

DICTAMEN DE LA CÁMARA DE SENADORES

A las Comisiones Unidas que suscriben se turnó para su estudio y dictamen la minuta Proyecto de Ley de Pesca, procedente de la Cámara de Diputados, a partir de la iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo Federal a la consideración del Congreso de la Unión.

Con base en el análisis realizado del documento que nos ocupa y con fundamento en los artículos 72 y 73 constitucionales; 86, 87, 91, 98 y 102 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 87 y 88 del Reglamento para su Gobierno Interior, sometemos a la consideración de ustedes el siguiente

DICTAMEN

1. ANTECEDENTES

La iniciativa de Ley de Pesca, remitida por el Ejecutivo Federal, en uso de las facultades que le otorga la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue presentada ante el pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 1992.

De conformidad con el acuerdo suscrito al inicio de la presente Legislatura por los partidos políticos nacionales con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, para llevar a cabo trabajos en conferencia sobre las iniciativas en que cada una fungiera como Cámara de origen, con fecha 29 de abril del año en curso se instalaron y se iniciaron los trabajos en conferencia entre las Comisiones de Pesca de ambas Cáma-

ras, con el propósito de intercambiar puntos de vista sobre esta iniciativa de Ley, así como para conocer instituciones, organismos y agrupaciones de carácter público, social y privado.

En la sesión celebrada por la propia Colegisladora el día 28 de mayor próximo pasado se aprobó en lo general la Iniciativa de Ley de Pesca y, previa la concertación y acuerdo entre la representación de las distintas fracciones parlamentarias en su Comisión de Pesca, se introdujeron algunas modificaciones al discutirse en lo particular, concluyéndose con su aprobación integral y el turno constitucional a este Senado.

Es pertinente destacar que las modificaciones que enriquecieron el texto original de la iniciativa, se derivaron del análisis y discusión que en el seno de las reuniones en conferencia practicaron las Comisiones de ambas Cámaras y en las que, además de recogerse la opinión pluripartidista y sectorial, quedó debidamente atendida y plasmada la manifestación propositiva de los senadores que participaron en esos trabajos.

Asimismo, en el desarrollo de estas labores se recibieron importantes aportaciones y una amplia información verbal y documentada que, de manera conjunta, fundamentaron las aportaciones presentadas por los senadores a la Comisión de Pesca de la Cámara de Diputados y sirven de sustento al presente dictamen.

En apoyo de lo anterior incidieron y se valoran también los planteamientos, propuestas, recomendaciones y vivencias prácticas resultantes del encuentro pesquero "El Senado de México". En ese marco de consulta, los miembros de la Comisión de Pesca del Senado conocieron y adquirieron diversos elementos de juicio derivados del diálogo con pescadores, miembros de la comunidad científica y académica, prestadores de servicios y actividades conexas de la pesca y servidores públicos del ramo en los estados de Sinaloa, Baja California, Tamaulipas, Campeche, Yucatán, Quintana Roo y Nayarit, durante los meses de marzo y abril del año en curso.

En orden a lo expuesto, habiéndose practicado una amplia y seria consulta con la comunidad pesquera y teniéndose en cuenta las consideraciones y puntos de vista emanados del trabajo en conferencia, estas Comisiones estiman contar con los elemen-

tos idóneos para dictaminar con relación a la minuta Proyecto de Ley de Pesca.

II. EL MARCO JURÍDICO Y LA REALIDAD PESQUERA

En nuestro país, el orden jurídico pesquero ha tenido una evolución vinculada significativamente al desarrollo económico de esta actividad.

Durante el siglo pasado, las normas que se expidieron se remontan a la tradición jurídica de nuestro pasado prehispánico y colonial, mediante el establecimiento de un orden incipiente basado en la necesidad de regular las características del comercio y apropiación de los recursos pesqueros, así como de la promoción de su aprovechamiento.

En el presente siglo la evolución jurídica de la pesca obedece más estrechamente a los requerimientos del desarrollo social, político y económico de la nación.

