

REFORMA LEGAL DE TRANSFERENCIA DE ATRIBUCIONES DE SCT A SEMAR: RETOMANDO LA ADMINISTRACIÓN MARÍTIMA Y PORTUARIA 45 AÑOS DESPUÉS

LEGAL REFORM OF THE TAKE OVER OF POWERS FROM THE MINISTRY OF COMMUNICATIONS AND TRANSPORT TO THE MEXICAN NAVY: TAKING OVER THE MARITIME AND PORT ADMINISTRATION 45 YEARS LATE

Resumen

El 7 de diciembre se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Puertos, mediante el cual, la Secretaría de Marina asumió nuevas atribuciones administrativas en materia marítima y portuaria a partir del 5 de junio de 2021. Sin embargo, estas atribuciones no son nuevas para la dependencia, ya que desde su creación en 1939 y hasta 1976, estuvo a cargo de todos los asuntos marítimo portuarios del país. Ahora, casi medio siglo después, y tras un sinuoso camino en el proceso legislativo, la Marina vuelve a tener la titularidad de dichas atribuciones legales.

Palabras clave

Autoridad Marítima Nacional, Autoridad Portuaria, Administración Marítima Portuaria, Secretaría de Marina, Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Abstract

On December 7, the Decree that reforms, adds and derogates diverse provisions of the Organic Law of the Federal Public Administration, the Law of Navigation and Maritime Commerce and the Law of Ports was published in the Official Gazette of the Federation, by which, the Secretary of the Navy assumed new administrative powers in maritime and port matters as of June 5, 2021. However, these powers are not new for the Navy, since its creation in 1939 until 1976 it was in charge of all maritime and port affairs in the country. Now, almost half a century later, and after a winding road in the legislative process, the Navy will once again have ownership of these legal powers.

Keywords

National Maritime Authority, Ports Authority, Ports and Maritime Administration, Secretary of the Navy, Secretary of Transport and Communications.

CAPITÁN DE CORBETA SJN. LILIANA DÍAZ MEDINA

Es Capitán de Corbeta del Servicio de Justicia Naval, egresada de la Facultad de Derecho de la UNAM, Especialista en Derecho Internacional Público, Master en Derecho Marítimo Internacional por el International Maritime Law Institute (IMLI) de la Organización Marítima Internacional (OMI), Doctorante en Derecho por la UNAM, Directora del Comité Jurídico de la Red de Mujeres de las Autoridades Marítimas de Latinoamérica (Red MAMLa) de la OMI, Ganadora del premio internacional: «IMO Secretary General's Prize for Best Dissertation 2016-2017».

Actualmente desempeña el cargo de Directora de Asuntos Internacionales y Marítimo Portuarios de la Unidad Jurídica de la Secretaría de Marina.

Dirección completa de la Institución en donde se encuentra adscrita: Secretaría de Marina, Avenida Heroica Escuela Naval Militar Núm. 861, Los Cipreses, Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04830.

Número telefónico móvil: 55 8097 9146 Número telefónico fijo: 55 7031 5483

Dirección de correo electrónico: lili.di.medina@gmail.com

El autor de este artículo, hace del conocimiento de los editores, que el presente manuscrito es original y de mí autoría, no ha sido publicado parcial o completamente en ninguna parte con anterioridad y actualmente no se encuentra en revisión en ninguna otra revista.

Artículo recibido el 10 de junio de 2021.

Los errores remanentes son responsabilidad del autor.

Aprobado el 21 de septiembre de 2021.

El contenido de la presente publicación refleja el punto de vista del autor, que no necesariamente coinciden con el del Alto Mando de la Armada de México o la Dirección de este plantel.

Antecedentes de la Administración Marítima-Portuaria Nacional

Desde su creación en 1939 como Departamento de la Marina Nacional y posteriormente elevada al rango de Secretaría de Estado en 1940, a la Marina se le atribuyeron funciones relacionadas con el ámbito marítimo y portuario, tales como la adjudicación y otorgamiento de contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados por las comunicaciones por agua, astilleros, diques y varaderos; atribuciones en costas, puertos, marina mercante y pesca, entre otras. (LSDE, 1939)

Por su parte, a la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, hoy Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), se le asignaron atribuciones principalmente relacionadas con el ámbito aéreo y terrestre, comunicaciones postales y eléctricas, obras públicas y por lo que respecta al ámbito marítimo, únicamente se le atribuyeron dos facultades, en primer lugar, establecer tarifas para el cobro de los servicios públicos de transporte marítimo y fluvial, y en segundo, jurisdicción sobre los servicios conexos o auxiliares de las vías de comunicación marítimas y fluviales, tales como estiba, alijo y pilotaje en puerto.

Posteriormente, en el año 1958 mediante la publicación de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 24 de diciembre de 1958, la SCT adoptó su actual denominación, pero no las funciones en materia de comunicaciones por agua y de marina mercante, lo cual continuó siendo competencia de SEMAR, hasta la creación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976. Mediante citada ley, bajo el mandato del Presidente de la República, el Lic. José López Portillo, los asuntos relacionados con la marina mercante, comunicaciones por agua y servicios marítimos y portuarios le fueron asignadas a la SCT y los asuntos pesqueros, al entonces Departamento de Pesca. (Nueva LOAPF, 1976)

A partir de ese momento, Comunicaciones y Transportes conservó las atribuciones legales en el rubro; sin embargo, para que estuviera en posibilidades de dar cumplimiento a algunas de ellas, se vio en la necesidad de recurrir a la Marina para que con los recursos humanos y medios operativos con los que cuenta por medio de la Armada de México, coadyuvara en el cumplimiento de la normatividad nacional e internacional en la materia. Ejemplo de lo anterior, lo encontramos en las funciones de búsqueda y rescate en la mar, ya que, a pesar de ser responsabilidad legal de la SCT, quien las materializaba era la SEMAR a través del personal y los medios de la Armada.

