

LA FACILITACION DEL TRAFICO MARITIMO INTERNACIONAL

(Un análisis del Convenio)

Por: Lic. GERARDO V. ESTRADA ALVARADO

SUMARIO

Introducción. I. Antecedentes. II. Situación Jurídica del Convenio en México. III. Discordancia en nuestra Legislación. IV. Solución Práctica Jurídica.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo del comercio, a través de la historia tiene un elemento que marcha junto con éste desde su inicio; este elemento es el transporte, propio de cualquier transacción de comercio internacional. El transporte de mercaderías por mar siempre ha sido, un factor determinante en el desarrollo del comercio internacional y es hasta nuestros días, el elemento de transporte de mercancías más importante en la actualidad.

Sin embargo, la existencia de fronteras trae como consecuencia, distintas jurisdicciones, que tienen aparejadas distintas legislaciones y reglamentaciones, distintas autoridades y por tanto un sinnúmero de diferencias en cuanto a requisitos de formalidad y documentación; exigencias éstas, que a través del tiempo, han venido aumentándose y en lugar de suprimir obsoletas, o integrar las nuevas a las existentes, se ha dado la duplicidad o triplicidad de documentos, formalismos inoperantes, desmedida solicitud de copias y requisitos de navegación del tiempo de los veleros.

Todo lo anterior hizo del tráfico de mercancías por mar, uno

de los más lentos; comentándose, que el transporte de mercancías por mar, navegaba en un mar de papeles, que era cada vez más difícil surcar.

Con la creación del Convenio Para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional; que tiene como objetivos, la simplificación de documentos y formalidades, en base a principios de unificación y normalización, se busca hacer del medio de transporte más antiguo, un elemento eficiente y rentable al comercio a pesar de ser uno de los más viciados, complicados y tradicionalistas.

¿Qué ha hecho México, en relación a tan antiguo y universal problema?; ¿Ha desarrollado elementos suficientes para facilitar el tráfico marítimo internacional?; ¿Facilita o dificulta nuestra legislación este tráfico

I. ANTECEDENTES

El Convenio para facilitar el Tráfico Marítimo Internacional, tuvo su origen a raíz de la convocatoria para la conferencia diplomática a realizarse en Londres en 1965, por parte de la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental OCMI "constituida por la Convención de Ginebra, de 1948¹ actualmente OMI Organización Marítima Internacional, desde el día 22 de mayo de 1982.²

El objetivo primordial es facilitar el transporte marítimo a base de reducir y simplificar al máximo posible, tanto trámites como formalidades y documentos solicitados para la entrada, salida y permanencia en puerto de los buques mercantes que efectúan travesías internacionales.

La OMI (Organización Marítima Internacional), sin embargo, no fue la única organización internacional que haya trabajado en la necesidad de facilitar el tráfico marítimo internacional, en el difícil esfuerzo de reducir el excesivo papeleo que frena el comercio marítimo. El primer antecedente lo encontramos en la Conferencia Portuaria Interamericana de San José de Costa Rica en el año de 1956 en el cual, buscaban darle publicidad oficial al problema de facilitación.

En el foro de la organización de Estados Americanos, se aprue-

¹ Organización Consultiva Marítima Intergubernamental. *Facilitación de Viajes y Transportes Marítimos*, Londres, 1982, p. 1. Resumen.

² *Ibid.*

ba la declaración de San José y con ésta, la referencia a la conveniencia de simplificar y normalizar las formalidades y documentos exigidos en los puertos para lograr los importantes principios formulados y preparar un proyecto de Convenio Internacional.

A fines de los años 50 se reconocía la importancia de reducir el número de papeles y simplificar los formatos de los documentos que debían de presentar los buques mercantes para ser admitidos y despachados en los puertos marítimos del mundo.

En 1958 el Propeler Club celebra una Convención en la Ciudad de San Francisco, en los Estados Unidos en ésta se intenta señalar a la Industria Naviera de ese país la trascendencia económica del problema.

Pasado el tiempo a este análisis, meses después el Gobierno de los Estados Unidos, hace sus primeros esfuerzos en esta materia; así mismo la Organización de Estados Americanos, la Cámara Naviera Internacional, la Cámara de Comercio Internacional; la Federación Universal de Asociaciones de Agentes de Viajes; cada quien en su ámbito, comenzó a hacer análisis y proyectos, resultando de éstos en proposiciones, la necesidad de unificar la solución al problema de la facilitación del tráfico marítimo.³

En 1959 en el segundo período de Sesiones, el Consejo de la OMI aprueba la propuesta del Secretario General dando apoyo por parte de la organización, de todas las medidas encaminadas a fomentar los objetivos de la resolución sobre facilitación de viajes y transportes internacionales que había adoptado el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) el 17 de julio de 1959 (7-2-4 BXXUV 3 Bis).

