

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1o.	1
Comentario: E. Isaías Rivera Rodríguez	
Artículo 2o.	3
Comentario: E. Isaías Rivera Rodríguez	
Artículo 3o.	6
Comentario: Miguel Ángel Garita Alonso y Francisco Fdo. Cervantes Ramírez	

CAPÍTULO II

De las Concesiones, Permisos y Autorizaciones

Artículo 4o.	16
Comentario: Mario Melgar Adalid	
Artículo 5o.	20
Comentario: Mario Melgar Adalid	

De las Concesiones y Permisos

Artículo 6o.	21
Comentario: Raúl Cervantes Ahumada	
Artículo 7o.	26
Comentario: Raúl Cervantes Ahumada	

Artículo 8o.	28
Comentario: Raúl Cervantes Ahumada	
Artículo 9o.	29
Comentario: Raúl Cervantes Ahumada	
Artículo 10	32
Comentario: Pedro Labariega	
Comentario: Miguel Ángel Garita Alonso y Francisco Fdo. Cervantes Ramírez	
Artículo 11	41
Comentario: Alfonso Nava Negrete	
Comentario: Miguel Ángel Garita Alonso y Francisco Fdo. Cervantes Ramírez	
Artículo 12	46
Comentario: Mario Melgar Adalid	
Artículo 13	47
Comentario: Raúl Cervantes Ahumada	
Artículo 14	49
Comentario: Manuel González Oropeza	

De las Autorizaciones

Artículo 15	52
Comentario: Alfonso Nava Negrete	

De la Extinción de las Concesiones, Permisos y Autorizaciones

Artículo 16	53
Comentario: Alfonso Nava Negrete	
Artículo 17	54
Comentario: Alfonso Nava Negrete	
Artículo 18	55
Comentario: Alfonso Nava Negrete	
Artículo 19	56
Comentario: Alfonso Nava Negrete	
Artículo 20	57
Comentario: Miguel Ángel Garita Alonso y Francisco Fdo. Cervantes Ramírez	

CAPÍTULO III

De la Investigación y Capacitación

Artículo 21	58
Comentario: Héctor Sandoval Ochoa y Emilio Macías Regalado	
Comentario: Juan Luis Cifuentes Lemus y Carlos Alberto González Antonio	

CAPÍTULO IV

De la Inspección, Infracciones y Sanciones

De la Inspección

Artículo 22	66
Comentario: Miguel Ángel Garita Alonso y Francisco Fdo. Cervantes Ramírez	
Artículo 23	69
Comentario: Carlos González Blanco y Carlos Alberto González Antonio	

De las Infracciones

Artículo 24	72
Comentario: Carlos González Blanco y Carlos Alberto González Antonio	
Artículo 25	76
Comentario: Carlos González Blanco y Carlos Alberto González Antonio	
Artículo 26	82
Comentario: Carlos González Blanco y Carlos Alberto González Antonio	
Artículo 27	84
Comentario: Carlos González Blanco y Carlos Alberto González Antonio	

Artículo 28	87
Comentario: Carlos González Blanco y Carlos Alberto González Antonio	
Artículo 29	90
Comentario: Carlos González Blanco y Carlos Alberto González Antonio	

CAPÍTULO V

Del Recurso Administrativo

Artículo 30	93
Comentario: Dante Schaffini Barranco Comentario: Carlos González Blanco y Carlos Alberto González Antonio	

TRANSITORIOS

Artículos transitorios	100
Comentario: Miguel Ángel Garita Alonso Francisco Fdo. Cervantes Ramírez	

LEY DE PESCA

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

ARTÍCULO 1o. La presente ley es de orden público, Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo relativo a los recursos naturales que constituyen la flora y fauna cuyo medio de vida total, parcial o temporal, sea el agua. Tiene por objeto garantizar la conservación, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros y establecer las bases para su adecuado fomento y administración.

Comentario: Declara expresamente a la Ley de Pesca como un dispositivo jurídico de orden público, en virtud de que su contenido se ubica dentro del dominio de las leyes imperativas, en oposición a las dispositivas o supletorias, razón por la que se clasifica como parte del derecho público. En efecto, las disposiciones que establece tienen una aplicación general, obligatoria, no sujeta al arbitrio del particular, prevaleciendo los intereses de la sociedad por encima de los individuales; en el caso, con la declaratoria expresada de ser esta ley de orden público, se desea ser vehemente al respecto.