Fue así como surgió la necesidad de llevar a cabo diversas modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) a la Ley de Navegación y Comercio Marítimos (LNCM) y a la Ley de Puertos (LP) con la finalidad de adjudicar de manera paulatina el ejercicio de las atribuciones legales a la Institución que de hecho las estaba implementando.

De tal manera que mediante Decreto publicado en el DOF el 4 de mayo de 2006, se agregó una fracción VII bis al artículo 30 de la LOAPF para facultar legalmente y por primera vez a la SEMAR en materia de búsqueda, rescate, salvamento y au-

xilio en las zonas marinas mexicanas, proteger el tráfico marítimo y salvaguardar la vida humana en el mar, en concordancia con el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre Búsqueda y Rescate Marítimo, en el que se estableció como autoridades responsables a la Guardia Costera de los Estados Unidos y a la Armada de México. (SAR, 1989)

Otra atribución que de iure estaba conferida a la SCT pero que de facto implementaba la SEMAR, era la relativa a la protección marítima y portuaria, concepto relativamente nuevo que surgió con la creación del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP) en el seno de la Organización Marítima Internacional (OMI) a iniciativa de los Estados Unidos de América como una medida preventiva para que la comunidad internacional protegiera sus puertos marítimos, iniciativa que surgiera en reacción a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en ese país. El Código fue creado mediante enmiendas al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar 1974 (SOLAS), adoptadas el 12 de diciembre de 2002 por la Conferencia Diplomática sobre protección marítima celebrada en Londres, Inglaterra, mediante las cuales se agregó al Convenio SOLAS el Capítulo XI-2 «Medidas Especiales para Incrementar la Protección Marítima». (PBIP, 2004)

Ante la entrada en vigor del Código PBIP en México el 1° de julio de 2004, la SCT se vio en la necesidad de recurrir a la SEMAR para apoyarse de sus recursos y los de la Armada para estar en posibilidades de dar cumplimiento a dicho instrumento internacional; de tal manera que el 8 de diciembre de 2004 se firmó el primero de tres acuerdos de colaboración entre ambas Dependencias con el fin de establecer las acciones necesarias para incrementar la protección marítima. El segundo acuerdo de colaboración se formalizó el 3 de septiembre de 2007 para garantizar la protección, seguridad y prosperidad marítima y portuaria, creando los entonces Centros Unificados para la Atención de Incidentes Marítimos y Portuarios (CUMAR) y la figura de los Oficiales Navales de Protección Marítima y Portuaria (ONAPROMP). Por su parte, el último acuerdo fue formalizado el 1° de junio de 2009 con el propósito de dotar a las Capitanías de Puerto pertenecientes a la SCT, de una efectiva capacidad operativa para mejorar la eficiencia e incrementar sus acciones de vigilancia, supervisión e inspección en el cumplimiento del orden jurídico nacional que les correspondía ejercer como Autoridad Marítima y Portuaria. Posteriormente, el 21 de abril de 2004 dicha colaboración interinstitucional se elevó a la categoría de ordenamiento jurídico con la publicación del Reglamento del CUMAR, modificándose su denominación por «Centros Unificados para la Protección Marítima y Portuaria» y creando las «Unidades de Protección Marítima y Portuaria» (UNAPROP) pertenecientes al Mando Naval de cada jurisdicción y cuya finalidad era prevenir y dar respuesta inmediata a los actos contra buques en las zonas marinas mexicanas.

Por otro lado, el 26 de diciembre de 2013, se otorgó a la SEMAR el ejercicio de la autoridad en las zonas marinas mexicanas en materia de cumplimiento del orden jurídico nacional; búsqueda y rescate para la salvaguarda de la vida humana en la mar –lo cual ya se le había asignado desde 2006–; vertimiento de desechos y protección marítima y portuaria, ésta última aún en coordinación con la SCT.

Con las mencionadas reformas legales, era un hecho que el Estado mexicano reconocía por medio de sus instituciones jurídicas la necesidad y la importancia de involucrar cada vez más a la Secretaría de Marina en el mantenimiento del Estado de Derecho en el mar.

Posteriormente, en el año 2016, el entonces titular del Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 71 constitucional, presentó al H. Congreso de la Unión una iniciativa de reforma de ley para la creación de la Autoridad Marítima Nacional y la ampliación de las facultades de la SEMAR en el ámbito marítimo. La iniciativa fue aprobada y en consecuencia, publicada en el DOF el 19 de diciembre de esa misma anualidad, entrando en vigor el 17 de junio de 2017, fecha en la que SEMAR asumió la responsabilidad en materia de seguridad marítima a través de la inspección naval a embarcaciones, artefactos navales, astilleros y estaciones de servicio marítimos; atención de algunos trámites y servicios a embarcaciones y artefactos navales; investigación en caso de accidentes e incidentes marítimos; control de tráfico marítimo; supervisión de la marina mercante; administración y operación del señalamiento marítimo; abanderamiento y matriculación de embarcaciones y artefactos navales y la administración de los registros nacionales de la gente de mar y de embarcaciones.