Posteriormente, el Secretario General de la OMI, es autorizado por la segunda Asamblea en 1961 para que convocara a una reunión de expertos para que asesorara a la Organización en la toma de decisiones y planteamientos de facilitación propios en todos los ramos de la transportación. Lo anterior se logra por medio de la resolución 29 aprobada en la misma Asamblea, por la que los países miembros enviarían expertos a las reuniones convocadas en 1962, 63 y 64, con el fin de elaborar un proyecto de convenio para facilitar el tráfico y el transporte marítimo y fundamentalmente disminuir los procedimientos burocráticos del área.⁴

³ *Ibid.*, p. 6.

⁴ *Ibid.*, p. 17.

De lo anterior fue claro el resultado en cuestión de que existían ciertos documentos indispensables por viajes internacionales, aunque dentro de las formalidades existían prácticas burocráticas on-
damente arraigadas en la costumbre y tradición, muchas de las cuales tan remotas, como la época de los buques veleros y que era necesario ser cambiadas ya que los antiguos se mantenían y en lugar de actualizarlos se venían añadiendo otros nuevos.

Sin embargo, no se podía negar el derecho de un país a controlar cualquier actividad en su jurisdicción; no obstante de este derecho, podía llegarse a una reestructuración de tramitación burocrática en formalismos desusados, en documentos inoperantes y trámites repetitivos.

La tercera Asamblea de la OMI, en 1963, estudió el resultado de los trabajos del grupo de expertos y recomendó la elaboración de un proyecto de convenio; proyecto que una vez aprobado por el Consejo, sería distribuido entre los gobiernos para su comentario.

La Asamblea recomendó a sí mismo, que la OMI convocara una conferencia diplomática en la Primavera de 1965, a fin de discutir sobre el proyecto y sobre las operaciones o propuestas que se hubieran recibido de los gobiernos en esta materia. La conferencia referida tuvo lugar en la ciudad de Londres, en el año de 1965. Se le denominó Conferencia Internacional Sobre Facilitación de Viajes y Transportes Marítimos; nombre que tomó de la resolución del Eco Soc de 1959.

A esta Conferencia participaron 57 Estados y observadores de otros once, lo cual aumentó la cantidad de Estados representados. Se encontraron también, 9 organizaciones intergubernamentales y 6 no gubernamentales, las cuales fueron reconocidas como entidades consultivas de la OMI.

El carácter de la conferencia de la OMI de 1965, fue protocolario; se incorporó en un Convenio y se incorporó a los principios enunciados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre viajes y turismo que tuvo lugar en Roma en el año de 1963.

Este "Convenio" tenía como fines y objetivos principales los que enuncia en sus artículos primero a quinto; los cuales comprenden Cláusulas en las que, de acuerdo con las disposiciones del "Convenio" de su anexo, los gobiernos contratantes se comprometen a adoptar todas las medidas adecuadas para:

- a) Facilitar y acelerar el tráfico marítimo internacional.
- b) Evitar demoras innecesarias a los buques y a sus tripulaciones, pasajeros y cargamentos.
- c) Uniformar en la mayor medida posible los trámites, las formalidades y los documentos.
- d) Reducir al mínimo las modificaciones que se estimen necesarias para satisfacer exigencias nacionales especiales.⁵

Así mismo todas las disposiciones de facilitación van a regir a todos los tipos de buques, salvo los de guerra y las embarcaciones de recreo. Se hará igual aplicación a los buques de los países con litoral o sin él.

La Conferencia de facilitación de la OMI contiene en su anexo "B" definiciones, normas y prácticas recomendadas. En el antecedente a este Anexo, es decir al "Convenio" mismo, el artículo VI nos define claramente el significado de norma y de práctica recomendada.

Para los fines del presente "Convenio y de su anexo, se entiende por:

- a) Normas. Las medidas cuya aplicación uniforme por los gobiernos contratantes, conforme a las disposiciones del "Convenio", se juzga necesario y practicable para facilitar el tráfico marítimo internacional;
- b) Prácticas recomendadas. Las medidas cuya aplicación por los gobiernos contratantes se estima deseable para facilitar el tráfico marítimo internacional.⁶

Este contiene ante todo, disposiciones técnicas detalladas en forma de norma y prácticas recomendadas acerca de los trámites, las formalidades y los documentos exigibles a la llegada del buque, para su permanencia en puerto y a la salida en lo que se refiere a la propia nave y a su tripulación, pasajeros, los equipajes y la carga.