Así, la Ley del Mar Territorial de 1902 y los decretos de los presidentes Madero y Carranza que anularon derechos de explotación concedidos ampliamente a extranjeros, tuvieron un sentido de eminente reivindicación soberana, mismo que recogió puntualmente el artículo 27 de la Constitución de 1917.

El propósito de estructurar una normatividad específica alentó la expedición del Reglamento de Pesca Marítima y Fluvial de 1924 y la primera Ley de la materia que fue promulgada en 1925.

Por su parte, la Ley de Pesca de 1932 y la Ley de Pesca en Aguas Territoriales de 1938 —que tuvieron aplicación paralela— fueron propiamente un orden de transición entre el requerimiento de control y de precisión regulatoria y la formación de un sistema organizativo de carácter social para promover la población costera, en el ejercicio de la explotación soberana de nuestras aguas y con objeto de impulsar una equitativa, distribución de los recursos que constituyen la riqueza pública de nuestro potencial pesquero.

Las leyes de 1947 y 1950 conservaron y fortalecieron el sentido social apuntado, pero también ampliaron el ámbito de regulación, atendiendo a la complejidad de la actividad que

iniciaba su fase industrial, aunque sin superar sus condiciones operativas tradicionales. Fue en este contexto donde se verificó el programa conocido como "La Marcha al Mar", que bajo los auspicios del presidente Adolfo Ruiz Cortines ubicó al Estado Mexicano como el principal promotor del desarrollo pesquero en aras de la descentralización poblacional y del aprovechamiento de los recursos marinos.

Dos décadas más tarde, en 1972, se expidió la Ley Federal para el Fomento de la Pesca. En su entorno, la actividad había crecido en paralelo con el incremento poblacional, y en el ámbito internacional se debatían los derechos de soberanía de los Estados sobre el concepto de la zona económica exclusiva. En consecuencia, este ordenamiento reguló con amplitud la explotación y aprovechamiento de los recursos pesqueros, incrementó el término de las concesiones, limitó la intervención de embarcaciones extranjeras y otorgó al poder público el papel de promotor y de actor de la actividad pesquera.

La Ley de Pesca en vigor, publicada en 1986, sintetizó las notas comunes de regulación asumidas en los ordenamientos precedentes, con las surgidas del cambio tecnológico, social y económico de los años recientes. En ella se plantean con precisión los aspectos relativos a la zona económica exclusiva, adoptados como ley suprema de la Unión al haberse ratificado en 1983 la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Se precisaron así las nociones de propiedad originaria, jurisdicción y derechos de soberanía respecto de los espacios acuáticos y marinos de la nación, como sustento de su orden jurídico pesquero. Además, se confirmó una amplia conceptualización a las concesiones, los permisos y las autorizaciones; la excepcionalidad en la participación de flotas extranjeras; la definición de empresas de coinversión, y la reserva de especies al cooperativismo y a la pesca deportiva, entre dos aspectos.

Este instrumento ha arrojado diversos resultados positivos durante su vigencia; sin embargo, a la luz de las grandes transformaciones que se aprecian en la economía mundial, de la creciente globalidad e interdependencia y de la consecuente modernización nacional, es necesario revisar su contenido para hacer posible la adopción de nuevas fórmulas de organización

y participación productiva que permitan a sus actores, impulsar óptimamente la pesca, otorgarle el sentido de rentabilidad, eficiencia y competitividad que requiere el contexto actual de la economía nacional.

Es preciso señalar que hoy la pesca presenta un panorama crítico, que se manifiesta en la reducción de las capturas, el atraso tecnológico, la escasa diversificación productiva, el endeudamiento y la descapitalización, así como en la pérdida de mercados externos y una presencia débil en el mercado interno. En pocos años la pesca se ha visto rezagada del conjunto de la actividad económica nacional.

Cabe apuntar que en todos los lugares donde la Comisión de Pesca de este Senado realizó jornadas del encuentro pesquero referido, así como en las consultas practicadas durante los trabajos en conferencia, se destacó el imperativo de cambio, a manera de premisa y reclamo común de los grupos consultados, todos ellos participantes y actores de la pesca en los ámbitos social, privado y público.