No obstante lo anterior y a pesar de que, de conformidad con la reforma, el ejercicio de la Autoridad Marítima Nacional quedó conferido al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Marina, la figura de Autoridad en materia de Marina Mercante subsistió de manera compartida entre la SEMAR y la SCT y ésta última a su vez ostentando la Autoridad Portuaria. Por otro lado, subsistió la colaboración entre ambas dependencias tratándose de protección marítima y portuaria, SEMAR haciéndose cargo de embarcaciones y artefactos navales y SCT de instalaciones portuarias, no obstante que el mismo Código PBIP establece que cada Estado miembro debería contar con una Autoridad Designada para su implantación.

De igual manera, la atención de diversos trámites a particulares quedó dividida entre ambas Dependencias, como se muestra en la siguiente tabla:

Atribuciones de la SEMAR en asuntos marítimos y portuarios	Atribuciones de la SCT en asuntos marítimos y portuarios
<ul style="list-style-type: none"> • Registro Nacional de Embarcaciones; • Administración de los registros de la gente de mar; • Abanderamiento y matriculación de las embarcaciones y los artefactos navales mexicanos; • Inspección y certificación de las embarcaciones mexicanas y extranjeras; 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro Público Marítimo Nacional; • Control y capacitación de la marina mercante; • Organización, promoción y regulación de la formación y capacitación del personal de la marina mercante; • Otorgamiento de certificados de competencia;

<ul style="list-style-type: none"> • Control de tráfico marítimo; • Autorización de arribos y despachos de las embarcaciones y artefactos navales; • Otorgamiento de permisos para la prestación de servicios de transporte marítimo de pasajeros y de turismo náutico con embarcaciones menores; • Cumplimiento de tratados internacionales, la legislación nacional, los reglamentos y normas oficiales mexicanas en materia de: <ul style="list-style-type: none"> ○ Seguridad y protección marítima y portuaria; ○ Salvaguarda de la vida humana en la mar y ○ Prevención de la contaminación marina por embarcaciones; • Imposición de sanciones • Nombramiento y destitución de los capitanes de puerto; • Supervisión de la marina mercante. 	<ul style="list-style-type: none"> • «Servicios de control de la navegación» (figura de nueva creación) en los recintos portuarios y zonas de fondeo; • Otorgamiento de permisos... para prestar servicios en vías generales de comunicación por agua... tratándose de embarcaciones mayores; • Prestación de servicios en vías generales de comunicación por agua; • Concesiones, permisos y sus tarifas; • Administración portuaria; • Fomento y desarrollo portuario; • Obras marítimo portuarias y de dragado; • Desarrollo de la industria marítima; • Regulación y vigilancia del servicio de pilotaje; • Participación con la SEMAR en la seguridad y la protección marítima y portuaria; • Planeación, formulación y conducción de las políticas y programas para el desarrollo de la marina mercante, y puertos nacionales; • Toda actividad productiva, de negocios y generadora de recursos económicos a través de las «Oficinas de Servicios a la Marina Mercante» (figura de nueva creación).
--	--

Fuente: Circular OMI número 3735 del 20 de junio de 2017.

Lo anterior, causó cierta confusión e incertidumbre en diversos peticionarios que constantemente debían asegurarse respecto a si, efectivamente están acudiendo a la instancia competente para atender sus solicitudes, ya que para la atención de algunos trámites marítimos debían recurrir a la SEMAR y para otros ante la SCT.

Asimismo, la implantación de los instrumentos internacionales en materia marítima también quedó dividida entre ambas dependencias, permaneciendo 46 instrumentos internacionales –Convenios, Protocolos, Códigos y Directrices en materia de seguridad y protección marítima y protección al medio ambiente marino-, a cargo de SEMAR, un Convenio de seguridad marítima como responsabilidad de SCT y tres de instrumentos internacionales de seguridad y protección marítima entre ambas dependencias. (OMI, 2017)

Con lo anterior, se daba paso a que la SEMAR tuviera mayor intervención tanto en el escenario nacional como internacional por lo que hace a la administración de los asuntos marítimos nacionales.

Reforma para unificar la Autoridad Marítima y Portuaria en una sola Dependencia: SEMAR

Proceso legislativo

Durante los años 2019 y 2020, el titular del Ejecutivo Federal, llevó a cabo diversas manifestaciones públicas respecto a la necesidad de otorgar el control de los puertos a la SEMAR para poner orden en los puertos y aduanas a fin de combatir la corrupción y la comisión de actividades ilícitas, por lo que se abrió paso a una nueva iniciativa de reforma de ley para que SEMAR se hiciera cargo no sólo de la protección de los puertos, sino de la Administración Marítima Portuaria nacional.

La Iniciativa de reforma para que SEMAR se hiciera cargo de los asuntos marítimo-portuarios fue presentada en sesión ordinaria el 8 de septiembre de 2020 a la Cámara de Diputados como Cámara de Origen, por la diputada federal Juanita Guerra Mena del Partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), quien fungió como Presidente de la Comisión de Seguridad Pública e Integrante de la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Diputados hasta el 31 de agosto de 2021 y quien además participó al lado de 11 compañeros de su partido político en la presentación de una iniciativa de reforma similar que buscaba la transferencia de funciones marítimas y mercantes de la SCT a SEMAR, pero sin considerar los puertos marítimos.