La ley que nos ocupa es reglamentaria del artículo 27 constitucional; por tanto, no sólo es una ley federal sino que podemos considerarla como una ley constitucional, ya que emana formal y materialmente de la Constitución, reglamentando y desarrollando disposiciones específicas de la carta fundamental, a diferencia de las leyes estrictamente federales, que tienen fundamento en alguna competencia designada expresamente a la Federación en el artículo 124 constitucional. En consecuencia, la Ley de Pesca pertenece a la elite de la normatividad jurídica en nuestro país, por encontrarse

2 EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PESCA EN MÉXICO

incluida en el concepto de ley suprema del país, constituida por la Constitución federal, las leyes que de ella emanen y los tratados que a la misma se ajusten (artículo 133 constitucional).

En lo particular, es una ley reglamentaria constitucional porque el párrafo cuarto del artículo 27 establece que le corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, en tanto que el párrafo sexto del mismo ordenamiento señala que la explotación, uso o aprovechamiento de estos recursos, por particulares o sociedades, sólo podrán realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

La reglamentación constitucional que se desprende del texto es específica con respecto a los recursos naturales acuáticos, por lo que es precisamente la Ley de Pesca la que viene a establecer dichas reglas y condiciones, en los diversos aspectos que tienen que ver con los citados recursos; dentro del cúmulo de éstos, la ley en cuestión se ocupa de la flora y fauna denominadas acuáticas, porque su medio de vida es el agua, ya sea que le resulte indispensable para su supervivencia, que se desarrolle en ella parcialmente, como complemento o que únicamente la requiera para el cumplimiento de determinados ciclos biológicos, o sólo lo sea temporalmente.

Como hemos señalado, es la nación la titular de los derechos de explotación de los recursos naturales localizados en la plataforma continental; es esta una ficción jurídica que se constituye por el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá del mar territorial de un Estado ribereño, quien ejerce derechos de soberanía exclusivos de explotación de los recursos naturales, con una extensión de hasta doscientas millas marinas (artículo 76, Convención sobre el Derecho del Mar, ONU 1982).

La ley tiene un objeto particularmente importante: los recursos pesqueros. Este objeto específico cuenta con dos aspectos importantes: el primero es garantizar su conservación, preservación y aprovechamiento racional; el segundo, será establecer las bases para su adecuado fomento y administración. Esto es, que con la normatividad de la ley se establecen las bases para el aprovechamiento de estos recursos en beneficio del hombre, sin alterar para ello los ecosistemas, realizando las acciones que se requieran para convertirlos en una fuente de riqueza social, al mismo tiempo que se le conserva.

Desde siempre, la actividad pesquera ha significado un elemento de vital importancia para los Estados costeros, así como un menos-

cabo económico para quienes no lo son; ya desde la independencia de naciones latinoamericanas, a mediados del siglo pasado, se intentaron reivindicar derechos de pesca sobre determinada zona, más amplia que el mar territorial, a la que se le denominó zona exclusiva de pesca; en el caso de México, tuvieron lugar varios antecedentes, incluso una ley que creó dicha zona (1967), los que en realidad vinieron a ser sustituidos por la conformación de la zona económica exclusiva.

Por otro lado, no debemos olvidar que los recursos pesqueros no sólo son los marinos, sino que también lo son aquellos que se localizan en los demás recursos hidráulicos de propiedad nacional.

Podemos afirmar que la Ley de Pesca contiene una importante participación en la protección y conservación ecológica de los recursos naturales de la flora y fauna acuáticas; en el cultivo y recolección de las especies de flora y en la captura de la fauna acuáticas. En consecuencia, la Ley de Pesca, a través de sus autoridades, mantendrá una estrecha relación con otros dispositivos jurídicos, tales como la Ley de Aguas Nacionales y las disposiciones sobre protección ambiental.

Bibliografía: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, UNAM, 1992; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ilustrada y actualizada*, México, H. Congreso de la Unión, 1990; *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1991, tomos A-CH; I-O y P-Z; *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Editorial Driskill, 1985, tomos XIX, XXII y apéndice III; *Ley de Aguas Nacionales*, México, Porrúa, 1993.