III. LA REFORMA PESQUERA

Esta minuta propone una nueva orientación del quehacer pesquero, a partir del cambio sustancial del régimen de administración de los recursos, con miras a inducir la transformación eficiente de sus sistemas operativos.

Por ello, confiere una adecuada y moderna ordenación a la explotación pesquera, en términos de pesca responsable. En efecto, al flexibilizar y reforzar la certidumbre jurídica del sistema de concesiones y permisos, se establece el claro propósito de reconocer la función de responsabilidad que atañe a las comunidades pesqueras sobre los recursos inmediatamente adyacentes y el derecho que en forma determinada y directa les corresponde respecto de ellos, como un incentivo para lograr su ordenación sostenible. Esta fórmula concibe también los mecanismos idóneos para regular la capacidad de la flota de altura, no sólo en orden a la disponibilidad aprovechable sino, muy especialmente, en función de la rentabilidad que garantice su viabilidad económica.

El cambio estructural que establece la minuta en análisis propicia la diversificación de las capturas y la innovación tecnológica, dado que otorga una sana apertura a la inversión productiva y corresponsabiliza a la sociedad del manejo eficiente y racional de los recursos pesqueros.

Mención particular merece la promoción de la reactivación económica y de la consolidación financiera sectorial, que emana del Proyecto, porque al conceder un amplio margen de opciones asociativas y de inversión, abre su proceso económico a la captación directa y transparente de recursos que revitalicen la actividad. A su vez, la certidumbre jurídica que propicia es un incentivo para cometer inversiones de largo plazo y de gran envergadura que influirán positivamente en el desarrollo del sector. De igual modo, la posibilidad de sustituir y concursar las concesiones confiere una valorización económica al acceso a la pesca, fortalece la estructura de garantías para el crédito y propiciará un comportamiento responsable entre los actores del proceso pesquero, particularmente en la puntual cobertura de sus adeudos.

Al tenor del texto en estudio, se hace factible la necesaria integración del aparato productivo, puesto que al inducir la participación conjunta de los distintos agentes sociales, dará cauce a fórmulas de coordinación operativa que vinculen a las distintas fases del proceso pesquero, por requerirlo así su rentabilidad y la aptitud competitiva consecuente.

La redacción sencilla y clara del orden sustantivo que se analiza obedece al propósito de desregulación que orienta esta propuesta de instrumento legal. No sólo se persigue una fácil comprensión de sus disposiciones, sino la agilización de trámites, a fin de estimular la iniciativa social en el desarrollo de la pesca. Asimismo, su flexibilidad normativa es congruente con los cambios organizacionales y técnicos que la actividad registra y con la transformación estructural a que se orienta. Se destaca la conformidad del texto con la técnica jurídica, pues incorpora los elementos sustantivos de la materia y remite el aspecto procedimental al reglamento.

Por otra parte, es importante mencionar que la minuta evidencia una adecuada correspondencia con el reclamo de cambio

que el sector pesquero manifiesta. Se ha demandado una mayor participación social en la ordenación de los recursos y una actitud estatal que aliente sus capacidades y que estimule la expansión de sus potencialidades productivas. De igual modo, su texto es compatible con la política de pesca responsable que nuestro país promueve en el plano internacional, se inscribe en el propósito fundamental de incrementar la disponibilidad de alimentos y elevar las condiciones de vida del pescador y su familia.

La reforma pesquera es un conjunto de acciones tendientes al cambio estructural y a la modernización de la actividad. La minuta en estudio se constituye en el elemento que les otorga dimensión y sentido. Su esquema complementario, sin el cual se les restaría eficacia, consiste en el programa de apoyo recientemente anunciado y comprometido por el titular del Poder Ejecutivo de la Unión.

Mediante las normas que se proponen para regir esta actividad se da cabida al ejercicio de diversos objetivos programáticos del gobierno de la República en la materia: 1) La reordenación pesquera en función de costos, volúmenes de extracción y máximos sustentables; 2) Incorporación de tecnología rentable y ecológica adecuada; 3) Formación de empresas de solidaridad y de opciones ocupacionales; 4) Mejoría de los puertos pesqueros; 5) Refuerzo y participación intergubernamental y social en la inspección y vigilancia pesqueras; 6) Fomento a las uniones de crédito; 7) Creación de canales directos de comercialización; 8) Dragado y apertura de bocas en lagunas y esteros con aptitud productiva; 9) Reestructuración de adeudos para las cooperativas pesqueras que han mostrado eficiencia, viabilidad y seriedad; y 10) Fomento a la conversión de la flota camaronera para ampliar su rentabilidad en la pesca múltiple.

