 1992, D.O. 20 de diciembre de 1993.

principio una postura similar a la de los países del norte; así tenemos que, en el primer párrafo del artículo 40 de la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", se establece:

"Artículo 40.- Sin perjuicio de lo previsto en los Tratados Internacionales, la operación y explotación de embarcaciones en navegación interior y de cabotaje estará reservada a navieros mexicanos con embarcaciones mexicanas."

El párrafo anterior consagra que en México la navegación interior y de cabotaje deben ser realizadas por los nacionales en embarcaciones mexicanas.

Esta restricción tiene como propósito fundamental el salvaguardar el interés público sobre el interés particular, ya que protege los intereses de los mexicanos, en la medida de que se beneficia a las navieras nacionales, al evitar ser desplazadas por las navieras extranjeras, lo cual incide y beneficia directamente a toda la nación.

Por otro lado, el párrafo tercero del mismo artículo señala:

"La operación y explotación de embarcaciones en navegación interior y de cabotaje, destinadas a servicios turísticos, deportivos y recreativos, así como la operación y explotación de aquellas destinadas a la construcción y mantenimiento portuario, y el dragado podría realizarse por navieros mexicanos o extranjeros con embarcaciones mexicanas o extranjeras, siempre y cuando

exista reciprocidad con el país de que se trate, procurando dar prioridad a las empresas nacionales y cumpliendo con las disposiciones legales aplicables.”.

Desde nuestro punto de vista es un acierto que el legislador permita la navegación interior y de cabotaje a embarcaciones extranjeras destinadas a servicios turísticos, deportivos y recreativos, ya que fomenta el turismo náutico e impulsa la infraestructura de los lugares que dan servicio a este tipo de embarcaciones; además, tal servicio representa un importante ingreso económico para las zonas visitadas. Por otro lado, consideramos que la participación extranjera en la operación y explotación de embarcaciones destinadas al mantenimiento y dragado⁸⁰ portuario resulta más que dañino para nuestro país, ya que fomenta la dependencia con otras potencias.

Al proseguir con la lectura del artículo 40, vemos que el legislador dispuso:

“En caso de no existir embarcaciones mexicanas disponibles en igualdad de condiciones técnicas o bien cuando impere una causa de interés público, la Secretaría estará facultada para otorgar permisos temporales para navegación de cabotaje, de acuerdo con la siguiente prelación:

- 1. Naviero mexicano con embarcación extranjera, bajo contrato de arrendamiento o fletamento a casco desnudo; y*

⁸⁰ Es la actividad realizada en los puertos y ríos a efecto de darles mayor profundidad o limpiarlos.

II. Naviero mexicano con embarcación extranjera, bajo cualquier contrato de fletamento.”.

A lo largo de la investigación hemos expuesto las precarias condiciones en que se encuentra la marina mercante nacional, por lo cual son pocas sus posibilidades de competir con las flotas extranjeras. El legislador, a modo de solución, habilitó la frase “...en caso de no existir...”, supuesto que se ha convertido en la regla, pues resulta imposible a las navieras nacionales competir con las extranjeras en igualdad de circunstancias.

Esta disposición, lejos de solucionar la problemática derivada de la escasez de las embarcaciones nacionales, da pie al nacimiento de un nuevo conflicto, la figura del intermediario. Podemos decir que dicho sujeto es la persona física o moral, que al cumplir con los requisitos consagrados en la ley se ostenta con la calidad de naviero mexicano, con la finalidad de llegar a cuerdos con las navieras extranjeras, a cambio de un beneficio económico. El intermediario, por su parte permite, que las navieras extranjeras usen su registro otorgado por el Registro Público Marítimo Nacional, para aparentar la contratación de embarcaciones bajo contrato de arrendamiento o de fletamento, que las habilita para prestar el servicio de cabotaje en aguas mexicanas, sin cumplir con las disposiciones legales existentes.

Es entonces que una disposición legal que en principio pareciera haberse erigido como una solución para sufragar la falta de embarcaciones nacionales,

se ve convertida en una fuente de ingresos para quien no produce riqueza ni presta servicio alguno, lo cual encarece necesariamente la prestación de los servicios navales, y en cualquier caso, la existencia de "intermediarios" no beneficia a los navieros, ni a quien lo contrata.

Esta práctica va en contra de los intereses de la nación porque propicia el encarecimiento del servicio de transporte marítimo, al tener el usuario que soportar un gasto extra, diferente a los derivados de la gestión náutica.

Además el artículo 40 establece lo siguiente:

"Cada permiso temporal de navegación de cabotaje tendrá una duración de tres meses y ningún permiso para una misma embarcación podrá ser renovado en más de siete ocasiones.