Isaías RIVERA RODRÍGUEZ

ARTÍCULO 2o. Las disposiciones de esta Ley tendrán aplicación en las aguas de jurisdicción federal a que se refieren los párrafos quinto y octavo del artículo 27 constitucional y en las embarcaciones de bandera mexicana que realicen actividades pesqueras en alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera, al amparo de concesiones, permisos, autorizaciones o de cualquier otro acto jurídico similar que haya otorgado algún gobierno extranjero a México o a sus nacionales.

Comentario: El artículo abunda sobre el carácter reglamentario constitucional de la ley, en el sentido de que identifica la aplicación de

la Ley de Pesca con la jurisdicción federal establecida por la Constitución sobre las aguas nacionales y la zona económica exclusiva. Lo anterior es además ratificado por el artículo 48 constitucional, al señalar que en general, las islas, cayos, arrecifes, mares adyacentes, plataforma continental, zócalos submarinos y mares territoriales, dependerán directamente del gobierno de la Federación.

Son aguas nacionales: el mar territorial; aguas marinas interiores; lagunas y esteros que se comuniquen con el mar; lagos interiores naturales ligados a corrientes; ríos y afluentes directos o indirectos; lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional; las corrientes constantes o intermitentes y afluentes directos o indirectos, que sirvan de límite territorial interestatal o de la República, o crucen dichos límites; los lagos, lagunas y esteros que estén en las mismas condiciones anteriores; los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional y los que se extraigan de la minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley (de Aguas Nacionales).

La denominada zona económica exclusiva es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, en la que coexisten derechos y jurisdicciones del Estado ribereño y derechos y libertades de los demás Estados, conforme lo estableció la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, ratificada por México en 1983 (D.O. 1o. junio de 1983); sin embargo, ya en 1976 (D.O. 6 de febrero) se había adicionado el artículo 27 de la Constitución federal para establecer la propia zona económica exclusiva que, aunque no corresponde su integración al territorio nacional conforme se desprende del artículo 42 constitucional, que no la incluye, sí le pertenecen los derechos de soberanía exclusivos para los fines económicos que implica la exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, cuya extensión máxima es de doscientas millas marinas contadas desde la base a partir de la cual mide el mar territorial; como consecuencia, el Estado tiene la potestad de determinar la captura permisible de recursos vivos y de asegurar, mediante las medidas pertinentes, que la preservación de esos recursos no se vea amenazada por un exceso de explotación y se pueda asimismo, obtener el máximo rendimiento constante con arreglo a los factores ecológicos, económicos, sociales y ambientales pertinentes.

Pero no todos son derechos. Esta soberanía también implica deberes, como lo es el promover la utilización óptima de aquellos recursos y la realización de investigación científica con ellos relacionada; de la misma forma, el Estado asume el deber de la protección del medio acuífero y las especies que en él han hecho su medio de vida, debiendo actuar en forma coordinada tanto en lo interno como en lo externo, tomando las medidas integrales de carácter internacional que se requieran.

Con el movimiento que fue denominado “de las doscientas millas”, al que se integraron las naciones que pugnaban por la constitución de esta zona, se plantearon argumentos encontrados con las naciones desarrolladas y oponentes a tal pretensión, hasta llegar a una posición intermedia, actualmente integrada por los derechos exclusivos de aprovechamiento económico, desechando el concepto del dominio absoluto general, razón por la que incluso se rechazó la denominación de mar patrimonial para quedar en el de zona económica exclusiva.

Por lo que respecta al mar territorial, es esta la porción marina que pertenece en su integridad a un Estado por razón de constituir una prolongación de su territorio en el mar. Ya con anterioridad a la Constitución de México como nación independiente, se reconocía su existencia con extensión de hasta tres millas, la que permaneció hasta 1930, en que fue aumentada a nueve millas; finalmente, acorde con el derecho internacional positivo, se extiende el mar territorial a doce millas (1969).

Ahora bien, la Ley de Pesca también es aplicable a las embarcaciones de bandera mexicana, con actividad pesquera, que la lleven a cabo en alta mar (fuera del mar territorial o de la zona económica exclusiva), o en aguas de jurisdicción extranjera acorde a las autorizaciones que el gobierno correspondiente hubiere otorgado. En el caso de las embarcaciones con bandera mexicana, les es aplicable la ley, en razón del principio de territorialidad sobre las naves nacionales; al realizar su actividad en aguas nacionales, la observancia de la ley es doble: tanto por la territorialidad de la embarcación como por la jurisdicción de aguas nacionales; cuando esté fuera de éstas y de la zona económica, la aplicación será por razón de la territorialidad de la embarcación.