En ese contexto, vale señalar que la evolución del régimen de las llamadas especies reservadas viene a constituir la consolidación de una etapa y un reto para las sociedades cooperativas de producción pesquera, que deberán entrar, en igualdad de condiciones, en una sana competencia basada en la productividad y eficacia en el desarrollo de sus funciones.

Para fortalecer las perspectivas del sector social de la pesca, la minuta en análisis abre la alternativa de que se cuente con

nuevos socios que puedan aportar capital y tecnología, que abran horizontes insospechados a muchas de las sociedades cooperativas que actualmente se encuentran con posibilidades nulas o mínimas de sobrevivencia y desarrollo.

Advertimos así que la reforma pesquera aborda la problemática del sector en su perspectiva integral y originaria, para revertir, precisamente en sus causas, la situación de rezago que manifiesta y proyecta su desenvolvimiento en congruencia con las transformaciones que vive el país.

De merecer la aprobación de esta asamblea, el proyecto en dictamen será Ley, para el cambio e inducirá la adecuación de otros ordenamientos relacionados con la pesca. Así puede preverse respecto del marco jurídico en materia de cooperativas, que deberá asumir un perfil empresarial y autónomo para dar a éstas la aptitud de competir y consolidarse, en términos de organizaciones rentables, y corresponder así a la función social que representan. Lo propio puede esperarse del orden laboral en cuanto a la precisión normativa del trabajo pesquero.

En conclusión, el Proyecto en estudio abre una amplia modalidad de cambios en lo institucional y en lo social, con la firme intención de modernizar a la pesca, reivindicando para ella el carácter estratégico que reviste en el contexto económico y social de la nación.

IV. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

En los términos del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de [...] regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

A su vez, los párrafos quinto y octavo de esta disposición establecen que la nación ejerce derechos de propiedad originaria

en el mar territorial y en las aguas interiores, así como de soberanía y jurisdicción exclusiva en la zona económica exclusiva.

Por su parte, la fracción XIII del artículo 73 constitucional dispone la facultad del Congreso de la Unión "para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra [...]"

V. CONTENIDO DE LA MINUTA PROYECTO

Consta de cinco capítulos, con treinta artículos y cuatro disposiciones transitorias. Las características de su contenido se detallara a continuación, haciéndose particular referencia a las modificaciones efectuadas respecto del texto original de la iniciativa, y que fueron propuestas resultantes de los trabajos en conferencia.

a) Comprende las disposiciones generales y la expresión del objeto y del ámbito de aplicación de la Ley, así como las facultades que otorga a la Secretaría de Pesca.

Se establece como Ley de orden público, Reglamentaria del artículo 27 constitucional en lo relativo al aprovechamiento racional de los recursos pesqueros.

En cuanto a las facultades atribuidas a la Secretaría de Pesca, fueron modificadas tres fracciones del artículo 3º en el orden siguiente:

A) La promoción acuícola, establecida en la fracción IV, fue adicionada con la incorporación de las instancias estatal y municipal como entidades de coordinación que —para el adecuado fomento de la acuicultura— se sumarán a las del Ejecutivo Federal.

B) La fracción VI cambió parcialmente su redacción al introducir el término "áreas de pesca", referido a los métodos y medidas para su repoblación. Lo anterior, en consideración a que se clarifican los términos de la facultad y se amplía convenientemente su objetivo de preservación.

C) La fracción XI, que originalmente facultaba a la Secretaría de Pesca para dictaminar sobre la factibilidad económica y social de las cooperativas de producción pesquera, se modificó

por considerarse necesario desregular la operación de la organización cooperativa, para desprenderla del esquema que le sujeta a la vigilancia estatal, proponiéndose en cambio su promoción y apoyo con base en la iniciativa directa de sus integrantes.

b) Establece el sistema de administración de pesquerías, reiterándose las figuras jurídicas de la concesión, el permiso y la autorización.