Al interior de la Cámara de Diputados, la reforma fue turnada a las Comisiones de Marina y de Comunicaciones y Transportes, para su opinión, y a la Comisión de Gobernación y Población, para su dictamen, el cual fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 1° de octubre del 2020, no sin antes haber hecho un exhaustivo análisis que incluyó el estudio no sólo de la iniciativa propuesta por la diputada Guerra, sino también de dos iniciativas adicionales relacionadas que también buscaban la reestructuración administrativa de asuntos marítimos y portuarios a través de la modificación de la LOAPF, la LNCM y la LP.

La primera de dichas iniciativas fue presentada a la Cámara de Diputados en sesión ordinaria celebrada el 10 de septiembre de 2019, por la diputada Juana Carrillo Luna, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA; esta propuesta era totalmente opuesta a la presentada por la diputada Guerra, ya que buscaba que la SCT se hiciera cargo de todas las atribuciones en materia marítima y portuaria, incluyendo el retorno de aquellas transferidas a SEMAR mediante el decreto del 19 de diciembre de 2016 con el que se creó la figura de Autoridad Marítima Nacional.

La segunda iniciativa adicional que fue analizada a la par de la propuesta de la Diputada Guerra, fue la presentada en sesión ordinaria celebrada en la Cámara de Diputados el 16 de octubre de 2019, por las diputadas y los diputados Julio Carranza Aréas, Idalia Reyes Miguel, Heriberto Marcelo Aguilar Castillo, Laura Patricia

Avalos Magaña, Teresa Burelo Cortázar, Lucio de Jesús Jiménez, María Bertha Espinoza Segura, Jesús Fernando García Hernández, Edith Marisol Mercado Torres, Ediltrudis Rodríguez Arellano, Maximiliano Ruiz Arias y Juanita Guerra Mena, todos integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA. Esta propuesta era muy similar a la que posteriormente presentara de manera individual la diputada Guerra, pues consideraba la transferencia de todos los trámites, servicios y funciones señaladas en la LNCM, incluyendo la Marina Mercante y la Educación Náutica; sin embargo, en cuanto a la Ley de Puertos, no contemplaba la transferencia de la Autoridad Portuaria a SEMAR, sino únicamente las atribuciones de protección marítima y portuaria tanto en embarcaciones y artefactos navales como en instalaciones portuarias.

El dictamen de la Comisión de Gobernación y Población consistió en un estudio comparativo de las tres iniciativas y su respectiva valoración jurídica, para lo cual, se organizó la celebración de un Parlamento Abierto, en el que personas del sector público y privado, marinos mercantes, especialistas y académicos nacionales e internacionales se dieron cita en un evento que tuvo que realizarse por videoconferencia debido a las condiciones sanitarias imperantes a causa de la pandemia generada por el COVID-19 que hasta ahora enfrenta el mundo entero.

El Parlamento se nutrió de diversas posturas tanto en contra como a favor de la reforma. A continuación, se analizan los principales argumentos en contra:

- La inconstitucionalidad de la iniciativa fue argumentada por los Capitanes de Altura Alfredo Antonio Rodríguez Fritz y Rogelio Noe Garayzar Fernández, la Dra. Catalina Pérez Correa, Profesora e Investigadora en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) ya que a su parecer, la reforma propuesta por la Diputada Guerra contravenía el artículo 129 constitucional que establece que en tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. (Diputados, 2020)
- No obstante lo anterior, era evidente que la reforma se trataba de una reestructuración de atribuciones legales entre dos Secretarías de Estado, es decir, de SCT a SEMAR y no a la Armada de México, lo cual en términos jurídicos no es lo mismo, debido a que la Secretaría es una de las diecinueve dependencias del Ejecutivo Federal y la Armada, por su parte, una de las tres fuerzas armadas permanentes establecidas por mandato constitucional, a saber: Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México. Este argumento de inconstitucionalidad ha sido recurrente, ya que fue utilizado desde la reforma de 2016 mediante la cual fueron transferidas las Capitanías de Puerto a Marina, puesto que se interpusieron diversas acciones de inconstitucionalidad promovidas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las cuales fueron resueltas en contra de los promoventes.
- Por su parte, el Dr. Marcos Pablo Moloeznik, Profesor – Investigador Titular en la Universidad de Guadalajara, señaló que, al signarle estas atribuciones a SEMAR se le debilitaría, dadas las enormes responsabilidades y la cantidad limitada de recursos disponibles, descuidando el poder naval que debe protección civil en el mar, la búsqueda y rescate y labores diplomáticas, entre otras. (Diputados, 2020)

- El Mtro. Erubiel Tirado, quien se ostentó como experto en Seguridad y Fuerzas Armadas de la Universidad Iberoamericana, señaló que SEMAR detenta ya el control de la marina mercante del país, y solo resta hacerse del aparato estructural que representa y obtener un bono presupuestal, así como un control estratégico a las comunicaciones por tierra y por aire. Asimismo, manifestó que no hay razón suficiente para justificar la iniciativa para transferir las actividades civiles técnico-administrativas a una dependencia militar solo por ser dependencia, ya que es una interpretación abusiva y acomodaticia de la ley. (Diputados, 2020)

Lo anterior, en opinión de la suscrita sólo evidenció el desconocimiento del Mtro. tanto de las atribuciones legales que tiene a su cargo SEMAR como de la naturaleza jurídica de la Administración Pública Federal y de la iniciativa misma; en razón de que desde el año 1976 la Marina Mercante ha estado a cargo de la SCT y no de SEMAR, asimismo, la iniciativa no contemplaba transferencia de atribución alguna en materia de comunicaciones por aire y por tierra, ya que éstas serían conservadas por la SCT y únicamente las comunicaciones por agua serían trasladadas a SEMAR. Por último, el término «dependencia militar» no existe en nuestro sistema jurídico mexicano, en virtud de que todas las dependencias tienen la misma naturaleza jurídica de carácter administrativo, de tal manera que, en el caso específico de la SEMAR, está a cargo de la administración de la Armada, pero no debe confundirse una con otra.