Del texto se desprende que en el caso de que dicha embarcación nacional no cuente con el amparo de permisos o autorizaciones, encontrándose en actividad en aguas de jurisdicción extranjera, la Ley de Pesca no será aplicada; lo anterior se explica porque de

hacerlo se estaría en el caso de otorgarle fuerza de extraterritorialidad a la ley, violando con ello los principios generales del derecho internacional, al no respetar la legislación de la nación afectada; por ello, se entiende que al otorgar un gobierno extranjero las autorizaciones correspondientes a México o sus nacionales, existe una sujeción a la propia ley.

Lo anterior nos lleva a concluir que la Ley de Pesca no tendrá aplicación en tierra firme ni en embarcaciones no mexicanas y fuera de las aguas nacionales, por lo que para efectos de continuidad en sus actividades con la flora y fauna acuáticas, tendrá lugar una intensa y especial coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por cuanto a las aguas, con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por cuanto a la comercialización, con la Secretaría de Desarrollo Social, por cuanto a la preservación del medio ambiente, entre otras.

Bibliografía: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, México, UNAM, 1992; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ilustrada y actualizada, H. Congreso de la Unión, México, 1990; Diccionario jurídico mexicano, México, Porrúa-UNAM, 1991, tomos A-CH; I-O y P-Z; Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Editorial Driskill, 1985, tomos XIX, XXII y apéndice III; Ley de Aguas Nacionales, México, Porrúa, 1993.

Isaías RIVERA RODRÍGUEZ

ARTÍCULO 3o. La aplicación de la presente Ley corresponde a la Secretaría de Pesca, sin perjuicio de las facultades atribuidas a otras dependencias de la Administración Pública Federal, las que deberán establecer la coordinación necesaria con esta Secretaría, la cual estará facultada para:

I. Elaborar, publicar y mantener actualizada la Carta Nacional Pesquera que contenga el inventario de recursos pesqueros en aguas de jurisdicción federal, susceptibles de aprovechamiento.

II. Promover la construcción, mejora y equipamiento de embarcaciones y artes de pesca, así como de las obras de infraestructura en aguas de jurisdicción federal, portuaria e industrial necesarias para impulsar el aprovechamiento, transformación, distribución y comercialización de la flora y fauna acuáticas,

proponer la creación de zonas portuarias pesqueras y participar en su administración;

III. Promover el consumo interno de una mayor variedad de productos y subproductos de la flora y fauna acuáticas, así como la diversificación de sus usos y formas de presentación, su industrialización, calidad y comercialización interna y externa, para lograr la mayor competitividad de éstos;

IV. Promover el desarrollo de la acuacultura en coordinación con otras dependencias del Ejecutivo Federal, Estatal y Municipal;

V. Dictar medidas tendentes a la protección de los quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas sujetas a protección especial o en peligro de extinción y participar con las dependencias competentes, en la determinación de estas dos últimas;

VI. Fijar los métodos y medidas para la conservación de los recursos pesqueros y repoblación de las áreas de pesca; regular la creación de áreas de refugio, para proteger las especies acuáticas que así lo requieran, así como establecer las épocas y zonas de veda;

VII. Determinar, de acuerdo con las condiciones técnicas y naturales, las zonas de captura y cultivo, las de reserva en aguas interiores y frentes de playa para la recolección de post-larvas, crías, semillas y otros estadios biológicos, así como las épocas y volúmenes a que deberá sujetarse la colecta;

VIII. Regular la introducción de especies de la flora y fauna acuáticas en cuerpos de agua de jurisdicción federal; definir las normas técnicas sanitarias para garantizar el sano desarrollo de las especies acuáticas y comprobar las medidas de prevención y control en materia de sanidad acuícola, en forma directa o por medio de laboratorios debidamente acreditados, en coordinación con las dependencias competentes de la Administración Pública Federal;

IX. Establecer los volúmenes de captura permisible, regular el conjunto de instrumentos, artes, equipos, personal y técnicas pesqueras; el número de embarcaciones y sus características, aplicables a la captura de determinada especie o grupos de especies; fijar la época, talla o peso mínimo de los especímenes susceptibles de captura y proponer las normas para su manejo, conservación y traslado;