El naviero mexicano titular de un permiso temporal de navegación de cabotaje para una embarcación extranjera que vaya a permanecer en aguas nacionales por más de dos años, tendrá la obligación de abanderarla como mexicana en el plazo máximo de dicho periodo, contando éste a partir de la fecha de expedición del permiso temporal de navegación original.

De no abanderarse la embarcación como mexicana en el plazo señalado, la Secretaría estará impedida para otorgar renovaciones o permisos adicionales para la misma embarcación, ni para otra embarcación similar que pretenda

contratar el mismo naviero para prestar un servicio igual o similar al efectuado. Para la aplicación de esta disposición se considerará que tiene la categoría de naviero la persona o entidad que tiene el control efectivo sobre la embarcación de que se trate.”.

Estos lineamientos, al ordenar al naviero mexicano abanderar como nacional la embarcación que tiene contratada para prestar el servicio de cabotaje, responden a la necesidad de cumplir con la norma que reserva tal actividad para los mexicanos, además de que dicho registro se traduce en beneficios económicos para el país por concepto de ingresos por contribuciones. De esta misma forma, prevé que la inobservancia de esta disposición tendrá el efecto de imposibilitar a la autoridad para otorgar renovaciones o permisos para realizar esta actividad.

El problema que encontraríamos a esta disposición es que los navieros mexicanos no consideran rentable abanderar como mexicanas las embarcaciones que tenían contratadas para prestar el servicio de cabotaje, puesto que, si tomamos en consideración el pago de los derechos por la inscripción del naviero, agente naviero, operador y por el registro de la embarcación en el Registro Público Marítimo Nacional, contribuciones establecidas en la “Ley Federal de Derechos”, podemos constatar que los gastos operacionales se incrementan considerablemente, como ejemplo de lo anterior podemos citar que dicho ordenamiento legal, para otorgar la bandera

nacional, establece montos que se cuantifican en función del arqueo bruto⁸¹ de la embarcación, razón por lo cual la cantidad pagada por los navieros por este concepto es alrededor del 1.8 % del valor del activo.

Finalmente, el último párrafo del artículo 40 señala:

“Salvo el caso del contrato de arrendamiento o fletamento a casco desnudo, mismo que deberá contar de modo exclusivo con tripulación mexicana, cuando la embarcación extranjera para la cual se solicite el permiso temporal de navegación o su renovación, esté contratada por un naviero mexicano bajo cualquier contrato de fletamento, por lo que, en los permisos temporales de navegación y sus renovaciones, que otorgue la Secretaría, se dará prioridad al naviero cuya embarcación cuente con el mayor número de tripulantes mexicanos, de conformidad con el certificado de dotación mínima respectivo.”.

En otras palabras, el permiso temporal de navegación de que habla este párrafo concede el desplazamiento de los nacionales al permitir que las embarcaciones que presten el servicio de cabotaje en aguas nacionales estén dotadas de su propia tripulación, que puede ser en su totalidad o en parte, extranjera.

⁸¹ Es la capacidad o los espacios, medidos en toneladas de volumen, con que cuenta el buque para llevar en su interior carga.

Al respecto, consideramos que esta disposición va en contra del espíritu de la propia "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", ya que en la exposición de motivos se buscaba resolver los problemas del ámbito marítimo, tales como, el desempleo de los oficiales y tripulantes, el desmantelamiento de la industria de la construcción naval, el monopolio de los extranjeros en la navegación de cabotaje,⁸² entre otros; y por el contrario a dichos fines, además de no incentivar el desarrollo de la marina mercante nacional, podría producir el desplazamiento de los nacionales, lo que limita sus ofertas de trabajo. Tal situación se traduce en la fuga de divisas por concepto de salarios, circunstancia que tiene impacto directo en el poder adquisitivo de la población.

En este tenor al permitir nuestro país que embarcaciones extranjeras presten el servicio de cabotaje consiente la disminución de su jurisdicción en aguas nacionales.

⁸² Cfr. CAMARA DE DIPUTADOS, "Iniciativa de Ley por la que se modifica, reforma y adicionan diversas disposiciones de la vigente Ley de Navegación", LVIII Legislatura, presentada por los diputados José Tomás Lozano y Pardini y César Patricio Reyes Roel, en Gaceta Parlamentaria, 17 de diciembre de 2001, número 901-1.

CAPÍTULO CUARTO

MODIFICACIONES A LA LEY DE NAVEGACIÓN

4.1 Reforma al artículo 25 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos

En este apartado proponemos sea modificado el cuarto párrafo del artículo 25 de la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", para que se establezca que los capitanes, pilotos navales, patrones, maquinistas, mecánicos y en general todo el personal que tripule una embarcación o que labore en un artefacto naval mexicanos, deberán ser mexicanos por nacimiento, **no adquirir otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.**

La adición del requisito de la ciudadanía consideramos debe hacerse por los siguientes motivos:

Los países signatarios de la "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar" están obligados a ejercer de manera efectiva su jurisdicción en las embarcaciones que enarbolan su pabellón, este control debe ser ejercido sobre las cuestiones técnicas, administrativas y sociales que se susciten a bordo, es por esto que al ser el Estado el encargado de regular el orden de la embarcación, debe velar porque los tripulantes posean la capacidad necesaria para desempeñarse tanto en el ámbito técnico como en el jurídico, es decir,

deben contar con las aptitudes propias del empleo, así como tener capacidad jurídica para contratar y obligarse.

