

10/1041/161100-2

COMENTARIOS EN TORNO AL PROYECTO DE REGLAMENTO DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL PERSONAL DE LA MARINA MERCANTE MEXICANA

Antecedentes

El proyecto de Reglamento de Formación y Capacitación del Personal de la Marina Mercante Mexicana tiene por objeto regular la formación, capacitación, certificación y expedición de títulos profesionales, libretas de mar y otros documentos. Es decir, regula la capacidad profesional y experiencia con que deben contar las personas que tripulen y operen buques mercantes mexicanos.

Con la expedición de dicho Reglamento se abrogaría el vigente Reglamento para la Formación y Capacitación de los Tripulantes de la Marina Mercante y para la Expedición de Títulos, Certificados, Libretas de Mar y de Identidad Marítima, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1982.

A) Aspectos primordiales

En primer término conviene señalar algunas cuestiones de carácter general, que si bien no se relacionan directamente con aspectos de desregulación, son de gran trascendencia en cuanto a las implicaciones que el referido Reglamento tendría en la educación náutica de nuestro país, de expedirse conforme a la versión que se analiza.

- Nivel profesional de la educación náutica

1. Actualmente el sistema de educación náutica en México -a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes- consiste en una sólida estructura integrada por tres Escuelas Náuticas y un Buque Escuela, en donde se imparten a nivel profesional en sus distintas ramas, la carrera de marino mercante. Los programas y planes de estudios de dichas carreras están debidamente registrados ante la Secretaría de Educación Pública y cuentan con nivel profesional de una licenciatura, por lo que a su vez se expide el título y la cédula profesional correspondientes. Este sistema de educación náutica ha probado su eficacia y calidad tanto en el ámbito nacional como internacional, ya que por ejemplo, la Escuela Náutica de Mazatlán, Sinaloa cuenta con más de 100 años de existencia, y en la década de los 80's la Organización Marítima Internacional (OMI), calificó a la educación náutica mexicana entre las 10 mejores del mundo.

Ahora bien, de una revisión integral al contenido del proyecto de Reglamento que nos ocupa -al no hacerse mención directamente de las Escuelas Náuticas, entre otras cuestiones, tal como sí lo hace el vigente Reglamento- pareciera que la intención es transitar hacia una nueva etapa en donde el Estado se desentendería de esta importante y necesaria función educativa, para en su lugar dar paso a una serie de centros educativos, en donde cualquier particular, por el solo hecho de estar autorizado y registrado, estaría en condiciones de proporcionar servicios educativos en la materia. Como muestra

de lo anterior, bastaría con analizar la superficialidad, ligereza y pobreza que significa el hecho de que las instituciones educativas orienten sus planes y programas de estudio a las ramas señaladas en el artículo 10 del proyecto, las cuales a todas luces resultan insuficientes para fincar los criterios y contenidos que se requieren para una verdadera formación profesional en materia náutica.

Esta situación, desde luego, podría poner en riesgo la calidad y excelencia que debería prevalecer en la educación náutica, debido a que el actual esquema se sustraería de la estricta regulación normativa e institucional que lo ha regido hasta la fecha (SEP-SCT), para pasar a ser regulada por disposiciones secundarias, como es el caso de un Reglamento como el que nos ocupa, en lugar de un marco jurídico amplio y sólido establecido en ley, y bajo un control institucional prácticamente de carácter administrativo y registral. Lo anterior, sin duda afectaría la alta calidad profesional requerida para la gente de mar.

En efecto, según el artículo 4 del proyecto de Reglamento, es responsabilidad de la SCT que la educación del personal de la marina mercante se imparta a través de instituciones educativas de la misma o de particulares, autorizadas y registradas conforme a los requisitos que se prevén en el Reglamento.

Por otra parte, de entrada conviene precisar que en los buques mercantes también existe otro tipo de tripulantes que se conocen comúnmente como “personal subalterno”, el cual obtiene el reconocimiento de sus habilidades laborales, mediante la experiencia adquirida en los años de trabajo, así como con haber realizado determinados cursos de capacitación los cuales son validados por la autoridad marítima. En este rubro, la participación y la opinión calificada de la STPS resultaría muy valiosa.

- Refrendos

2. En la versión que se analiza se tiene previsto que el Reglamento sea refrendado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Sobre este aspecto es importante señalar que en virtud de que este proyecto de Reglamento tiene importantes implicaciones en materia de educación pública, así como de capacitación y adiestramiento en los términos de la Ley Federal del Trabajo -tal y como se detalla en el contenido de la presente nota- desde un punto de vista estrictamente jurídico se considera necesario que en el refrendo también participen los Secretarios de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, pues el Reglamento incorpora aspectos que de una u otra manera involucran atribuciones de ambas dependencias.