X. Vigilar, en coordinación con las autoridades competentes, que se cumplan las normas vigentes en las operaciones de transbordo, descarga y cambio de tripulantes en las embarcaciones pesqueras de bandera mexicana o inscritas en el Padrón de Abanderamiento Mexicano, en la Zona Económica Exclusiva o en alta mar;

XI. Prestar servicios de asesoría y capacitación a las sociedades cooperativas de producción pesquera, incluidas las ejidales y comunales, cuando éstas así lo soliciten; y

XII. Solicitar la acreditación de la legal procedencia de los productos y subproductos pesqueros.

Las disposiciones de carácter general que se dicten con fundamento en este artículo, deberán basarse en dictámenes científicos y/o técnicos y en su caso, se publicarán en el *Diario Oficial* de la Federación.

Comentario: La aplicación de la ley, de conformidad con la fracción I del artículo 89 constitucional, es una facultad conferida al Poder Ejecutivo Federal, y que consiste en la realización de todos los actos indispensables para hacer efectiva en los casos concretos la Ley expedida por el Congreso de la Unión.

Tena Ramírez señala que el ejercicio de la función o facultad ejecutiva, concebida como el conjunto de actos tendentes a hacer efectiva la Ley en los casos concretos, se inicia inmediatamente después que la Ley ha sido promulgada, y culmina con la ejecución coactiva de la misma cuando el particular se muestra remiso en su cumplimiento.

Para llevar los actos de ejecución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala una serie de atribuciones a las dependencias y entidades que forman parte de la esfera organizativa del Poder Ejecutivo. En el caso de la Ley de Pesca, le corresponde su aplicación a la Secretaría del Ramo.

La administración pública persigue objetivos comunes, es decir, el beneficio del interés colectivo; de ahí que las funciones que realizan algunas dependencias tengan que coordinarse para el logro del objetivo respectivo; por ello el artículo en comento establece la obligación a las otras secretarías de Estado para coordinarse con la de Pesca, para llevar a cabo diversas actividades.

Con independencia de las facultades que el artículo 4º3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Se-

cretaría de Pesca, el artículo 3o. de la Ley de Pesca previene en sus doce fracciones otras facultades para esta dependencia.

Debe resaltarse que algunas de las atribuciones consignadas en las doce fracciones de este dispositivo son de competencia concurrente, es decir, que compete también aplicarlas tanto a la Secretaría de Pesca como a otras dependencias del Ejecutivo Federal. En efecto, en la fracción II se establece en la parte conducente que la Secretaría podrá promover la construcción, mejora y equipamiento de embarcaciones, así como de obras de infraestructura en aguas de jurisdicción federal, portuaria e industrial necesarias para impulsar el aprovechamiento, transformación, distribución y comercialización de la flora y fauna acuáticas, proponer la creación de zonas portuarias pesqueras y participar en su administración.

Como podrá advertirse se antepone a todo el texto de la fracción II el verbo “promover”, toda vez que de acuerdo con lo que establecen las fracciones XVI, XVII, XVIII y XX del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, algunas atribuciones de las mencionadas corresponden también a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Otro ejemplo de competencia concurrente la encontramos en la fracción III de este dispositivo, que previene que compete a la Secretaría de Pesca promover el consumo interno de una mayor variedad de productos y subproductos de la flora y fauna acuáticas, así como la diversificación de sus usos y formas de presentación, su industrialización, calidad y comercialización interna y externa. Al respecto, podemos concluir que estas atribuciones de manera específica competen también a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, de conformidad con lo que dispone la fracción I del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por las razones antes expuestas, el legislador dispuso en el proemio de este artículo, que las demás dependencias del Ejecutivo Federal que tengan competencia concurrente, deben establecer con la Secretaría de Pesca la coordinación necesaria.

Asentados los motivos por los que el legislador ordenó la coordinación de otras dependencias del Ejecutivo Federal con la Secretaría de Pesca, procederemos a hacer los comentarios de las atribuciones que dicho artículo otorga y que por su importancia lo ameritan.

De la lectura de la fracción I de esta facultad, concluimos que la Carta Nacional Pesquera es la representación cartográfica de los principales indicadores o expresiones de la actividad pesquera. Dicho documento resulta de suma utilidad a la Secretaría para una

correcta administración de las pesquerías, bajo el principio de la conservación, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros, y además permite el establecimiento de las bases para su adecuado fomento y administración, resultando igualmente útil a los particulares interesados en esta actividad, pues les permite conocer la ubicación y abundancia de los recursos pesqueros.

