

INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 11 Y 14-A DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, A CARGO DE LA DIP. ARLET MÓLGORA GLOVER (PRI)

La que suscribe, diputada Arlet Mólgora Glover, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que reforman el inciso a) de la fracción II del artículo 11 y los puntos 1 y 2 del Tabulador de Cuotas Comprendido en el inciso b) de la fracción I del artículo 14-A ambos numerales de la Ley Federal de Derechos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho marítimo es el conjunto de normas jurídicas que regulan los hechos y relaciones surgidas con ocasión de la navegación por el mar.¹ Tiene por objeto la actividad navegatoria, independientemente del fin que persiga, puede ser con fines deportivos, turísticos, pesqueros recreacional o científicos.

Algunos autores, han enfocado el estudio de este derecho esencialmente como derecho del transporte: un derecho especial regulador y protector del ejercicio de la empresa de navegación lucrativa, con el naviero como sujeto, el buque mercante como objeto y fletamento como acto jurídico central.²

A partir de la doctrina que expresa la existencia del Derecho Marítimo, es importante advertir la importancia de la aplicación y la observancia del mismo en nuestro país, debido a que México tiene una vocación marítima por naturaleza, así lo demuestran nuestros más de 11 mil kilómetros de litorales, playas, costas, puertos naturales, ensenadas y golfos, entre ellos los más grandes del mundo.³

En este sentido, México ha regulado el derecho marítimo otorgando a la federación la potestad de normar todo lo concerniente con las aguas de los mares dentro del territorio y la navegación marítima en el territorio mexicano.

De acuerdo con Rafael de Pina Vara, el mar territorial, es “parte del mar en la extensión determinada por el derecho internacional, sobre la que el estado ribereño puede realizar actos de soberanía, siendo como una prolongación de su territorio”.⁴

La Carta Magna señala que el mar territorial es propiedad de la nación y una parte del territorio nacional; sin embargo, al definir su extensión, el artículo 27 refiere lo siguiente: “Son propiedad de la nación las aguas y los mares territoriales en la extensión que fije el derecho internacional”; por lo que resulta conveniente señalar, que el instrumento internacional correspondiente, el cual se encuentra vigente actualmente, es la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, celebrada el 10 de diciembre de 1982, firmada por México el 18 de marzo de 1983 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 1983.⁵

Asimismo, el artículo 27 de nuestro máximo ordenamiento establece que también son propiedad de la Nación las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un

país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley.

Siguiendo con la regulación de las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, el artículo 48 de la Constitución federal señala que las islas, los cayos arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, **los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la federación**, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

A partir de las bases constitucionales anteriores, se expiden diversos ordenamientos secundarios, enfocados en la materia reguladora del mar y de la navegación marítima. Es así que se expide la Ley Federal del Mar, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Enero de 1986, tiene por objeto regular las zonas marinas mexicanas estableciendo que la anchura del Mar Territorial mexicano, es de 12 millas marinas (22,224 metros), medidas de conformidad con las disposiciones de esta Ley y su Reglamento.

Señala, en cuanto a la navegación marítima que las embarcaciones extranjeras que naveguen en las Aguas Marinas Interiores se sujetarán, por ese solo hecho, al cumplimiento de esta Ley, de su Reglamento y de las demás disposiciones legales aplicables de la República.

Posteriormente, se expide la Ley de Navegación y Comercios Marítimos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2006, entrando en vigor el 1 de julio del mismo año, la cual tiene por objeto regular las vías generales de comunicación por agua, la navegación, su protección y los servicios que en ellas se prestan, la marina -mercante mexicana, así como los actos, hechos y bienes relacionados con el comercio marítimo.

Asimismo, establece en el artículo 4o. que es de jurisdicción federal todo lo relacionado con las vías generales de comunicación por agua, o vías navegables, la navegación y el comercio marítimos en las aguas marinas interiores y en las zonas marinas mexicanas y, en general todos los actos y hechos que en ellas se lleven a cabo.

En cuanto a la regulación de las embarcaciones y los artefactos navales mexicanos contempla en su artículo 5° que estarán sujetos al cumplimiento de la legislación nacional, sin perjuicio de la observancia de la ley extranjera, cuando se encuentren en aguas sometidas a otra jurisdicción.

Señala también que las embarcaciones y los artefactos navales extranjeros que se encuentren en las vías generales de comunicación por aguas mexicanas quedarán sujetos por ese sólo hecho, a la jurisdicción y al cumplimiento de la legislación nacional.

A partir de la observancia e interpretación de las leyes invocadas anteriormente, surge la necesidad de plantear la problemática que se presenta en la actividad de navegación marítima que se realiza entre nuestro país y el país vecino de Belice. Específicamente Quintana Roo, ubica en su territorio a su capital la ciudad de Chetumal, misma que colinda con Belice, en este tenor, debido a su cercanía geográfica se ha establecido una coordinación y cooperación estrechas entre los mismos, para la consecución de su desarrollo turístico y económico.