- La Doctora Bárbara Stepien, Ejecutiva de Investigación en el Tribunal Electoral de la CDMX, señaló que de acuerdo con los Convenios de la OMI no hay indicaciones claras sobre si la naturaleza de las tareas de la Administración o Autoridad Marítima debe ser civil o militar, dejándose a la decisión de los Estados esa determinación; sin embargo, manifestó que a su juicio dichas tareas deberían permanecer como de naturaleza civil dada la responsabilidad hacia las embarcaciones que enarbolan su pabellón y que entran a sus puertos. Mencionó diversos ejemplos de las flotas marítimas más grandes del mundo, como Panamá, Liberia, China y Chipre, señalando que todas son de carácter civil, es decir pertenecientes a Secretarías de Transporte. Dijo también que de 150 países, solamente tres: Argentina, Bolivia y Guatemala, usan a las secretarías militares para asuntos marítimos mercantes.

Asimismo, señaló que México será auditado entre el 2020 al 2022 y lo que permitirá definir una forma en cómo debe funcionar la industria y la administración marítima, y que si esta auditoría ocurre después del cambio de las facultades, la organización va a tener la necesidad de hacer una auditoría en el sector militar entonces la OMI que tiene un carácter civil, tendrá que certificar que es lo que pasa en el sector militar, en México y que por supuesto eso será difícil porque México no va a permitir eso por «razones obvias». (Diputados, 2020)

Efectivamente, tal y como lo mencionó la Dra. Stepien, ningún instrumento internacional establece de qué manera los Estados miembros deben organizar a sus Autoridades o Administraciones Marítimas, si ésta debe ser civil, militar o mixta, simplemente por el hecho de que los Estados son soberanos y como tal, tanto la Organización de las Naciones Unidas, como sus organismos especializados, no se involucran en la toma de decisiones de los Estados respecto a de

qué manera van a organizar la administración de sus asuntos internos. Ahora bien, de la información que proporcionó respecto a que sólo tres países usan «secretarías militares» para atender asuntos marítimo mercantes, en principio, cabe mencionar que dicho término es inexistente, ya que carece de toda base legal, además de que la información proporcionada es imprecisa, puesto que, de acuerdo con la base de datos web de la OMI conocida como IMODOCS, tan solo en Latinoamérica hay 7 países que cuentan con una Administración Marítima de carácter militar: Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay; cabe mencionar que Argentina no forma parte de esta lista, ya que la Autoridad Marítima en ese país es ostentada por la Prefectura Naval Argentina, perteneciente al Ministerio de Seguridad y no a las fuerzas armadas.

Finalmente en cuanto al tema de la auditoría, es imprescindible mencionar que, la OMI la llevará a cabo dependiendo de los países que hayan adoptado las Resoluciones¹ que establecen su obligatoriedad y procedimientos, así como el Código para la Implantación de los Instrumentos de la OMI (Código III), independientemente de si las Administraciones Marítimas son de carácter civil o militar. Además, nuestro país ya fue auditado de manera voluntaria en 2010, habiendo participado la SCT en las funciones de Estado de Abanderamiento y Estado Rector del Puerto y SEMAR en función de Estado Ribereño y esta vez de acuerdo con el Plan de Auditorías de los Estados miembros de la OMI emitido el 15 de mayo de 2019 por el Consejo de dicho organismo en su 122° periodo de sesiones, México será auditado de manera obligatoria en el año 2022. Lo anterior, se trata de un compromiso internacional del Estado mexicano ante la OMI y la comunidad internacional, por lo que, resulta irresponsable señalar que de aprobarse la reforma, el Estado tenga razones suficientes para no cumplir con sus compromisos internacionales, en razón de que SEMAR ostente la Autoridad Marítima, cuando incluso, desde 2010 la Marina estuvo involucrada de manera parcial en la Auditoría voluntaria en coordinación con la SCT.

Cabe mencionar que ninguno de los panelistas opositores acreditó con datos duros que, el hecho de que en otros países la Administración Marítima fuera ostentada por dependencias ajenas a las de transportes, o bien, por dependencias en donde presta sus servicios personal militar, haya traído consecuencias negativas, perjuicios, detrimentos o desventajas en cuanto al control y administración de los asuntos marítimo portuarios de sus respectivas naciones.