Es importante destacar que, el criterio determinante para establecer el requisito de la ciudadanía, tiene que ver con la naturaleza de las funciones públicas atribuidas al capitán, atribuciones que impactan la soberanía, la independencia y la seguridad pública del Estado mexicano.

En ese orden de ideas, es indispensable que, tanto el capitán, quien es a bordo de la embarcación la máxima autoridad, como la tripulación, estén en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, ya que sólo de esta forma tendrán pleno derecho a obligarse y responder de sus obligaciones.

La ciudadanía es una calidad que se otorga a los mexicanos que cumplen con los requisitos establecidos en la ley, dicha calidad confiere a los ciudadanos prerrogativas que lo hacen participe de la vida pública del Estado, es por esto que el solicitar en la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos" que la tripulación y el capitán cuenten con la ciudadanía mexicana es una medida que protege la seguridad nacional, pues de esta forma se fortalecen los sentimientos de lealtad, compromiso y solidaridad de la gente de mar mexicana hacia nuestro país, las instituciones y el sistema jurídico mexicano.

El hecho de permitir que individuos sin ciudadanía, o bien, con esta suspendida, ejerzan el control y el mando de una embarcación que enarboles el

pabellón nacional, y que en consecuencia, esta bajo la jurisdicción del Estado mexicano merma considerablemente nuestra imagen en el exterior, y pone en peligro la seguridad nacional, pues estas personas han demostrado que no están comprometidos con el marco legal nacional, lo cual pone en duda sus cualidades morales y la lealtad que profesan hacia su país.

En atención a los alcances de las atribuciones de los funcionarios públicos, es que en la legislación nacional, para desempeñar dichos cargos, se solicita que los interesados cuenten con la calidad de ciudadanos; si bien es cierto que el capitán de una embarcación nacional no es en sentido estricto un funcionario público, sin embargo es representante del Ejecutivo, pues en alta mar y en aguas extranjeras es la máxima autoridad a bordo, atribución que lo faculta a desempeñar funciones propias de los funcionarios públicos.

Esta directriz debe recogerse en materia de procuración y administración de justicia, por lo que respecta a que una de las atribuciones del capitán es actuar como auxiliar del Ministerio Público, situación por la cual no sería pertinente que esa atribución se encomendara a personas de conducta poco honesta y sin apego a derecho.

Tanto más cuando en el artículo 27 de la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos" se solicita de manera expresa que el capitán tenga capacidad legal para ejercer el mando de las embarcaciones, pues es responsable de los actos

jurídicos que se realicen a bordo, además que debe resolver las situaciones acaecidas durante la travesía.

Desde nuestro punto de vista dicha capacidad debería estar enmarcada bajo la figura de la ciudadanía, ya que esta última es la prerrogativa que concentra las cualidades cívicas y morales que la nación necesita de todos sus integrantes, en el entendido de que la capacidad legal, llámese de goce y de ejercicio, se ve disminuida si no se cuenta con los derechos políticos que permitan al nacional involucrarse, como se suscita al tomar el control de un buque mexicano, en el sano desarrollo de la nación mexicana. Lo anterior, toda vez que durante el viaje de un buque, además de realizarse actos entre particulares, regidos por leyes del fuero común, también se celebran actos que trascienden en el ámbito federal.

Al adicionar el requisito de la ciudadanía para el capitán y la tripulación de las embarcaciones nacionales, resolvemos el problema que se suscita con motivo de las omisiones de la "Ley Navegación y Comercio Marítimos", que para resolver situaciones no contempladas en ella, nos remite a las leyes supletorias. Sobre el particular basta recordar que, como ya se expuso en capítulos anteriores, nuestro máximo tribunal establece que la supletoriedad no tiene alcance para regular sobre requisitos no contemplados en la ley especial.

Efectivamente, cuestiones como los requisitos que deben de cubrir aquellas personas e instituciones regidas por la "Ley de Navegación y Comercio

Marítimos” no pueden quedar sujetas al arbitrio de leyes supletorias, en atención a que dichos requisitos fundamentales deberían estar contemplados en la ley especial.