Ahora bien, como ya hemos advertido debido a la ubicación fronteriza de Quintana Roo con el vecino país de Belice, actualmente y desde finales del año 2009, se realiza diariamente entre-la Ciudad de Chetumal, Municipio de Othón P. Blanco y San Pedro, Isla de Belice una ruta de transporte marítimo de pasajeros con embarcaciones cuya capacidad máxima es de 60 personas.

La operación de la referida ruta de navegación considerada de altura de acuerdo a lo señalado en el artículo 38 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, ha reflejado en el 2011 un movimiento de 33, 125 pasajeros, en 2012 un movimiento de 34 mil 854 pasajeros, en 2013 fue de 25 mil 222 pasajeros, en 2014 de 26 mil 500 pasajeros y por último en 2015 el movimiento fue de 25 mil 247 pasajeros, lo cual nos permite observar que existe un notable decremento en el flujo de pasajeros y en el número total de operaciones de atraque que se ha venido dando año con año.

La reducción del número de visitantes y turistas que provienen del vecino país de Belice y por medio del cruce marítimo Chetumal, México-San Pedro, Belice, se debe a que el artículo 14-A de la Ley de Derechos establece que por los servicios migratorios que se presten en días inhábiles o fuera del horario de trámite ordinario señalado por la Secretaría de Gobernación, o en lugares distintos a las oficinas migratorias, las empresas de transporte pagarán el derecho por servicios migratorios extraordinarios, es así que señala en el inciso b) de la fracción I de este numeral que en los puertos marítimos, por cada revisión de la documentación de las embarcaciones turísticas comerciales, al desembarque y despacho respectivamente, de acuerdo al número de personas a bordo, tratándose de 1 a 500 personas se pagará la cantidad de 3 mil 517.81 pesos.

Es importante resaltar que el cobro del derecho referido, es por el concepto de los servicios migratorios extraordinarios, mismo que es aplicado a las embarcaciones marítimas que trasladan pasajeros de San Pedro, Belice-Chetumal, México los días sábados y domingos teniendo que pagar el monto fijado al momento de arribo como de zarpe de las mismas, en este tenor; es necesario advertir, que precisamente en el cobro de este derecho radica el problema, debido a que debemos considerar que este se le aplica a los Cruceros turísticos, que si bien es cierto cumplen con el pago de este derecho, no menos cierto es que éstos trasladan un gran número de pasajeros por lo que pueden hacer frente al pago del mismo; sin embargo, tratándose de las embarcaciones que navegan en la ruta marítima San Pedro, Belice-Chetumal, México la solicitud del cobro de este derecho se traduce en un acto evidentemente inequitativo porque el número de pasajeros se reduce a tan solo un aproximado de 60 personas, por lo que es urgente y necesario modificar el tabulador del cobro de este derecho en función de los pasajeros, con la finalidad de que sea accesible al tipo de embarcación que opera en la multicitada ruta marítima. Para reforzar esta premisa, es importante destacar que este **cruce es único en todo el país.**

Sin duda alguna, la actividad de navegación marítima entre **San Pedro Chetumal**, trae consigo grandes ventajas al país, pues abona al crecimiento económico y desarrollo del turismo, dado que las personas extranjeras que ingresan al estado mexicano a través de la ciudad de Chetumal invierten su dinero en el mercado local beneficiando a los prestadores de servicios y al comercio de la entidad y a la par desarrollan el turismo pues aprovechan conocer y realizar las diversas actividades que ofrecen los destinos turísticos de la zona sur de Quintana Roo.

Por otra parte, esta iniciativa de decreto también se encuentra motivada en el artículo 11 de nuestra Carta Magna, vinculante al artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada en 1948, mismos que reconocen la libertad de tránsito como un derecho humano fundamental estableciendo que todas las personas tenemos el derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad ó pasaporte. Sin embargo, subordina el ejercicio de este derecho a las facultades de la autoridad administrativa, por lo que se refiere a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración e inmigración.

A partir de lo anterior, nuestro país cuenta con una nueva Ley de Migración publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, la cual establece en el artículo 1o. que sus disposiciones tienen por objeto la regulación del ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.

De la misma manera, prevé en el artículo 7o. que la libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá las limitaciones establecidas en la Constitución, los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, la Ley de Migración y las demás disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, establece que el libre tránsito es un derecho de toda persona y es deber de cualquier autoridad promoverlo y respetarlo. Ninguna persona será requerida de comprobar su nacionalidad y situación migratoria en el territorio nacional, más que por la autoridad competente en los casos y bajo las circunstancias establecidos en la citada ley migratoria.