Como anexo "C" del Acta Final, se refiere a resoluciones aprobadas por la Conferencia de manera especial. Existen seis resoluciones a saber las cuales determinan objetivos, métodos, creación de comisiones especiales, grupos especiales de trabajo, futuros trabajos a realizar y en cuanto a los viajes y turismo internacional.

⁵ *Ibid.*, p. 7.

⁶ OCMÍ: *Convenio Para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional*. Londres, Inglaterra, 1978, p. 8.

II. SITUACIÓN JURÍDICA DEL CONVENIO EN MÉXICO

Dentro de los esquemas que hemos analizado; llega el momento de analizar la situación que guarda actualmente, la Convención sobre facilitación del tráfico marítimo internacional, dentro de nuestro país, de los Estados Unidos Mexicanos; pues entimamos que la situación existente al respecto, es ambigua y confusa y se ha prestado a ciertas dudas sobre su aplicación. Dudas que han surgido de oficios emitidos por Secretarías de Estado. Dudas que han surgido de comentarios emitidos por autoridades portuarias, por gente dedicada al estudio del Derecho Marítimo.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente dispone que:

Art. 133. Esta Constitución, las leyes que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.⁷

El Presidente de la República, a través del plenipotenciario respectivo, oportunamente firmó y celebró el Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional de Londres en 1965. La Cámara de Senadores en los términos del Decreto fechado 27 de Diciembre de 1974, conforme a los Artículos 76 fracc. I y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que como sabemos, se refiere a la Facultad del Senado de la aprobación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebra el Ejecutivo de la Unión.

Para su debida publicación y observancia, expidió el Presidente de la República, el Decreto respectivo a los 30 días del mes de Diciembre de 1974. Y por último, ambos decretos, el de la Cámara de Senadores y el del Presidente de la República, publicados en el Diario Oficial del miércoles 2 de abril de 1975, quedando en esa forma el Tratado de referencia debidamente celebrado, aprobado, promulgado, publicado; trámites todos ellos, que implican la totalidad de las formalidades que internamente deben llenarse respecto de este documento.⁸

⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Constitución Política Mexicana, Tomo I, Ediciones Andrade, S. A. México, 1982, p. 110-4 bis 1a. vta.

⁸ *Diario Oficial de la Federación*, Miércoles 2 de abril de 1975.

Sin embargo, si bien, es cierto que las formalidades internas que nuestra estructura jurídica nos impone, habían sido cubiertas ya en los documentos antes descritos de la manera igualmente descrita, es cierto también, que para el efecto de que México asumiera las obligaciones que como hemos comentado son de cooperación por tratarse de un Tratado que busca ante todo la cooperación entre los pueblos para la facilitación de una actividad que beneficia a la colectividad mundial; para que éste fuese obligatorio ante los demás estados signatarios del mismo, se requiere la elaboración de lo que se conoce con el nombre de Instrumento de Ratificación.

El Maestro Seara Vázquez en su libro *Derecho Internacional Público* se refiere a la ratificación como:

Un acto discrecional del Estado, es decir, el Estado no se encuentra obligado a ratificar los tratados que hubiese previamente firmado. Otra consecuencia de esa discrecionalidad es que no hay un plazo determinado para proceder a la ratificación el Estado puede hacerlo cuando crea conveniente, y a veces tal operación ha tenido lugar muchos años después.⁹

Fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el martes 22 de febrero de 1983, un "Decreto" en el que aprobaban las enmiendas al Convenio para facilitar el Tráfico Marítimo Internacional, en el cual se hacían reservas al anexo "B" del "Convenio" que en cuestión de forma corresponde al contenido mismo del "Convenio", es decir, al articulado de normas y prácticas recomendadas.

Las enmiendas a las que se refiere el "Decreto" corresponderían a los años de 1969 y 1977, ya que en el Diario Oficial del 2 de abril de 1975 se aprobó el "Convenio" firmado en Londres el 9 de abril de 1965, sin considerar reservas al mismo.