Expresa que las actividades de captura, extracción y cultivo requieren el otorgamiento de los títulos señalados, exceptuándose la pesca de consumo doméstico, la deportivo-recreativa que se efectuó desde tierra y las de acuacultura que se lleven a cabo en depósitos de agua que no sean de jurisdicción federal.

Detalla los requisitos generales para acceder a los títulos mencionados. Amplía la temporalidad de los permisos a cuatro años y la de las concesiones para el cultivo hasta por cincuenta.

Abre la posibilidad jurídica de sustituir a los titulares de concesiones o permisos de pesca comercial, figura que pretende facilitar la realización de actividades pesqueras y reactivar la actividad misma. Con esta medida, se confiere una valorización económica al acceso pesquero, misma que obrará como garantía para la obtención de créditos y permitirá su desarrollo.

Se incluye también la posibilidad de concursar las concesiones para la pesca comercial. Esto con el fin de hacer transparente su otorgamiento e incorporar a quienes ofrezcan las mejores condiciones de aprovechamiento y de conservación, asegurándose así la explotación racional. Esta posibilidad no excluye la del otorgamiento directo de las concesiones, siendo el concurso un sistema de excepción que atiende a la necesidad de distribuir equitativamente la riqueza pública, conforme lo ordena el artículo 27 constitucional.

En congruencia con las disposiciones emanadas de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de la que México es miembro y, en los términos del artículo 133 de la Constitución, se prevé que la Secretaría de Pesca determinará y, en su caso, declarará si existen excedentes por especies. En tal circunstancia, podrá permitir excepcionalmente y de

acuerdo con el interés nacional, que embarcaciones extranjeras participen de dichos excedentes en la zona económica exclusiva mediante los requisitos y condiciones que para cada caso establezca la propia Secretaría. Esta disposición fue objeto de modificación, en cuanto a su redacción, según se precisará más adelante.

En este capítulo también se reitera el carácter de protección a las especies de la pesca deportivo-recreativa, destinándose para esta actividad una franja de cincuenta millas, sin que ello implique que la pesca deportivo-recreativa no pueda realizarse respecto de otras especies u otras áreas. También este precepto fue modificado para adicionarle un párrafo, tal y como se expondrá posteriormente.

En el propio Capítulo que se comenta, se establece la forma de extinción de las concesiones, permisos y autorizaciones, así como sus modalidades, que son la caducidad, la revocación y la nulidad.

A continuación se abundará en torno a las modificaciones practicadas, durante los trabajos de Conferencia y en el debate de la colegisladora, a los diversos artículos que originalmente contenía la iniciativa:

—En el artículo 5º, relativo a los requisitos que deberán cumplir los solicitantes de concesiones, permisos o autorizaciones para ser titulares de los derechos que otorga el Estado mexicano en el aprovechamiento de los recursos pesqueros, se hacía mención a la inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, cuando correspondiera hacerlo. En consideración a que ese requisito se encuentra ya establecido en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, resultaba innecesario mantenerlo en esta disposición dado que se duplicaría tal concepto jurídico, y, en esa virtud, fue suprimido de la redacción original de la iniciativa.

—El artículo 6º fue adicionado con un párrafo en el que se establecen ciertas obligaciones para los concesionarios y permisionarios, en el sentido de informar sobre métodos y técnicas empleados, así como de los hallazgos, investigaciones, estudios y nuevos proyectos relacionados con la actividad pesquera. De

igual modo, en ese párrafo se subsana la omisión que tenía la iniciativa en cuanto a la obligación de utilizar la bitácora de pesca y, con el propósito de clarificar la redacción de este texto, se paso como tercer párrafo el que previene que las demás obligaciones y derechos de los concesionarios y permisionarios serán fijados por el Reglamento y en el título correspondiente. Lo anterior se hizo con la finalidad de precisar en el orden sustantivo el rango de reciprocidad que con el Estado corresponde a los concesionarios y permisionarios de la pesca.