También, señala en su artículo 52 que los extranjeros podrán permanecer en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Ahora bien, a partir de lo anterior, debemos resaltar que debido al ingreso vía marítima la Ciudad de Chetumal, los visitantes extranjeros provenientes de Belice deben observar lo establecido en el artículo 8o. de la Ley de derechos en el cual se determinan las cuotas que deben pagar los visitantes que ingresen al país mexicano por razón de recepción, estudio de la solicitud y, en su caso, la expedición del documento migratorio que acredita la condición de la estancia en el mismo, es así, que en la fracción I del diverso señalado se establece la cuota de 390 pesos, que deberá pagar aquél **visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas.**

Sin embargo, es de notarse que el inciso a) de la fracción 11 del artículo 11 de este mismo ordenamiento, señala como excepción que no se pagarán los derechos señalados en el artículo 8o. cuando los extranjeros permanezcan en territorio nacional en la condición de **visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que se ubiquen en el supuesto de ingresar a territorio nacional por vía terrestre siempre que su estancia en el país no exceda de siete días. Asimismo, advierte que en caso de que se exceda dicho periodo el derecho se pagará al momento de la salida del territorio nacional.**

Lo anterior, nos permite advertir que esta excepción no se aplica a los visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que ingresan al territorio mexicano **por vía marítima**; es decir, para el caso concreto de los visitantes que se trasladan de Belice a Chetumal y que ingresan a la ciudad a realizar sus compras y/o actividades turísticas no obtienen este beneficio, por ello, es de suma importancia reformar el inciso a) de la fracción II del numeral 11 de la Ley Federal de Derechos con la finalidad de contemplar que también se exentará del pago de este derecho a todo aquél visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas que ingresen a territorio nacional vía marítima.

Con la reforma planteada, sin duda alguna estaríamos atendiendo los temas de gestión, cooperación y planeación transfronteriza, así como el reforzamiento particularmente en las relaciones internacionales entre México y Belice, causando un impacto significativo en la promoción del desarrollo local y la economía de dos regiones con profundas asimetrías.

Por último, es importante señalar que el Estado mexicano tiene como convicción impulsar el desarrollo de un transporte marítimo y sus conexos, fuerte, eficiente y competitivo, que aproveche las oportunidades mercantiles y la posición geográfica estratégica de nuestro país, para potenciar los flujos turísticos y fortalecer la economía de los destinos.

Con base en lo anterior, someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que reforman el inciso a) de la fracción II del artículo 11 y los puntos 1 y 2 del Tabulador de Cuotas comprendido en el inciso b) de la fracción I del artículo 14-A ambos numerales de la Ley Federal de Derechos

Artículo Único. Se reforman el inciso a) de la fracción II del artículo 11 y los puntos 1 y 2 del tabulador de cuotas comprendido en inciso b) de la fracción I del artículo 14 A ambos numerales de la Ley Federal de Derechos para quedar como sigue:

Artículo 11. No se pagarán los derechos señalados en el artículo 8o. de esta Ley cuando los extranjeros permanezcan en territorio nacional en las condiciones de estancia siguientes:

- I. ...
- II. Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:
 - a) Ingresen a territorio nacional por vía terrestre ó vía marítima, siempre que su estancia en el país no exceda de siete días. En caso de que se exceda dicho periodo de derecho se pagará al momento de la salida del territorio nacional.
 - b)...
 - c)...
 - d)...

Artículo 14-A. Por los servicios migratorios que se presten en días inhábiles o fuera del horario de trámite ordinario señalado por la Secretaría de Gobernación, o en lugares distintos a las oficinas migratorias, las empresas de transporte pagarán el derecho por servicios migratorios extraordinarios, conforme a las siguientes cuotas:

- 1. En puertos marítimos:
 - a) ...
 - b) Por cada revisión de la documentación de la tripulación de las embarcaciones turísticas comerciales, al desembarque y despacho, respectivamente, de acuerdo al número de personas a bordo:

1. De 1 a 100 personas \$1,700.00

2. De 101 a 500 personas \$3,517.81

3. De 501 a 1000 personas \$4,567.73

4. De 1001 a 1500 personas \$5,439.09

5. De 1501 personas, en adelante \$6,185.94

Artículos Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas

1 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/revivniver/cont/1061cnt1art7.pdf>

2 Álvarez, Rubio Juan José. *Derecho Marítimo y Derecho Internacional Privado*. Gobierno Vasco. Página 52.

3 Comentarios de la Comisión de Marina del Senado de la República LXI Legislatura, sobre el derecho marítimo en México.

4 De Pina Vara, Rafael. *Derecho Mercantil. Elementos del Derecho Mercantil Mexicano*. Editorial Porrúa. Página 31.

5 Biebrich Torres, Carlos Armando. *Diccionario de la Constitución Mexicana. Jerarquía y Vinculación de sus Conceptos*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. Pp. 46

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2016.

Diputada Arlet Mólgora Glover (rúbrica)

S I L