Sin embargo lo que sucedió fue que el decreto aprobaba las enmiendas de 1969 y 1977 y hacía reservas a algunas normas y prácticas recomendadas, las cuales comentaremos más adelante y que corresponden al documento original de 1965; es decir, no se realiza ninguna reserva a las disposiciones que comprenden las

⁹ SEARA VAZQUEZ, Modesto. *Derecho Internacional Público*. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1979, p. 201.

enmiendas en 1969 y 1977. Para una mejor comprensión de la situación del convenio actualmente, vamos a sintetizar su evolución de acuerdo a lo siguiente:

- a) El convenio se firma en el año de 1965.
- b) En el año de 1969 se realizan las primeras enmiendas al convenio.
- c) Se realizan las segundas enmiendas en 1973.
- d) El 2 de abril de 1975 se publican los decretos de ratificación de la aprobación del convenio original, no especificándose la aprobación de las enmiendas antes referidas.
- e) Se realizan las terceras enmiendas al convenio.
- f) El 22 de febrero de 1983 se publica en el Diario Oficial la aprobación de las enmiendas de 1969 y de 1977, no tomando en cuenta las de 1973. Asimismo se hacen reservas (las primeras) al convenio, correspondiente éstas únicamente al convenio original sin considerar ninguna reserva a alguna de las enmiendas.
- g) Finalmente el 5 de septiembre de 1983 se publica el decreto de promulgación del convenio, el Diario Oficial, en el cual se hace la mención de que el instrumento de adhesión fue firmado el 24 de marzo de 1983 y depositado en la sede de la OMI el 31 de mayo del mismo año.

El contenido de la publicación abarca el convenio original de 1965 las reservas que habían sido publicadas el 22 de febrero de 1983, las enmiendas de los años 1969, 1973 y 1977, no siendo reserva alguna a éstas y manteniendo únicamente las que correspondían al convenio original.

En cuanto a las reservas del 22 de febrero de 1983 cabe agregar que la calidad jurídica de las reservas presentadas, tanto en tiempo como en sus efectos jurídicos, son de una calidad en su mayoría que deja mucho que desear, dado que se hacen reservas a las prácticas recomendadas 2.3.1, 2.7.1, 5.1, cuando según los estatutos del convenio determinan que si el gobierno contratase habiendo conocido el contenido y efecto de las prácticas recomendadas, deberá dar aviso a la OMI de cuáles de éstas adoptará dentro de su sistema, y no a contrario sensu como lo hizo nuestro gobierno.

III) DISCORDANCIAS CON NUESTRA LEGISLACIÓN

a) *Disposiciones Sanitarias*

En cuanto a la Legislación Mexicana, de acuerdo con el artículo 344 fracción I del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, serán gratuitos los servicios antes mencionados.

Artículo 344. Los servicios de sanidad internacional y los documentos respectivos que se expidan de acuerdo con los tratados y convenios internacionales, serán gratuitos; se exceptúan de esta regla: 1º Los servicios que tengan el carácter de extraordinarios, que se presten en horas que no fueren las reglamentarias; 2º las cuotas que deben cobrarse por concepto de desinfección, desinfectación, deratización, según determinen los citados Convenios; y 3º los derechos por servicios especiales prestados en los puertos, aeropuertos y ciudades fronterizas, de acuerdo con las tarifas que establezcan las disposiciones fiscales.¹⁰

A este respecto se opone con la norma 5.4.2 del "Convenio" habla de servicios gratuitos en su totalidad.

La norma 3.7 del "Convenio" referido, cita a la viruela, enfermedad que debe requerir certificado internacional de vacunación. En lo que respecta a los artículos 337 y 363 del Código Sanitario, hablan también de viruela, cuando ésta ha sido ya erradicada del mundo.

Por lo que respecta a la Sanidad Fitopecuaria encontramos como circunstancias sobresalientes las siguientes:

La norma 2.16 del "Convenio" establece:

Que las autoridades públicas del país de cualquier puerto previsto de entrada de descarga o de tránsito, no exigirá que uno, cualquiera de los documentos relativos al buque, a la carga, a las condiciones de bordo, a los pasajeros, o a la tripulación a que esté legalizado, verificado o autorizado por uno de sus Representantes en el extranjero o que sea representado con anterioridad.¹¹

Sin embargo, nuestra Ley, en el artículo 94 fracc. II del Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria Vegetal; exige el

¹⁰ *Código Sanitario, op. cit.*, pp. 86-8 y 86-9.