En cuanto a los panelistas que se encontraron a favor de la reforma se encontraron:

- El Mtro. Gabino González Santos, Investigador en el Instituto para el Fortalecimiento del Estado de Derecho A.C. manifestó que el proceso legislativo iniciado en 2016, refiriéndose a la transferencia de las Capitanías de Puerto- se conectaría y concluiría con el actual, que retorna a su instancia inicial de facultades a la SEMAR; asimismo, hizo mención de las sentencias emitidas por la Suprema

¹ Las Resoluciones son las siguientes: Marco y Procedimientos para el plan de Auditorías de los Estados Miembros de la OMI (Resolución A.1067(28)), Transición del Plan Voluntario de Auditorías de los Estados Miembros de la OMI al Plan de Auditorías de los Estados Miembros de la OMI (Resolución A.1068(28)), CÓDIGO III (Resolución A.1070(28)), Lista no Exhaustiva de 2017 de las Obligaciones Contraídas en virtud de los Instrumentos que guardan relación con el CÓDIGO III(Resolución A.1121(30)), todas ellas adoptadas por el Estado mexicano.

Corte de Justicia de la Nación, que en su momento determinaron la dualidad de funciones de la Secretaría de Marina en su rama administrativa y respecto de la Armada de México, resoluciones A.R. 506/2018 y el A.R. 440/2018, sin que exista violación al artículo 129 de la CPEUM. (Diputados, 2020)

- El Lic. Pedro Pablo Zepeda Bermúdez, Consultor independiente en Planeación Estratégica, Evaluación de Proyectos y Negocios en Materia Portuaria y quien fuera Director General de Marina Mercante en la SCT, señaló que la reforma no va a reducir o a afectar la productividad del país, pero sí va a contribuir a la seguridad de los puertos, instalaciones y embarcaciones de la nación, destacó la experiencia de la SEMAR en materia de administración portuaria y dijo que es importante observar que la eficiencia marítima se ha visto mejorada desde los años noventa del siglo pasado y que en ese entendido, la iniciativa no modificaba los modelos de transporte eficiente, confiable y oportuno. (Diputados, 2020)
- El Dr. Emilio Vizarratea Rosales, Profesor, Investigador y Analista Político, se manifestó a favor de la reforma señalando que eliminar las causas que ahuyentan la inversión (corrupción e inseguridad), nos lleva a vislumbrar la intencionalidad de la propuesta, que en gran medida no busca el incremento de estructuras organizacionales, sino revalorar los controles tarifarios, controles que tienen que ver no sólo con el pabellón naval, sino de las competencias a nivel internacional y de todos los actores presentes. Mencionó que una Autoridad Marítima Nacional tiene que ver con el logro de las estrategias, y que en la seguridad marítima portuaria, el problema de los percutores en el narcotráfico es alto, y representa un problema que tenemos que solucionar, entendiendo los aspectos relevantes de todos los actores que están participando en este esfuerzo. (Diputados, 2020)
- Por parte de la Secretaría de Marina, participó el Almirante C.G. DEM. José Luis Arellano Ruíz, Comandante del Cuartel General del Alto Mando, quien abordó los antecedentes de la administración de SEMAR de los asuntos marítimo-portuarios nacionales desde los años 40's y hasta 1976, el estado que actualmente guarda la educación náutica, la marina mercante y la protección marítima y portuaria. (Diputados, 2020)

Los Diputados asistentes al Parlamento Abierto tuvieron la oportunidad de comentar y cuestionar los diversos posicionamientos de los panelistas, a fin de contar con mayores elementos de juicio para emitir su voto al respecto.

Tras haber llevado a cabo el análisis jurídico de las iniciativas así como su respectivo impacto regulatorio, el dictamen se emitió a favor de la iniciativa presentada por la diputada Guerra, el cual fue aprobado por votación de los integrantes de la Comisión, con 18 votos a favor, 4 en contra y 3 abstenciones. El mismo 1° de octubre el dictamen fue sometido a votación del pleno de la Cámara de Diputados, aprobándose en lo general con 263 votos a favor, 85 en contra y 43 abstenciones.

Posteriormente, la iniciativa fue turnada a la Cámara de Senadores en su carácter de Cámara Revisora para que continuara con su proceso legislativo, esta vez fue acogida por las Comisiones Unidas de Gobernación, Marina y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio, análisis y dictamen, mismas que acogieron prácticamente la misma metodología para su análisis, se llevó a cabo un estudio comparativo de las modificaciones propuestas en contraste con las disposiciones actuales de los tres

ordenamientos legales a reformar y se emitió una convocatoria al público en general para que participaran como ponentes en un Parlamento Abierto Virtual el día 16 de octubre, a fin de que manifestaran sus consideraciones en el rubro y las senadoras y senadores estuvieran en posibilidades de emitir sus respectivos votos.

En esta ocasión el Parlamento contó con la participación de quince personas, entre marinos mercantes, profesores, investigadores y personal naval, en donde nuevamente se expusieron argumentos en contra y a favor de la iniciativa. Los opositores nuevamente se centraron en sostener su inconstitucionalidad, debido a que la SEMAR está administrada y comandada por militares, alegando la militarización de marina mercante, los puertos y la educación náutica, así como posibles afectaciones a las inversiones del país. (Senadores, 2020)

Al respecto, la suscrita tuvo la oportunidad de participar como panelista, centrándose en el aspecto de la inaplicabilidad jurídica del artículo 129 constitucional al caso en concreto. Afirmó que la iniciativa no promueve la militarización de iure, ni de facto, debido a que el artículo 129 constitucional resulta inaplicable puesto que se busca la transferencia de atribuciones de la SCT a la SEMAR y no a la Armada de México; además de que en la atención de atribuciones administrativas, el personal naval se circunscribe al marco jurídico civil y no al militar. También señaló que, de la misma manera en que nunca se han hecho señalamientos acerca de la «militarización de la protección civil» o de otras actividades civiles en las que actualmente SEMAR coadyuva con otras autoridades, es incongruente señalar la «militarización de la Marina Mercante o bien, de la Administración Marítimo Portuaria Nacional». (Senadores, 2020)