Finalmente, consideramos que no debe quedar al arbitrio del juzgador la aplicación o no de la supletoriedad en materias que importan a la seguridad nacional y el ejercicio de la soberanía, ya que esta situación provoca incertidumbre jurídica, en el entendido de que tales conceptos deben quedar agotados en la ley que fue creada con el fin de regularlas.

No se requiere de la creación de cientos de leyes y reglamentos que suplan las insuficiencias de las otras, en realidad, basta con establecer leyes adecuadas, claras y congruentes, que permitan asegurar el sano desarrollo de nuestro país y que impulsen los ideales de civismo, entrega a la patria y aptitud de servicio.

4.2 Reforma al artículo 40 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos

La inserción de nuestro país en la globalización de la economía mundial hizo que México adoptara políticas de apertura comercial en el sector marítimo, con la intención de integrarse a los mercados internacionales, los cuales se rigen a través de los principios de libre competencia y libre concurrencia; esta tendencia del comercio internacional pugna por liberalizar el flujo de las mercancías, los capitales y las empresas.

Con las políticas de libre mercado, en 1994 se expidió en nuestro país la "Ley de Navegación", que en el artículo 34 disponía que la navegación de cabotaje podía realizarse por mexicanos o por extranjeros, en embarcaciones mexicanas o extranjeras, siempre que existiera reciprocidad con el país del que fuera nacional la embarcación, en este sentido el legislador habilitó una política de total apertura en este subsector, que en lugar de estimular el crecimiento de la marina mercante nacional y la creación de empleos, propició un ambiente hostil para los nacionales que no estaban en condiciones de competir en igualdad de circunstancias con los extranjeros.

En la actualidad el intercambio comercial se efectúa en su mayoría por vía marítima, por ser este tipo de transporte el medio idóneo que permite transportar en grandes volúmenes cualquier tipo de cargamento a muy bajo costo, como consecuencia de lo anterior, en el año 2000 se reformó el artículo 34 de la "Ley de Navegación", de forma que quedaba reservado el tráfico de cabotaje para los nacionales, sin embargo, se habilitaba a la autoridad para que en caso de no existir suficientes embarcaciones, y el interés público lo demandara, expidiera permisos a navieros mexicanos con embarcaciones extranjeras, bajo contrato de arrendamiento o fletamento a casco desnudo, a navieros mexicanos con embarcaciones extranjeras, bajo cualquier contrato de fletamento, y a navieros extranjeros con embarcaciones extranjeras, siempre que existiera reciprocidad y se daba prioridad a las embarcaciones que tuvieran 90 por ciento o más de tripulación mexicana a bordo y en igualdad de

circunstancias de los nacionales con los extranjeros dieran prioridad a los mexicanos.

Lo anterior se observó hasta el año 2006, cuando se abrogó la "Ley de Navegación" y se expidió la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos".

Los países interesados en ejercer el control efectivo sobre su comercio exterior deben de ocuparse de contar con un marco normativo adecuado, que permita al país por una parte, participar en el comercio internacional, y por la otra, fortalecer el transporte marítimo, pues este desarrollo incide en la generación de empleos para los nacionales.

En este orden de ideas, consideramos que la legislación nacional vigente en materia marítima dista mucho de lograr un esquema donde se propicie la participación de los nacionales en este sector, razón por la cual es necesario se redefinan las estrategias a seguir, mismas que deben de estar encaminadas en primer lugar a considerar al transporte marítimo como un área estratégica de la economía nacional, y en segundo lugar, sin quebrantar los convenios internacionales que nuestro país ha suscrito, fomentar la participación de los nacionales a través de estímulos fiscales y el establecimiento de programas financieros que otorguen créditos para la construcción de embarcaciones mexicanas, a fin de estar en condiciones de competir en igualdad de circunstancias con las navieras extranjeras y no estar sujetos al servicio que estas nos prestan.

En caso de continuar con estas políticas, nuestros espacios marítimos, así como aquellos de uso común a todos los Estados, serán explotados por unos pocos, quienes concentran las ganancias y no reinvierten en los países de los cuales obtienen los beneficios.

Nuestro país, al prestarle escasa atención al crecimiento y explotación de la marina mercante, renuncia de una manera incomprensible al factor que podría reactivar la economía nacional, al captar inversión y crear fuentes de empleo para generar riqueza.

Estas políticas de libre mercado adoptadas por México sientan la base para la expedición de la “Ley de Navegación y Comercio Marítimos”, que en los párrafos quinto al séptimo del artículo 40 dispone:

“En caso de no existir embarcaciones mexicanas disponibles en igualdad de condiciones técnicas o bien cuando impere una causa de interés público, la secretaria estará facultada para otorgar permisos temporales para navegación de cabotaje, de acuerdo con la siguiente prelación:

I. Naviero mexicano con embarcación extranjera, bajo contrato de arrendamiento o fletamento a casco desnudo; y

II. Naviero mexicano con embarcación extranjera, bajo cualquier contrato de fletamento.

Cada permiso temporal de navegación de cabotaje tendrá una duración de tres meses y ningún permiso para una misma embarcación podrá ser renovado en más de siete ocasiones.