¹¹ *Convenio, Op. cit.*, p. 21.

certificado fitopecuario de origen, esté legalizado por el Cónsul Mexicano. En el mismo sentido se expresa el artículo 95 fracc. III del mismo reglamento, situaciones ambas que son obviamente contradictorias al "Convenio" de que se trata.¹²

Por otra parte, nuestra Legislación Fitopecuaria exige que la descripción de las mercancías en el caso de animales o productos de origen animal, o productos biológicos, farmacéuticos y alimenticios, deben llevar el lugar de origen de los mismos. Situación ésta que no corresponda a la forma segunda de declaración de carga que se encuentra anexo al "Convenio", ya que en ésta no se hace referencia al lugar de origen de los artículos referidos.

En forma semejante a la mencionada en el párrafo anterior, podríamos expresarnos con relación a la declaración de provisiones de a bordo que corresponde a la forma tercera, anexa al mismo "Convenio".

b) *Disposiciones Migratorias.*

La norma 3.15 del "Convenio" a que nos referimos señala textualmente:

3.15 Norma. Las autoridades públicas no impondrán sanciones a los armadores en los casos en que dichas autoridades juzguen insuficientes los documentos de viaje de un pasajero o si por tal motivo el pasajero no puede ser admitido en el territorio del Estado.¹³

Sin embargo, los artículos 27 y 112 de la Ley Federal de Población en vigor, sancionan a los armadores por documentación migratoria defectuosa de los pasajeros, lo cual evidentemente es contradictorio con la norma mencionada.

La norma 3.16.4 y la práctica recomendada 3.3 del "Convenio" establecen textualmente lo siguiente:

3.16.4 Norma. Los pasajeros y demás documentos oficiales de identidad permanecerán en todo momento en la posesión de los pasajeros del crucero.¹⁴

¹² *Reglamento de Ley de Sanidad Fitopecuaria (Vegetal), Codificación Agraria*, Tomo I, Ediciones Andrade, México, 1982, p. 680, resumen.

¹³ *Convenio, Op. cit.*, p. 25.

¹⁴ *Ibid.*, p. 26.

3.3. Práctica recomendada. Después de la presentación de pasaportes u otros documentos oficiales de identidad en su lugar, las autoridades públicas deberán de restituir estos documentos inmediatamente, tras su verificación, y no retenerlos con fines de control suplementario, excepto si se opone un obstáculo cualquiera a la admisión de un pasajero en el territorio.¹⁵

Sin embargo a lo anterior, el artículo 82 del Reglamento de la Ley General de Población nos dice:

Art. 82. Los extranjeros que viajen en barcos que arriben a puertos nacionales que no sean los de su destino, podrán bajar a tierra para visitar dichos puertos. La oficina de población les recogerá sus documentos de identificación, debiendo los capitanes de las naves proveerlos de tarjetas que los acrediten como pasajeros. El jefe de servicio podrá discrecionalmente, conceder su autorización para pernoctar en el puerto. Para trasladarse al interior de la república, deberán documentarse como turistas conforme a las instrucciones, en su caso, de la Secretaría.

Si un extranjero, cuando se trate de un barco del que no descenderán pasajeros o tripulantes porque haya sido negado el desembarco por la oficina de población, tiene que bajar a tierra por requerimiento judicial o por disposición sanitaria, la empresa a que pertenezca el barco queda obligada a reembarcarlo por su cuenta, tan pronto como la propia autoridad lo permita.¹⁶

De lo anterior se nota la autorización a una oficina de población a recoger documentos de identificación en la forma expresamente negada por la práctica recomendada antes descrita, por lo que es obvia la contradicción de nuestra Legislación con el "Convenio", sobre este particular, así como responsabilizar a la empresa de transporte de hechos ajenos a ella.

c) *Disposiciones aduanales.*

La norma 5.3 del "Convenio" señala lo siguiente:

5.3 Norma. Si se encuentran errores en los documentos a los que hace referencia el anexo, firmados por el Capitán o el armador, o en sus

¹⁵ *Ibid.*, p. 22.

¹⁶ *Reglamento de la Ley General de Población*, Constitución Política Mexicana, Tomo II, Edic. Andrade, México, 1982, pp. 460-16.

nombres, no se impondrán sanciones, hasta que se haya podido probar a las autoridades gubernamentales que los errores han sido cometidos por inadvertencia, carecen de gravedad, no son debidos a negligencia repetida y que han sido cometidos sin intención de infringir las leyes y reglamentos.¹⁷

Sin embargo, los artículos 127, fracción IV, 137 fracción X y 139, imponen multas de las que supuestamente no deberían aplicarse de acuerdo con las normas antes mencionadas.