Una vez que las Comisiones llevaron a cabo la valoración jurídica de la iniciativa, emitieron el dictamen en sentido positivo, el cual fue sometido a votación de sus integrantes el 20 de octubre de 2020, aprobándose con 24 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención. Posteriormente, la iniciativa fue votada en el pleno del Senado el día 28 del mismo mes y año, aprobándose en lo general con 70 votos a favor, 26 en contra y 4 abstenciones y en lo particular con 61 votos a favor, 31 en contra y 2 abstenciones. Ya con la aprobación del H. Congreso de la Unión, la iniciativa fue remitida al titular del Ejecutivo Federal, quien al no formular observación alguna, lo publicó en el DOF el 7 de diciembre de 2020.

Entrada en vigor y sus alcances

Dado que el Decreto publicado señala una *vacatio legis* de ciento ochenta días naturales, la reforma entró en vigor el día 5 de junio de 2021, fecha en que se consumó la transferencia de recursos materiales, humanos y financieros por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) a la Secretaría de Marina (SEMAR), incluidas las Administraciones Portuarias Integrales, la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante y el Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante (FIDENA). (DOF, 2020)

¿Qué incluye la reforma?

En general, actualmente la SEMAR tiene la responsabilidad de implementar todas las funciones y atender la totalidad de los trámites y servicios establecidos en la LNCM y la LP. Destacan de manera particular, las siguientes facultades, adicionales a las que ya le habían sido transferidas mediante el Decreto del 19 de diciembre de 2016:

- Ejercer la Autoridad Marítima Nacional, no sólo en las zonas marinas mexicanas, sino también en las costas, puertos, recintos portuarios, terminales, marinas e instalaciones portuarias, así como en las aguas nacionales donde se realicen actividades de su competencia, tales como la presa de Valle de Bravo y el lago de Tequesquitengo.
- Fungir como Autoridad Portuaria para los efectos de la Ley de Puertos y su Reglamento.
- Fungir como Autoridad en materia de Protección Marítima y Portuaria y como Autoridad Designada del Código Internacional para la Protección de las Embarcaciones y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP).
- Auditoría y certificación de protección no sólo en embarcaciones y artefactos navales, sino también en instalaciones portuarias.
- Subsisten los Centros Unificados para la Protección Marítima y Portuaria (CUMARES), los cuales estarán integrados no sólo por SEMAR y SCT, sino por todas aquellas autoridades que convergen en la protección de los puertos.
- Actuar como ventanilla única para la atención de todos los trámites y servicios señalados tanto en la LNCM y la LP.
- Administrar los puertos centralizados y coordinar las Administraciones Portuarias Integrales (APIs), las cuales permanecerán bajo el régimen actual de títulos de concesión, sujetándose a la organización y funcionamiento previstos en dichos títulos.
- Coordinar la implementación de las acciones necesarias con las demás dependencias de la Administración Pública Federal, para el cumplimiento de las disposiciones nacionales e internacionales en materia marítima, en el ámbito de su competencia.
- Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes por agua y las tarifas para el cobro de los mismos; así como expedir las Normas Oficiales Mexicanas en materia marítima y portuaria, verificando y certificando su cumplimiento.
- Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte por agua y de la Marina Mercante, así como del sistema portuario nacional; por lo que estará encargada de coordinar con las demás instancias gubernamentales la elaboración de la Política Marítima Nacional de nuestro país.
- Dirigir, además de la educación naval, la educación náutica mercante, la cual conservará su carácter civil, por lo que a ninguna de las tres Escuelas Náuticas les aplicará un régimen castrense, a diferencia de la Escuela Naval Militar.
- Regular, promover y organizar a la Marina Mercante, encargarse de su formación y capacitación y otorgar los certificados de competencia respectivos.
- Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y

explotación de servicios relacionados con las comunicaciones y transportes por agua con embarcaciones o artefactos navales.

- Construir, reconstruir y conservar las obras marítimas, portuarias y de dragado que requiera el país y, en su caso, autorizarlas cuando sobrepasen sus capacidades técnicas y operativas.
- Regular el Control de Tráfico Marítimo en todas las zonas marinas mexicanas.
- Representar al país en las negociaciones de los Tratados Internacionales en materia marítima, implantarlos e interpretarlos en la esfera administrativa.
- Llevar, además del Registro Nacional de Embarcaciones, el Registro Público Marítimo Nacional, donde se inscriben los actos jurídicos de las embarcaciones mayores de bandera nacional.
- Regular y vigilar que el servicio de Pilotaje, también conocido como Practicaje, se preste en forma segura y eficiente; dicho servicio continuará prestándose por personal de la Marina Mercante y no por personal naval.
- Imponer sanciones administrativas derivadas de las infracciones a la LNCM y LP, así como de sus respectivos Reglamentos.

¿Qué no incluye la reforma?