—El artículo 9º fue objeto de modificación, al insertársele dos párrafos relativos al criterio general que debe prevalecer para el otorgamiento de las concesiones y permisos, dado que este aspecto se refería de manera sucinta. Se incorporó así un texto que indica que las concesiones se otorgarán en función de los resultados que arrojen los estudios técnicos y económicos, así como de la cuantía y recuperación de la inversión; en el párrafo siguiente se indica que el permiso se otorgará cuando por la cuantía de la inversión no se requiera de estudios técnicos y económicos. Estas adiciones enriquecen técnicamente al cuerpo normativo, porque señalan la distinción entre concesión y permiso, facilitando su comprensión y cumplimiento por los particulares que pretendan acceder a tales títulos.

—En el artículo 11 se suprimió un renglón referente al carácter intransferible de los permisos de pesca comercial por embarcaciones extranjeras en la zona económica exclusiva. La supresión de esta mención se hizo en razón de que el propio 11 de la iniciativa tiene relación con el artículo 14, ya que del primero se desprende la excepción, de intransferibilidad de permisos que otorga la Secretaría de Pesca para ciertas actividades, en las que incluye a la pesca comercial por embarcaciones extranjeras en aguas de la zona económica exclusiva. Por tanto, el concepto de intransferibilidad, en cuanto al caso apuntado, queda contemplado el artículo 14, y dejó de figurar en el artículo 11, para evitar confusiones e inadecuadas interpretaciones que se pusieron de manifiesto durante los trabajos en conferencia.

—En el artículo 13, que se refiere a la pesca deportivo-recreativa, se adicionó un párrafo, en el que se precisa que en las

áreas de refugio que establezca la Secretaría de Pesca no podrán realizarse actividades de pesca distintas a la de investigación sobre las especies destinadas a esta actividad. Lo anterior, por considerar indispensable la protección de los recursos que sustentan esta actividad precisamente en los lugares que por razones de su ciclo biológico se reproducen o alimentan, y por lo cual son altamente vulnerables. Se atiende aquí al propósito de garantizar la abundancia y sostenibilidad de las especies en que se basa el desarrollo de la pesca deportiva.

El artículo 14 fue objeto de una nueva redacción, en virtud de que el texto original dio lugar a confusión. En su nueva enunciación se prevé que la autoridad pesquera, de conformidad con el interés nacional y con los tratados y acuerdos internacionales, determine y, en su caso, declare si existen excedentes por especie, en cuyo caso podrá permitir la participación de embarcaciones extranjeras en dichos excedentes, destacándose que esta circunstancia se sujetará siempre a la más rigurosa reciprocidad. También se explicitó que los permisos que efectuó pudieran otorgarse, lo sean por excepción y con carácter de intransferibles. De esta forma, la redacción del ordenamiento es compatible con el régimen de la zona económica exclusiva y con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, así como con los demás tratados internacionales que han sido incorporados a nuestro orden jurídico.

—En el artículo 15, relativo a las autoridades, se adicionó su fracción III —referente a la obligación de solicitar este título para recolectar del medio natural reproductores, larvas, postlarvas y otros insumos acuícolas o de investigación con objeto de evitar la depredación de los recursos que son el sustento de otras pesquerías, así como para garantizar su adecuada preservación. El texto adicional indica que las autorizaciones quedarán sujetas a la disponibilidad y conservación de la especie.

En este mismo artículo se suprimió el texto de su fracción VI por considerar que la autorización para sustituir a los titulares de las concesiones o permisos, es por su propia naturaleza un acto intransferible, aunado a que dicha autorización ya se desprende de lo que sobre el particular se establece en el artículo 8º.

—El artículo 17 establece las causales de revocación de las concesiones, permisos o autorizaciones, y fue modificado en su fracción IV para hacer más apropiada y técnicamente eficiente su connotación jurídica. El texto original señala —de manera general— que sería causal de revocación la transferencia sin consentimiento de la Secretaría de Pesca, de los derechos derivados de la concesión, permiso o autorización. Toda vez que las autoridades son intransferibles, la nueva redacción indica que serán revocables cuando sus titulares las transfieran o cuando sin consentimiento de la Secretaría de Pesca transfieran los derechos derivados de la concesión o permiso.