Por otro lado, la norma 5.10 señala lo siguiente:

Las autoridades públicas no harán responsable al armador de la presentación o exactitud de los documentos exigidos al importador o al exportador para efectos de aduanas, a menos que se trate de el mismo en calidad de importador o de exportador, o en nombre del importador o del exportador.¹⁸

Sin embargo, el artículo 136 fracc. III y 36 inciso d), es totalmente contradictorio a la norma mencionada, pues imputa responsabilidad a los medios de transporte, es decir, los armadores.

También en el caso de los trámites aduanales, es aplicable la norma 2.16 que señala que deberá exigirse legalización en los documentos (se refiere a la legalización consular) tanto la Ley Aduanera como en su reglamento, vemos la constante exigencia de la legalización de documentos en forma igualmente contradictoria al convenio, como son los artículos 16 fracc. I, 17 fracc. I y II, 53, 57 fracc. I, y 92 del reglamento de la Ley Aduanera.

d) *Disposiciones Administrativas.*

En lo que se refiere a la práctica recomendada 5.1 del convenio señala:

Cuando las autoridades públicas exijan a los armadores la provisión de fianzas u otras formas de garantía para garantizar sus obligaciones en virtud de las leyes y reglamentos relativos a aduanas, inmigración, salud pública, protección veterinaria u otras leyes análogas del Estado, dichas

¹⁷ *Convenio, op. cit.*, p. 30.

¹⁸ *Ibid.*, p. 32.

autoridades debieran autorizar en lo posible, la provisión de una sola fianza global.¹⁹

El artículo 255 C párrafo B de la Ley de la Migración y Comercio Marítimo, está conforme con dicha práctica recomendada; sin embargo es frecuente en la práctica, que se soliciten garantías diversas para casos particulares, a pesar de existir la garantía global a que se refiere tanto el convenio como la ley de navegación.

El artículo 255 C párrafo b dice lo siguiente:

Los solicitantes de permisos a que se refiere el artículo anterior deberán satisfacer los siguientes requisitos:

...b) Otorgar la garantía que señala la Secretaría de Marina para responder del cumplimiento de sus obligaciones ante las autoridades y terceros.²⁰

IV. SOLUCIÓN PRÁCTICA JURÍDICA

En principio podemos determinar reformas a nuestra Legislación, reservas al convenio y por último la determinación de aprobar las prácticas recomendadas, de tal forma que expuestas éstas no se cometan los errores de aprobación de convenio en la forma en la que se expuso en el punto II de este trabajo.

Reformas a la Ley: A) Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.

1. Derogar artículo 364. Primero.—Los servicios que tengan el carácter extraordinarios, que se presten en horas que no fueran las reglamentarias.

2. Modificar artículo 357.—No podrán internarse en el Territorio Nacional hasta en tanto no cumplan con los requisitos sanitarios las personas que padezcan alguna de las siguientes enfermedades: peste, cólera, fiebre amarilla y viruela. Eliminar la viruela.

3. Derogar artículo 363.—Las personas que entran en Territorio Nacional y que en los 14 días previos a su llegada hayan estado en algún país infestado por la viruela, de acuerdo con los infor-

¹⁹ *Ibid.*, p. 30.

²⁰ *Código de Comercio y Leyes Complementarias*. Trigésimo novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1981, p. 536.

mes epidemiológicos semanales de origen internacional que obran en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, deberán acreditar haber sido vacunados contra la viruela, dentro de los tres años anteriores, exhibiendo para este efecto el correspondiente certificado expedido por la autoridad competente en los modelos aceptados internacionalmente.

B) *Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria Vegetal*

1. Modificar el artículo 94-Fracc. II.—Certificado fitosanitario de origen, legalizado por el cónsul mexicano de la zona donde se cosecha el producto. Eliminar la legalización del cónsul mexicano.

2. Modificar artículo 95-Fracc. III.—Certificado fitosanitario de origen legalizado por el cónsul mexicano de la zona donde se cosechó el producto. Eliminar la legalización del cónsul mexicano.

C) *Ley Federal de Población*

1. Modificación el artículo 17.—Los extranjeros cuya internación sea rechazada por el servicio de migración por no poseer documentación migratoria o por no estar en regla, así como los polizones, deberán salir del país por cuenta de la empresa de transporte que propició su internación, sin perjuicio de las sanciones que les corresponda de acuerdo a esta ley. Eliminar el supuesto de las sanciones.

2. Derogar el artículo 112.—Si las empresas navieras o aéreas que transporten al país extranjeros sin documentación migratoria vigente, serán sancionadas con multa hasta de \$5,000.00 sin perjuicio de que el extranjero de que se trate, sea rechazado y de que la empresa lo regrese por su cuenta al lugar de procedencia.