El naviero mexicano titular de un permiso temporal de navegación de cabotaje para una embarcación extranjera que vaya a permanecer en aguas nacionales por mas de dos años, tendrá la obligación de abanderarla como mexicana en el plazo máximo de dicho periodo, contando este a partir de la fecha de expedición del permiso temporal de navegación original.”.

Al respecto de esta disposición nos surgió la siguiente interrogante: imaginemos el caso de que un naviero mexicano pretenda realizar navegación de cabotaje en aguas nacionales, para tal efecto celebra contrato de fletamento por tiempo determinado con el propietario de la nave por mas de 21 meses; es el caso que la explotación comercial de la nave le genera cuantiosas ganancias, las cuales no se ven reflejadas en inversión, ni en la recaudación de contribuciones que procederían de enarbolar la embarcación pabellón nacional, además dicha embarcación incluía a su propia tripulación extranjera, situación por la cual tampoco se generaron fuentes de empleo. Terminado el contrato el fletante decide no abanderar la embarcación como mexicana por ser contrario a sus intereses, situación que hace que consideremos que esta disposición permite que los particulares se beneficien a costa del interés público.

Derivado de esta situación resulta imperativo que se modifique la disposición anterior, de manera que propicie el desarrollo de la economía nacional:

Es de interés público que en caso de no existir embarcaciones mexicanas disponibles en igualdad de condiciones técnicas, o bien, cuando impere una causa de interés público, la Secretaría este facultada para otorgar, a través de licitaciones públicas nacionales, permisos para navegación de cabotaje, y el naviero o empresa naviera a la que se le otorgue el permiso deberá abanderar la embarcación como mexicana antes de empezar a prestar el servicio de navegación de cabotaje.

La finalidad de la reforma propuesta es la de proteger al sector social, al darle prioridad al empleo de los marinos mexicanos, pues al ser abanderadas como mexicanas las embarcaciones deberán estar dotadas sólo por tripulación de nacionalidad mexicana, lo que garantiza la creación de fuentes de empleo y evita el desplazamiento que propician los contratos de fletamento permitidos en la ley.

Por otro lado, esta medida contribuye a la formación de una flota mercante nacional, que haga rentable y competitivo el transporte por mar, toda vez que para ser fuertes en el ámbito internacional; se debe primero ser fuerte a nivel local. Con esta modificación se lograría gran independencia en nuestro

comercio exterior, al no estar sujeto a las tarifas y condiciones impuestas por las navieras extranjeras.

De aprobarse esta modificación se debe adicionar otro supuesto al artículo 11 de la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", para permitir a las personas físicas y morales mexicanas, constituidas conforme a la ley nacional, la solicitud de matriculación y abanderamiento de embarcaciones y artefactos navales:

Cuando se encuentren bajo su posesión mediante contrato de arrendamiento a casco desnudo y cuente con el permiso otorgado por la Secretaría para prestar servicio de cabotaje.

Habida cuenta que, en la actualidad, el artículo en mención solo señala:

"Artículo 11. Las personas físicas o morales mexicanas constituidas de conformidad con la legislación aplicable podrán, solicitar el abanderamiento y matriculación de embarcaciones y artefactos navales en los siguientes casos:

I. Cuando sean de su propiedad; y

II. Cuando se encuentren bajo su posesión mediante contrato de arrendamiento financiero celebrado con una institución de crédito mexicana, o bien con una extranjera autorizada para actuar como tal conforme a las leyes nacionales."

Obligar a los navieros mexicanos a abanderar como nacionales las embarcaciones extranjeras contratadas para realizar la navegación de cabotaje es económicamente viable al ser un negocio redondo para las partes por la probada demanda existente, pues solo en el año 2006 el movimiento nacional de carga a través de navegación de cabotaje fue estimado en 75,699,999 toneladas,⁸³ esta condición permite que la inversión en este sector sea atractiva para los nacionales, pues los pagos por concepto de fletes reportan cuantiosas ganancias.

Además, la reforma propuesta se traduciría en importantes beneficios a nivel nacional, debido a la creación de fuentes de empleo y de una flota nacional, pago de servicios portuarios, contribuciones, entre otras, además que al haber mayor oferta la competencia se refleja en el precio y en la calidad del servicio, estas condiciones son en provecho de los usuarios de este transporte.