B) Observaciones específicas

1. En el artículo 7 se señalan los requisitos para el registro de las instituciones educativas que deseen impartir formación y capacitación al personal de la

marina mercante. Dicho artículo señala que los interesados en obtener el registro deben acompañar diversos documentos, sin perjuicio de lo que establezcan otros ordenamientos legales aplicables.

Al margen de la inseguridad jurídica que se propicia con dicha redacción, debe subrayarse que desde un punto de vista estricto resulta cuestionable que el proyecto de Reglamento contemple una hipótesis (requisitos para el registro) que presenta inconsistencias con el texto que señalan los artículos 54 a 59 de la Ley General de Educación, los cuales se refieren a la educación que impartan los particulares.

En efecto, en los citados preceptos de la Ley General de Educación se señalan una serie de requisitos que deben satisfacer los particulares que deseen impartir educación. Entre dichos requisitos, por ejemplo, no se contempla la obligación de “describir las instalaciones (planos arquitectónicos, características, etc.), de los planteles o instalaciones en donde será impartida la educación”, o la obligación de “contar con Reglamento Interno de la institución educativa”, lo que sí exige en cambio el proyecto de Reglamento. Conforme lo anterior, en todo caso el proyecto de Reglamento tendría que limitarse al marco general que establece la Ley General de Educación.

Por otra parte, de prevalecer el esquema que contiene la versión del proyecto -en cuanto a la descripción de los requisitos que deben satisfacer los particulares que deseen impartir educación- posiblemente se presentarían duplicidad de funciones entre la SEP y la SCT.

2. Desde otro punto de vista, es importante destacar que el artículo 28 de la Ley de Navegación señala:

La SCT organizará la formación y capacitación del personal de la marina mercante mexicana, directamente o a través de instituciones educativas debidamente registradas por la misma, sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Secretaría de Educación Pública. Los instructores que impartan la capacitación, deberán contar con registro de la SCT y cumplir con los requisitos que ésta determine en el Reglamento respectivo, así como con los establecidos en los tratados internacionales.

De la transcripción anterior ciertamente se observa que la Ley de Navegación permite la posibilidad de que “a través de instituciones educativas debidamente registradas”, la SCT pueda organizar la formación y capacitación del personal de la marina mercante mexicana. Sin embargo, resulta cuestionable que el Reglamento haga alusión a que los particulares deban estar autorizados y registrados para poder impartir la capacitación.

En una interpretación estricta parecería que el Reglamento excede a la Ley, pues mientras aquella sólo hace referencia a un “registro”, el Reglamento además de “registro” contempla una “autorización”, conceptos que no necesariamente resultan sinónimos.

Tan se trata de cuestiones diferentes, que en el artículo 9 -el cual se refiere a los instructores- sólo se contempla que éstos deben registrarse ante la Secretaría (es decir, no requerirían de una autorización).

3. Como ya se mencionó, en el artículo 9 se hace referencia a que los instructores que impartan formación y capacitación, deben registrarse ante la SCT. Al respecto, habría que tomar en cuenta que la STPS -por mandato del artículo 153-C de la Ley Federal del Trabajo- tiene la facultad de autorizar y registrar a las instituciones, escuelas, así como a su personal docente que deseen impartir capacitación o adiestramiento.

Por tal motivo, sería conveniente que en la redacción del Reglamento se tomen en cuenta las disposiciones conducentes y aplicables de la Ley Federal del Trabajo.

4. En el artículo 16 del proyecto de Reglamento se señala que la SCT otorgará el refrendo necesario para trabajar en embarcaciones mexicanas, sólo a los mexicanos por nacimiento egresados de las instituciones educativas que hayan aprobado su examen profesional. Sobre este aspecto habría que señalar que la Ley de Nacionalidad (DOF 23 de enero de 1998), así como las reformas a los artículos 189 y 216 de la Ley Federal del Trabajo, hacen referencia al concepto "mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad". Conforme a lo anterior, sería conveniente uniformar la terminología.
5. En el artículo 22 se señala cuáles son los requisitos que deberán cubrir las personas que deseen obtener un certificado de competencia. El penúltimo párrafo de dicho precepto señala que los requisitos para la expedición de los certificados para pilotos de puerto serán aquéllos a que se refieren los artículos 95, 96, 98, 99, 100 y 101 "del Reglamento de la Ley". Esta mención debe precisarse, dado que la alusión al "Reglamento" se refiere al Reglamento de la Ley de Navegación publicado en el DOF el 16 de noviembre de 1998.