—El artículo 19 también fue adicionado. El texto propuesto establecía que los titulares de concesiones o permisos que incurran en las causas de caducidad de revocación no podrán detentar nuevamente la titularidad sino transcurridos cuatro años, contados a partir de la declaración que establezca tal supuesto. Así, se consideró conveniente agregar a este supuesto la figura de la autorización. Por otro lado, se incorporó un párrafo en el que se señala que la caducidad, la revocación y la anulación se declararán conforme al procedimiento que se establezca en el Reglamento y, en el que se respetará en favor de los interesados la garantía de audiencia. Esto en atención al propósito de que el orden normativo sea congruente con el dispositivo constitucional que salvaguarda las garantías individuales y, precisamente, para reforzar la seguridad jurídica de los sujetos vinculados con la pesca.

c) Se refiere a la investigación y capacitación, que son elementos indispensables para el desarrollo de la actividad pesquera.

Propone una amplia participación de la comunidad científica del país, a fin de racionalizar el aprovechamiento pesquero e impulsar la preservación del equilibrio ecológico. Se destaca aquí la presencia del Instituto Nacional de la Pesca, como órgano técnico de apoyo de la autoridad del ramo.

Con finalidad de reforzar el papel de este Instituto, se agregó al texto original una relación de las funciones que sustantivamente le confieren la posibilidad de participar eficientemente en

la ordenación pesquera. Estas funciones consisten en que realizará investigaciones científicas y tecnológicas, asesorará en materia de conservación y de fomento, y opinará —en el orden técnico y científico— para dar elementos a la autoridad pesquera en el ejercicio de la administración de los recursos.

d) Se refiere a las medidas para conformar un sistema de inspección y vigilancia que garantice el cumplimiento del orden jurídico aplicable a la protección de los recursos pesqueros.

Dado que ha sido reclamo del sector pesquero que se otorgue atención prioritaria al problema de las prácticas de pesca furtiva, mediante las disposiciones de este Capítulo se entiende este planteamiento.

Se establecen las medidas para que la inspección y vigilancia se traduzcan en la eficiente protección de la flora y fauna acuáticas, e introduce el concepto de flagrancia, del que emana un procedimiento específico para precisar la responsabilidad de las conductas contrarias a la ley.

Destaca nuestra tradición y vocación por el cuidado y preservación de los ecosistemas, adoptándose fórmulas que de manera preventiva evitan la depredación de las especies.

Cabe hacer notar que el sistema previsto en la minuta proyecto de Ley es compatible con las notificaciones que recientemente introdujo el Congreso de la Unión al Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, adicionándolo con el artículo 254-bis para sancionar con pena corporal a quienes de manera intencional capturen, dañen gravemente o priven de la vida a quelonios y mamíferos marinos, así como a los que recolecten o capturen especies declaradas en veda.

Las hipótesis de infracción, establecidas en el artículo 24, fueron ordenadas por temas, logrando su estructuración por materia. A su vez, se hizo una modificación respecto de su fracción XXI. Ésta indica que es infracción la omisión, alteración o falsificación en el uso de la bitácora de pesca y, en el texto original de la iniciativa se mencionaba que sería también infracción no entregarla a la autoridad dentro de los plazos establecidos. En virtud de que en el cuerpo normativo no aparece la fijación

de plazo alguno, se suprimió la palabra "establecidos", sustituyéndola por el término que alude a "no entregarla a la autoridad dentro de los plazos que establezca el Reglamento".

En este mismo artículo se suprimió el renglón final de la fracción XXIV, del que se infería la posibilidad de que existieran permisos para causar daño, alterar o poner en peligro la conservación de los recursos pesqueros. Toda vez que en el orden normativo no podría darse tal supuesto, se suprimió el término condicional aludido.

En el artículo 25, relativo a que las infracciones a lo dispuesto por esta Ley serán sancionadas por la Secretaría de Pesca, se agregó un renglón en el que se señala que dichas sanciones administrativas se aplicarán sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes; ello en congruencia con las figuras delictivas que el Código Penal previene respecto del daño a las especies y de la pesca furtiva.