Por otro lado, la naturaleza de tal modificación no es inconstitucional, ya que la Corte emitió una serie de pronunciamientos en los que manifiesta que el artículo 40 de la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", al establecer la obligación del naviero mexicano, titular de un permiso temporal de navegación de cabotaje, de abanderar como mexicanas las embarcaciones extranjeras contratadas para prestar servicio de cabotaje en aguas nacionales, no transgrede los principios consagrados en nuestra Carta Magna, tales como la

⁸³ COORDINACIÓN GENERAL DE PUERTOS Y MARINA MERCANTE. "Anuario Estadístico de los Puertos de México 2006" en <http://cgpmm.sct.gob.mx/fileadmin/estadisticas/anuarios/2006/litoral/nacional/tablas/ncmc06.pdf>.

garantía de igualdad contenida en el artículo 1º,⁸⁴ la garantía de libertad de trabajo consagrada en el artículo 5º,⁸⁵ la garantía de libre competencia y prohibición de monopolios dispuesta en el artículo 28,⁸⁶ entre otras, toda vez que dicho ordenamiento legal fomenta la competencia equitativa e impulsa el desarrollo de la marina mercante nacional, al asegurar la eficacia de la prestación del servicio en atención al interés público.

Lo expuesto nos lleva a reflexionar ¿qué valor tiene para nuestra gente de mar el término nacional si los extranjeros son los que se benefician de nuestras riquezas? En este sentido podemos decir que nuestro país al permitir estas practicas responde implícitamente a nuestro cuestionamiento; para lograr beneficios debemos proteger nuestros espacios marítimos, propiciar el desarrollo de la industria nacional de forma que sea rentable y competitiva y fomente la creación de empleos para los trabajadores nacionales.

⁸⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "*Navegación y comercio marítimos. El artículo 40 de la ley relativa, que establece la obligación de abanderar como mexicanas las embarcaciones extranjeras que vayan a permanecer por más de dos años en aguas nacionales, no transgrede la garantía de igualdad.*", tesis aislada CCXX/2007, Amparo en revisión 488/2007, Constructora Subacuática Diavaz, S.A. de C.V., 5 de septiembre de 2007, Unanimidad de cuatro votos, Primera Sala, en <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/ActividadJur/PrimeraSala/>.

⁸⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "*Navegación y comercio marítimos. El artículo 40 de la ley relativa, que establece la obligación de abanderar como mexicanas las embarcaciones extranjeras que vayan a permanecer por más de dos años en aguas nacionales, no viola la garantía de libertad de trabajo o comercio.*", tesis aislada CCXXII/2007, Amparo en revisión 488/2007, Constructora Subacuática Diavaz, S.A. de C.V., 5 de septiembre de 2007, Unanimidad de cuatro votos, Primera Sala, en <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/ActividadJur/PrimeraSala/>.

⁸⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "*Navegación y comercio marítimos. El artículo 40 de la ley relativa, que establece la obligación de abanderar como mexicanas las embarcaciones extranjeras que vayan a permanecer por más de dos años en aguas nacionales, no viola el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*", tesis aislada CCXXIV/2007, Amparo en revisión 488/2007, Constructora Subacuática Diavaz, S.A. de C.V., 5 de septiembre de 2007, Unanimidad de cuatro votos, Primera Sala, en <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/ActividadJur/PrimeraSala/>.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Tanto la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", como la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", omiten solicitar a los capitanes y a la tripulación de las embarcaciones nacionales contar con la ciudadanía mexicana, esta deficiencia denota el escaso interés del legislador por el sector marítimo.

SEGUNDA.- La "Ley de Navegación y Comercio Marítimos" establece que, a falta de disposición expresa en sus ordenamientos, se aplicarán supletoriamente diversos cuerpos legales.

No obstante, nuestra Suprema Corte de Justicia hizo un pronunciamiento sobre el particular, y señaló que la supletoriedad no tiene alcance para regular requisitos no contemplados en la ley a suplir.

En consecuencia, la ciudadanía es un requisito no contemplado en la "Constitución" ni en la ley especial, pero si está regulado en la legislación supletoria; en este orden de ideas, con la finalidad de evitar conflictos en la aplicación de tales ordenamientos, consideramos que en la "Constitución" y en la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos" se debe solicitar que el capitán y la tripulación de las embarcaciones mercantes mexicanas cuenten con la calidad de ciudadano.

TERCERA- El capitán de las embarcaciones nacionales es, materialmente, un funcionario público, ya que dispone de la autoridad suficiente para que sus determinaciones se cumplan, pues en alta mar y en aguas extranjeras es representante del Ejecutivo, atribución que lo faculta a ejercer el poder público del Estado.

CUARTA- Cuando el capitán actúe como auxiliar del Ministerio Público debe cumplir con los principios de lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia consagrados en la "Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", lo anterior con la finalidad de que esta función sea realizada con apego a derecho, y de esta manera se otorgue seguridad jurídica a los gobernados.