- Atención de trámites o coordinación administrativa con la SCT, debido a que ésta dejará de tener injerencia en asuntos marítimo-portuarios, quedando a cargo únicamente de los ámbitos terrestre y aéreo, incluidas las telecomunicaciones.
- Transferencia de Aduanas Marítimas, ya que las atribuciones de la Administración General de Aduanas en la materia, serán reforzadas con personal de SEMAR por medio de la formalización de acuerdos de colaboración.
- Prevención total de la contaminación en la mar, puesto que el cumplimiento de la normatividad nacional e internacional en la materia, es responsabilidad conjunta entre SEMAR y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en su carácter de autoridad ambiental.
- Pesca y Acuicultura, que seguirán a cargo de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER).
- Ejercicio de la autoridad laboral, ya que los casos que se presenten en zonas marinas mexicanas respecto de tripulaciones nacionales y extranjeras seguirán siendo atendidos por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) con el apoyo de la SEMAR.

¿Qué figuras desaparecen?

- La de Autoridad de Marina Mercante, cuyo ejercicio se encontraba compartido entre SEMAR y SCT, subsistiendo el término de Autoridad Marítima Nacional a cargo de SEMAR.
- Las Oficinas de Servicios a la Marina Mercante dependientes de la SCT y las cuales fueron creadas mediante Decreto del 19 de diciembre de 2016 para la atención de ciertos trámites previstos en la LNCM.

Además de la reestructuración de atribuciones, la reforma también incluye modificaciones a las disposiciones de la LNCM relativas a la coordinación administrativa en materia de desatención de tripulaciones, que anteriormente sólo consideraba a las extranjeras y no a las nacionales, por lo que se establece un procedimiento aplicable a ambas tripulaciones con la intervención de la STPS a través de inspecciones laborales en embarcaciones y artefactos navales tanto de bandera mexicana como extranjera en coordinación con SEMAR. Asimismo, se incrementó de 15 a 20 por ciento las embarcaciones extranjeras que deben ser inspeccionadas por las Capitanías de Puerto, en armonía con lo establecido en el Acuerdo Latinoamericano sobre Control de Buques por el Estado Rector del Puerto 2015, también conocido como Acuerdo de Viña del Mar.

A partir de la entrada en vigor de la reforma, el Ejecutivo Federal y la SEMAR cuentan con otros ciento ochenta días naturales para expedir las modificaciones a la legislación secundaria respectiva, por lo que, a más tardar el 2 de diciembre de 2021, el Reglamento de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, el Reglamento de la Ley de Puertos y el Reglamento del Centro Unificado para la Protección Marítima y Portuaria -entre otros-, deberán estar armonizados con el Decreto. Hasta en tanto no se expidan dichas modificaciones, las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones administrativas respecto de la SCT cuyas atribuciones fueron transferidas a la SEMAR, se entenderán referidas a esta última Dependencia.

Conclusiones

Con la publicación de la reforma y su posterior entrada en vigor, la Secretaría de Marina, en su carácter de dependencia de la Administración Pública Centralizada, retomó las atribuciones que desde su creación le fueron conferidas, gracias a la confianza depositada en ella tanto por el Presidente de la República, como por legisladores y comunidad en general.

La implementación de la reforma en general, representa un desafío para la SEMAR, por lo que, la capacitación y preparación profesional del personal en temas administrativos marítimo portuarios será clave para alcanzar los resultados más óptimos en el cumplimiento del orden jurídico nacional e internacional.

La dependencia ya cuenta con personal capacitado en temas marítimo portuarios tanto a nivel nacional como internacional; asimismo, a través del Centro de Estudios Superiores Navales brinda formación al personal por medio de cursos, diplomados, especialidades, maestrías y doctorados en la materia.

Para una implementación inclusiva de la reforma, se considera necesario involucrar al personal civil de la Institución en el ejercicio de las atribuciones administrativas de la secretaría, brindándoles la oportunidad de acceder a las diversas opciones de formación en la materia, así como ocupar cargos en la adaptación de la estructura organizacional de la Administración Marítima y Portuaria que estará a cargo de SEMAR.

La inclusión en actividades y programas de capacitación al personal civil de otras instancias gubernamentales con las que SEMAR debe llevar a cabo coordinaciones

en su carácter de Autoridad Marítima y Portuaria, -tales como inspectores laborales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, personal de la Fiscalía General de la República respecto a delitos cometidos en la mar, servidores públicos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en su carácter de autoridad ambiental, inspectores de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca- resulta clave para una efectiva implementación de la reforma en pro del desarrollo del sector marítimo y portuario nacionales.

Bibliografía

- Diputados, C. d. (1 de octubre de 2020). Dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto para reformar la LOAPF, LNCM y LP. CDMX, México.
- DOF, D. O. (7 de Diciembre de 2020). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Puertos. CDMX, México.
- LSDE. (30 de diciembre de 1939). Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: <https://www.dof.gob.mx/>
- Nueva LOAPF. (29 de diciembre de 1976). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Obtenido de Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_orig_29dic76_ima.pdf
- OMI. (20 de junio de 2017). Circular número 3735. Londres, Inglaterra.
- PBIP, C. (5 de Julio de 2004). Diario Oficial de la Federación. Obtenido de Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=679695&fecha=05/07/2004
- SAR, A. (7 de Agosto de 1989). Página web de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Obtenido de Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre Búsqueda y Rescate Marítimo: https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=865&depositario=
- Senadores, C. U. (28 de Octubre de 2020). Dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto para reformar la LOAPF, LNCM y LP. CDMX, México.