D) *Reglamento de la Ley General de Población*

1. Modificar artículo 82.—Los extranjeros que arriben a puertos nacionales que no sean los de su destino, podrán bajar a tierra para visitar dichos puertos. La Oficina de Población les recogerá sus documentos de identificación. Eliminar recoger documentos de identificación.

... Si un extranjero, cuando se trate de un barco del que no descenderán pasajeros o tripulantes porque haya sido negado el

desembarco por la Oficina de Población, tiene que bajar a tierra por requerimiento judicial o por disposición sanitaria. La empresa a que pertenezca el barco queda obligada a reembarcarlo por su cuenta, tan pronto como la propia autoridad lo permita. Eliminar la responsabilidad a la empresa.

E) *Ley Aduanera*

1. Modificar artículo 39.—Se presume que fueron introducidos al país: Primero; las mercancías contenidas en bultos faltantes, cuando al efectuarse la descarga exista diferencia respecto de las consignadas en los manifiestos o guías de carga, a menos que dentro del plazo de dos meses en tráfico marítimo. . .

. . . Segundo; las mercancías contenidas en bultos sobrantes, cuando al efectuarse la descarga exista diferencia respecto de las consignadas en los manifiestos o guías de carga, a menos que dentro del plazo de tres meses contados a partir de la fecha de terminación de la citada descarga, se demuestra que faltaron en otro puerto o aeropuerto. Modificar plazo primero a cuatro meses, modificar plazo segundo a cinco meses.

2. Derogar artículo 138-Frac. X.—Cometen las infracciones relacionadas con el control seguridad y manejo de las mercancías de comercio exterior. . . X. los capitanes o pilotos de embarcaciones o aeronaves que presten servicio internacional y las empresas a que éstas pertenezcan cuando no se justifiquen los sobrantes en los términos del artículo 39.

3. Derogar artículo 36-D.—Están obligados al pago de los impuestos las personas físicas y las morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo . . . Se presume, salvo prueba en contrario que la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías, se realiza por: d) Los propietarios y empresarios de medios de transporte, los pilotos capitanes o en general los conductores de los mismos, como el caso de bultos sobrantes o faltantes en importación respecto de los consignados en los manifiestos o guías de carga.

F) *Reglamento de la Ley Aduanera.*

1. Modificación al artículo 17.—Los errores o deficiencias en los manifiestos podrán subsanarse en cualquiera de las formas que

a continuación se indican: I Eliminar, II Eliminar, III.—A través de rectificación que el capitán o el consignatario de la embarcación, deberá presentar ante la aduana a más tardar el siguiente día hábil de aquel en que haya quedado terminada la descarga y podrá referirse a cualquiera de los datos que consten en el manifiesto, excepto cuando aumenten o disminuyan la cantidad de bultos.

Modificar inciso I. A través de rectificación que el capitán o el consignatario de la embarcación, deberá presentar ante la aduana a más tardar el siguiente día hábil de aquel en que haya quedado terminada la descarga y podrá referirse a cualquiera de los datos que consten en el manifiesto. Tratándose de datos que aumenten o disminuyan la cantidad de bultos deberán posteriormente presentar pruebas que demuestren el origen del error como lo determina el artículo 39 de la ley; de no hacerlo tendrán efecto las sanciones o delitos que determinen la misma.

2. Modificar artículo 53.—Los bultos sobrantes a la descarga de los medios de transporte se considerarán introducidos ilegalmente al país al menos que en el plazo de tres meses a que se refiere el artículo 39-Fracc. II de la ley, se compruebe que faltaron en otro puerto o aeropuerto, mediante constancia que expida la aduana en donde dichos bultos faltaron. Si esa constancia se expide en el extranjero, la firma de quien la suscriba deberá ser certificada ante el cónsul de México en el lugar. Modificar el plazo a cinco meses y eliminar la certificación de firma de el cónsul.

3. Modificar artículo 57.—Los bultos faltantes a la descarga de los medios de transporte se considerarán que fueron introducidos ilegalmente al país salvo que dentro de los plazos establecidos en la ley se comprueba: I Su descarga o localización en el puerto o aeropuerto en donde hayan quedado sin embarcar, mediante constancia expedida por la aduana. Si esa constancia es expedida en el extranjero, el cónsul de México, en el lugar, deberá certificar la firma de quien la expida. Eliminar certificación de firmas.

G) *Otras Legislaciones y Disposiciones Administrativas*

1. Derogar todos aquellos ordenamientos jurídicos que pongan fianzas a los agentes navieros distintas a la exigida en forma global por la ley de navegación y comercio marítimo.