QUINTA- El capitán, al estar investido de atribuciones de funcionario público, debe contar con la capacidad legal suficiente para responder de las obligaciones que dicha función le confiere, por lo que es menester que en la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos" se establezca como requisito indispensable que el capitán cuente con la ciudadanía mexicana.

SEXTA- El hecho de que se omita requerir a la tripulación de las embarcaciones nacionales cuenten con la ciudadanía mexicana, atenta en contra de la seguridad pública, ya que podría darse el caso de que personas que hayan perdido la ciudadanía o la tengan suspendida, sean tripulantes de nuestras embarcaciones, situación que nos muestra, por parte de estas personas, el poco compromiso que tienen con nuestro sistema jurídico nacional,

así como su dudosa calidad cívica y moral, y por parte del legislador, el desanimo que guarda en asuntos de interés nacional.

SÉPTIMA.- La "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", en su artículo 40, al permitir que embarcaciones extranjeras presten el servicio de cabotaje consiente la disminución de su jurisdicción en aguas nacionales porque la "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar" establece que los Estados ejercerán su jurisdicción sobre las embarcaciones que enarbolan su pabellón.

OCTAVA.- Obligar a los navieros mexicanos de abanderar como mexicanas las embarcaciones contratadas bajo contrato de arrendamiento a casco desnudo, destinadas a realizar la navegación de cabotaje en aguas nacionales, evita el desplazamiento laboral de los nacionales en el sector marítimo, a la vez que propicia el desarrollo de la marina mercante nacional, esto permitirá a los navieros mexicanos competir de una manera mas equitativa con las navieras extranjeras.

NOVENA.- Como consecuencia de las irregularidades señaladas a lo largo de la presente investigación, es menester reformar nuestra "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", en los términos a que hacemos mención en el capítulo cuarto; lo anterior, a efecto de garantizar no solo el crecimiento y la explotación sustentable de nuestros mares y de nuestra marina mercante, sino también, con la finalidad de establecer un sistema jurídico que proteja nuestra soberanía

nacional y aporte las condiciones necesarias que permitan tanto el desarrollo económico de nuestro país como el bienestar de su gente de mar, lo cual impactaría de manera favorable, directa e indirectamente, el poder adquisitivo de los mexicanos.

DÉCIMA.- Consideramos que para estar en aptitud de mejorar el sector marítimo, este debe ser considerado un área prioritaria para el desarrollo de nuestro país, pues solo cuando se redefinan los esquemas políticos y las estrategias económicas de este sector, es que se logrará la inversión necesaria que dé paso al desarrollo sustentable.

DÉCIMA PRIMERA.- Finalmente, con la información recopilada y las reflexiones que se han vertido a lo largo del presente estudio, podemos concluir que se confirma la hipótesis planteada al inicio de esta investigación, en atención a que han quedado en evidencia las múltiples deficiencias de la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos", por lo cual es imperativo reformar tal cuerpo normativo.

BIBLIOGRAFIA

AMICH, JULIÁN, Diccionario Marítimo, 2º ed., Editorial Juventud, S.A., España, 1971.

ARELLANO GARCÍA, CARLOS, Derecho Internacional Privado, 5º ed., Editorial Porrúa, México, 1981.

ARELLANO GARCÍA, CARLOS, Periodismo Jurídico, 1º ed., Editorial Porrúa, México, 2003.

BORJA, RODRIGO, Enciclopedia de la política, 2º ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, 5º ed., Editorial Porrúa, México, 1984.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 3º ed., Editorial Porrúa, México, 1992.

CAZAROLI, GIANI, Enciclopedia del mar y de la navegación, S.N.E., Editorial Orbis, España, 1988.

CERVANTES AHUMADA, RAÚL, Derecho Marítimo, 1º ed., Editorial Porrúa, México, 2001.

CLIMENT BONILLA, MARÍA, Nacionalidad, Estatalidad y Ciudadanía, 1º ed., Editorial Porrúa, México, 2002.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, S.N.E., Editorial Espasa-Calpesa, S.A., Madrid, 1958, Tomo XXXVII.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, S.N.E., Editorial Espasa-Calpesa, S.A., Madrid, 1990, Tomo XL.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, S.N.E., Editorial Espasa-Calpesa, S.A., Madrid, 1989, Tomo XI.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, S.N.E., Editorial Espasa-Calpesa, S.A., Madrid, 1990, Tomo II.

FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, 29º ed., Editorial Porrúa, México, 1990.

GONZÁLEZ URIBE, HECTOR, Teoría Política, 7º ed., Editorial Porrúa, México, 1989.

JELLINEK, GERG, Teoría General del Estado, Trad. Fernando de los Ríos, 1º ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

MEZZERA ÁLVAREZ, RODOLFO, Curso de Derecho Marítimo, S.N.E., Editorial "33" S.A., Uruguay, Montevideo, 1946.