En el último párrafo de este mismo artículo se sustituyó el verbo "imponer" por el de "incrementar", para lograr una mayor claridad en cuanto a la función de la amonestación como base para sancionar económicamente a los reincidentes.

e) Corresponde a los medios de defensa que se confieren a los particulares, particularmente al establecimiento del recurso administrativo de revisión, mismo que puede interponerse contra las resoluciones dictadas por la Secretaría de Pesca e incluso se amplía para admitirlo en los casos en que la autoridad no dé respuesta en el término legal a las solicitudes de concesiones, permisos o autorizaciones.

Es evidente que esta disposición fortalece la esfera de derechos de los particulares, respecto de los actos de autoridad, y obliga a ésta a actuar con estricto apego a la normatividad aplicable.

Cabe señalar que el artículo 30 fue objeto de una adición porque se consideró importante que su texto precisara lo sustancial del procedimiento, con el fin de que el presunto agraviado pueda ser orientado en esta instancia legal, respecto de la forma en que podrá hacer valer sus derechos. Asimismo, se estimó necesario señalar que la interposición del recurso sus-

pendará la ejecución de la resolución impugnada por cuanto al decomiso y pago de multas, previas las garantías que se otorguen en los términos del Código Fiscal de la Federación en los casos que lo ameriten. Lo anterior en virtud de atender con la debida precisión al imperativo de seguridad jurídica.

Esta adición precisó que en el Reglamento se establecerán los términos y demás requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso.

f) Transitorios: Destaca aquí la disposición de que las concesiones, permisos y autorizaciones otorgados bajo la vigencia de la Ley cuya abrogación se plantea, seguirán surtiendo efectos por el plazo originalmente concedido.

En este apartado también se hicieron modificaciones importantes:

—En el artículo primero, referente a la entrada en vigor de la Ley a los treinta días contados a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación y al considerar que en los artículos segundo y cuarto transitorios se establecen prevenciones específicas respecto a la aplicación del ordenamiento propuesto, se estimó conveniente que su vigencia se inicie a partir del día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación. Ello permitirá que la autoridad pesquera no retrase las actividades que pudieran efectuarse al amparo de la nueva Ley.

—Por lo que toca al artículo segundo, que se refiere a la abrogación de la Ley Federal de Pesca en vigor, se considero técnicamente que la figura aplicable era la derogación, toda vez que como se desprende del artículo cuarto transitorio, dicha Ley Federal de Pesca continuará aplicándose respecto del recurso de revisión. La misma consideración resulta aplicable para los tercero y cuarto transitorios, toda vez que hubiera sido contradictorio utilizar la figura de la abrogación cuando se pretende que se siga aplicando parcialmente la Ley Federal de Pesca vigente, misma que quedaría abrogada una vez que inicie su vigencia el Reglamento de la Ley de Pesca que se propone a esta Asamblea.

—Por último, en el artículo tercero se consideró importante destacar la contribución de las sociedades cooperativas pesqueras, incluidas las ejidales y comunales, al desarrollo de la actividad pesquera del país, para que reconociendo su decidida participación en el sector pesquero, se les otorgue un trato preferencial que propiciará la continuidad de su esfuerzo en la actividad productiva de la nación. En este sentido se estableció la posibilidad de que estas organizaciones soliciten prórroga de hasta por un año respecto de los permisos de pesca de los que sean titulares, sin que dicha prórroga exceda al 31 de diciembre de 1993. De igual forma, se les confirió un trato preferencial para acceder a las concesiones o permisos que la Ley en proyecto establece.

VII. CONSIDERACIÓN FINAL

La Comisión de Pesca que suscribe el presente dictamen considera que la minuta proyecto de Ley de Pesca en estudio, constituye un paso idóneo para la modernización del país y el desarrollo de la producción pesquera nacional.

Con base en lo expuesto y fundado, solicitamos de esta Asamblea su voto aprobatorio del siguiente

PROYECTO DE LEY DE PESCA*

* Este texto fue aprobado sin modificaciones por la Cámara de Senadores y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 25 de junio de 1992.