Por otra parte, el proyecto de Reglamento contiene un apéndice 1 denominado "tabla de tiempo de embarque". En dicha tabla se indica:

ASCENSO A	TIEMPO DE EMBARQUE
Piloto de Puerto	a) Para capitán de altura, un mínimo de cinco años al mando de embarcaciones mayores de 5,000 U.A.B. b) Para capitán de marina, un mínimo de tres años al mando de embarcaciones mayores de 3,000 U.A.B. c) Para piloto naval, un mínimo de dos años al mando de embarcaciones mayores de 500 U.A.B.

Dicha tabla podría propiciar confusiones, pues parecería que la calidad de piloto de puerto tiene tres grados diferentes, cuando en realidad, según las reglas de los artículos 94, 95 y 96 del Reglamento de la Ley de Navegación la función de piloto de puerto se expide por regla general a Capitanes de Altura y sólo en casos excepcionales a Capitanes de Marina o a Pilotos Navales,

En todo caso, si el Reglamento de la Ley de Navegación establece en la actualidad cuáles son los requisitos para obtener el certificado de competencia, resultaría ocioso que el proyecto de Reglamento que se analiza retomara esta cuestión.

6. En el artículo 24 se establecen los requisitos que deberán cumplir las personas que deseen obtener una “libreta de mar” o “de navegación”. Al respecto, habría que señalar que no queda claro si la libreta de mar o de navegación se trata de un solo documento o de documentos diferentes que comparten requisitos.

Por otra parte, entre los requisitos que señala el precepto que se analiza se encuentra el siguiente:

“I. Credencial para votar”

Se estima que la inclusión de este requisito resulta injustificado, pues para los efectos de acreditar una determinada competencia técnica, la exhibición de una credencial para votar en nada ayuda a dicho fin (este comentario también podría resultar aplicable para el artículo 46, fracción IV del proyecto).

7. En el artículo 19 se hace alusión a los requisitos para obtener un refrendo, aspecto que también se retoma en el artículo 28. Dichos preceptos podrían parecer redundantes e inclusive propiciar inconsistencias.
8. En el artículo 29 se indica que “aún cuando el interesado cumpla con lo establecido en el primer párrafo del artículo anterior, si los planes o programas de estudio son modificados en virtud de alguna disposición nacional o internacional en la materia, los interesados deberán acreditar su competencia mediante el curso correspondiente, a efecto de revalidar el documento de que se trate.”

La redacción de dicho precepto ocasionaría indefensión jurídica e inclusive problemas de retroactividad en perjuicio de las personas que hubieran culminado el proceso de capacitación.

9. En los artículos 34 a 37 se hace referencia a los niveles de responsabilidad del personal de la marina mercante mexicana. En los términos en que se encuentra redactado el proyecto, las cuestiones que se abordan en dichos artículos, no tendrían relación con el objeto principal que persigue el Reglamento (regular la formación, capacitación, certificación y expedición de títulos profesionales y demás documentos).

Inclusive, se podrían presentar inconsistencias pues mientras el artículo 37 del proyecto permite que cierto personal pueda contar con dispensa para ocupar un puesto inmediato superior de acuerdo a su categoría, el artículo 138, fracción VII de la Ley de Navegación prevé sanciones al propietario o naviero

que autorice o consienta el manejo de la embarcación o artefacto naval, cuando la tripulación no acredite su capacidad técnica y práctica.

10. En el artículo 42 se indica que los certificados de competencia del personal que tripule embarcaciones de pesca serán los que señale el artículo 24. Sin embargo, en el referido artículo 24 no se hace alusión al concepto “certificados de competencia”, sino a los denominados “libreta de mar” o “de navegación” (los requisitos de los certificados de competencia se encuentran detallados en el artículo 22).
11. En el artículo 49 se indica que las infracciones a las disposiciones contenidas en el Reglamento serán sancionadas en términos de lo previsto por la Ley.

Por su parte, en los artículos 136 a 140 de la Ley de Navegación se señalan diferentes supuestos en los que resulta procedente la aplicación de una sanción. Es decir, este artículo remite al capítulo de sanciones de la Ley, sin incorporar aquellas infracciones específicas materia de este anteproyecto, por ejemplo, habría cuestiones que no se encuentran contempladas, como las siguientes:

- ¿Qué sanción se impondría a una institución educativa que proporcione formación y capacitación sin contar con la autorización y registro por parte de la SCT?
- ¿Qué sanción se impondría a los instructores que no cuenten con registro?