OLVERA DE LUNA, OMAR, Manual de Derecho Marítimo, 1º ed., Editorial Porrúa, México, 1981.

PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO BERNARDO, Representación, Poder y Mandato, 7º ed., Editorial Porrúa, México, 1993.

PEREZNIETO CASTRO, LEONEL, Derecho Internacional Privado. Parte General, 7º ed., Editorial Oxford, México, 1999.

PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO, Teoría del Estado, 31º ed., Editorial Porrúa, México, 1999.

QUIROZ ACOSTA, ENRIQUE, Lecciones de Derecho Constitucional. Segundo Curso, 1º ed., Editorial Porrúa, México, 2002.

RECASENS SICHES, LUIS, Tratado General de Sociología, 20º ed., Editorial Porrúa, México, 1986.

RIPERT, GEORGES, Compendio de Derecho Marítimo, Trad. Pedro G. San Martín. S.N.E., Editorial Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1954. .

SEARA VÁZQUEZ, MODESTO, Derecho Internacional Público, 17º ed., Editorial Porrúa, México, 1998.

SEPÚLVEDA, CESAR, Derecho Internacional, 23º ed., Editorial Porrúa, México, 2002.

SERRA ROJAS, ANDRÉS, Derecho Administrativo Primer Curso, 20º ed., Editorial Porrúa, México, 1999.

HEMEROGRAFÍA

AMADO CASTRO, LUIS, *“La necesidad de adecuar el marco normativo del transporte marítimo mexicano a las tendencias internacionales”*, en Relaciones Internacionales, U.N.A.M., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, n. 82, enero-abril 2000.

CAMARA DE DIPUTADOS, *“Iniciativa de Ley por la que se modifica, reforma y adicionan diversas disposiciones de la vigente Ley de Navegación”*, LVIII Legislatura, presentada por los diputados José Tomás Lozano y Pardinas y

César Patricio Reyes Roel, en Gaceta Parlamentaria, 17 de diciembre de 2001, número 901-1.

*

CAMARA DE DIPUTADOS, "*Proyecto de Ley de Navegación y Comercio Marítimos*", LIX Legislatura, presentada por las Comisiones Unidas de Transporte, y de Marina, en Gaceta Parlamentaria, 25 de abril de 2006, número 1994-1.

COORDINACIÓN GENERAL DE PUERTOS Y MARINA MERCANTE, "*Anuario Estadístico del Transporte Marítimo 2004*".

SALGADO Y SALGADO, JOSÉ, "*Importancia del Derecho Marítimo en la Formación de la Gente de Mar*", en Pemex Lex, Instituto Mexicano del Petróleo, Subdirección General de Capacitación y Desarrollo Profesional, División Editorial, México, n. 63-64, septiembre-octubre 1993.

SALGADO Y SALGADO, JOSÉ, "*La Legislación Marítima Mexicana*", en Pemex Lex, Instituto Mexicano del Petróleo, Subdirección General de Capacitación y Desarrollo Profesional, División Editorial, México, edición especial, marzo 1998.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, "Sistema Portuario Nacional, Proceso de Modernización", 1º ed., Editor Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

LEGISLACIÓN NACIONAL CONSULTADA

Agenda Civil del D. F. 2006, 11º ed., Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2005.

Agenda de Amparo, 2007, 13º ed., Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2007.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 153ª ed., Editorial Porrúa, México, 2006.

Decreto por el que se reforman diversos ordenamientos legales, D.O. 23 de enero de 1998.

Ley de Nacionalidad, D.O. 23 de enero de 1998.

Ley de Navegación, D.O. 4 de enero de 1994.

Ley de Navegación y Comercio Marítimos, D.O. 1 de junio de 2006.

Ley Federal del Trabajo, 2º ed., Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2006.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, D.O. 27 de diciembre de 2002.

TRATADOS Y CONVENCIONES INTERNACIONALES

CANADA, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS y ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA, "Tratado de Libre Comercio de América del Norte", Ottawa, Canadá, Distrito Federal, Estados Unidos Mexicanos y Washington, D.C., Estados

Unidos de Norte América, 17 de diciembre de 1992, D.O. 20 de diciembre de 1993.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar", Montego Bay, Jamaica, 10 de diciembre de 1982, D.O. 1 de junio de 1983, en CAMARGO, PEDRO PABLO. La Convención sobre el Derecho del Mar. S.N.E., Editorial, Temis, S.A., Colombia, 1984.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, "*Convenio Relativo al Enrolamiento de la Gente de Mar*", Ginebra, 24 de junio de 1926, D.O. 6 de agosto de 1935.

PAGINAS DE INTERNET

<http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/ActividadJur/PrimeraSala/>

<http://cgpm.sct.gob.mx/fileadmin/estadisticas/anuarios/2006/litoral/nacional/tablas/ncnc06.pdf>