En cuanto a las reservas al convenio hemos ya comentado las que se publicaron en el Diario Oficial del martes 22 de febrero de

1983 dentro de las que únicamente deberán establecerse las que se refieren a reservas en la forma II, declaración de carga, forma III, declaración de provisiones a bordo; forma IV, declaración de los efectos de la tripulación, así como las que se refieren a la norma 2.3.2, a la norma 3.16.3 y la que se refiere a la norma 3.16.12; las cuales sabemos según la publicación citada que tienen por objetivo, evitar prácticas ilícitas de contrabando.

En cuanto a las demás reservas que fueron publicadas en ese mismo Diario Oficial deben ser estudiadas en cuanto al fondo mismo y la naturaleza jurídica ya sea si se trata de una reserva a una norma, dado que como ya se comentó, la naturaleza jurídica de las reservas a prácticas recomendadas es una verdadera "aberración" jurídica, en tanto que será necesario dar aviso a la OMI de la conformidad por parte de nuestro gobierno de la utilización de las prácticas recomendadas que establecen el convenio y dado el caso que alguna de éstas no pudiese llevarse a cabo, corresponderá únicamente la no afirmación de aceptación, dado que el silencio en este caso implica no sujeción a éstas.

No queda más que agregar e insistir en que es necesario que nuestras autoridades eviten la práctica de técnica legislativa errónea, aprobando convenios a los cuales les serán aplicadas reservas posteriores a su aprobación, buscando ante todo dar seriedad al momento jurídico, determinando cada quien en su caso ya sea el ejecutivo o el senado las reservas que se crean necesarias y determinen la aprobación del convenio con sus correspondientes reservas en el mismo acto jurídico.

BIBLIOGRAFIA

I. OBRAS

1. CERVANTES AHUMADA, Raúl. *Derecho Marítimo*. Editorial Herrero, S. A. México, 1970.
2. DIENA, Julio. *Derecho Internacional Público*. (Traducción de J. M. Trías de Bes) tercera Ed., Bosch Casa Editorial, España, 1948.
3. FIORE, Pascuale. *Tratado de Derecho Internacional Público*. Segunda Ed., Tomo II, Centro Editorial de Góngora, Madrid, 1894.
4. GOLL, Lorentz M. *The Convention on Facilitation of International Maritime Traffic*. 1965.

5. MOLINA, Cecilia. *Práctica Consular Mexicana*. Segunda Ed. Editorial Porrúa, México, 1978.
6. SEARA VAZQUEZ, Modesto. *Derecho Internacional Público*. Sexta Ed. Editorial Porrúa, México, 1979.
7. SIERRA J., Manuel. *Tratado de Derecho Internacional Público*. S/Ed. S/Editorial, México, 1947.

II. LEGISLACION

1. *Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones Andrade, Tomo I. *Legislación Sanitaria*, México.
2. *Conferencia Internacional sobre facilitación de Viajes y Transportes Marítimos de 1965*. Editorial Unwin Brothers Limited, Inglaterra, 1968.
3. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones Andrade, Tomo I. México, 1982.
4. *Convenio para facilitar el Tráfico Marítimo Internacional*. Editorial Organización Consultiva Marítima Intergubernamental. Londres, 1978.
5. *Diario Oficial de la Federación*. 30 de diciembre de 1974. 2 de abril de 1975. 22 de febrero de 1983. 5 de septiembre de 1982.
6. *Juicio de Amparo*. 265/82. Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa.
7. *Ley Aduanera*. Información Aduanera de México, S. A. Tomo I, México, 1982.
8. *Ley de Navegación y Comercio Marítimo*. Ediciones Andrade, Tomo II, Código de Comercio, México, 1982.
9. *Ley de Sanidad Fitopecuaria*. Ediciones Andrade, Tomo I, Codificación Agraria. México, 1982.
10. *Ley General de Población*. Ediciones Andrade, Tomo II, Constitución Política Mexicana, México, 1982.
11. Organización Consultiva Marítima Intergubernamental. *Facilitación de Viajes y Transportes Marítimos*, Londres, 1983.
12. *Reglamento de la Ley Aduanera*. Información Aduanera de México, México, 1982.
13. *Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria (Vegetal)*. Ediciones Andrade, Tomo I, Codificación Agraria, México, 1982.
14. *Reglamento de la Ley General de Población*. Ediciones Andrade, Tomo II, Constitución Política Mexicana. México, 1982.