Respecto a la fracción IV, es de todos conocido que una gran parte de los terrenos aptos para la acuicultura son terrenos ganados al mar y zona federal marítimo-terrestre, o bien terrenos ejidales o comunales. Esta realidad impone la necesidad de que la Secretaría de Pesca coordine el desarrollo de la acuicultura con otras dependencias del Ejecutivo Federal que tienen injerencia en el manejo de los terrenos antes citados, como es el caso de los terrenos ganados al mar y de la zona federal marítimo-terrestre que compete su administración a la Secretaría de Desarrollo Social, de acuerdo con lo que previene la fracción XIX del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en tratándose de terrenos ejidales y comunales a la Secretaría de la Reforma Agraria, de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 41 del citado ordenamiento legal.

En esta fracción también se prevé la coordinación con los ejecutivos estatales y municipales, atento a lo que establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estructura administrativa y políticamente a las células básicas que conforman el federalismo mexicano.

La acuicultura debe entenderse como el cultivo de especies de la fauna y flora acuáticas, mediante el empleo de medidas y técnicas para su desarrollo controlado en todo estadio biológico, ambiente acuático y en cualquier tipo de instalación.

En general, las grandes pesquerías se encuentran en los límites de sus rendimientos productivos, por lo cual los incrementos que puedan darse en los siguientes años en la producción, estarán sustentados básicamente en prácticas acuícolas.

Bajo este contexto, el desarrollo de la acuicultura reviste uno de los programas prioritarios de la política pesquera nacional. Los cambios en el marco jurídico de la pesca brindan un ambiente propicio para la canalización de recursos hacia esta actividad, dada su perspectiva de consolidación y expansión, ya que dan seguridad jurídica al inversionista, se persigue asegurar el desenvolvimiento sostenido de la actividad mediante el adecuado equilibrio entre su crecimiento y la protección del medio ambiente.

Por otra parte, es importante destacar el impulso que el presidente de la República en su administración ha otorgado a esta actividad y que el titular de la Secretaría del ramo está llevando a cabo a través del Acuerdo Nacional para la Modernización, cuyos objetivos fundamentales son: consolidar en México una acuacultura de mayor valor comercial, con una eficiente inserción en el comercio internacional; contribuir al aumento de la oferta interna de alimentos y lograr un desarrollo regional ordenado y sostenible, mediante el uso responsable de los recursos naturales; dicho acuerdo para cumplirlo necesariamente requiere de la coordinación a que se refiere la fracción en comento; además de la concertación del sector productivo en los siguientes aspectos: promoción de la inversión de los particulares, nacionales y extranjeros, en parques acuícolas y granjas integrales; fomento de la oferta interna de insumos especializados de alta calidad; desarrollo de la comercialización que propicie un consumo masivo en el país y un más amplio mercado exterior y la vinculación del sector productivo con instituciones de investigación, para el desarrollo de nuevas tecnologías e incremento de la productividad.

En relación con la fracción V diremos, que en la época contemporánea ha tenido dimensión internacional la protección ecológica, y en ella, la de los recursos pesqueros, y en particular la de los quelonios y mamíferos marinos. México sostiene una decidida acción en la primordial lucha por la preservación del medio natural para mantener y mejorar la calidad de la vida humana, y amplía con hechos, la conciencia ecológica a través de medidas tendentes a la protección de las especies.

Es preciso señalar que también en esta fracción existe competencia concurrente, toda vez que de acuerdo con la fracción XXVIII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a la Secretaría de Desarrollo Social, normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres con la participación de la Secretaría de Pesca, para conservarlos y desarrollarlos.

La fracción VI se refiere esencialmente a que la pesca se realice con sentido de responsabilidad, y, por lo tanto, a la autoridad le corresponde fijar las normas técnicas para la conservación de los recursos pesqueros. La pesca es de gran relevancia para el país, toda vez que significa alimento y empleo para muchos mexicanos, pero sin perjuicio del ecosistema y esto se logra aplicando métodos y medidas que van desde el uso de arte de pesca adecuadas hasta la aplicación de otras medidas restrictivas de la actividad, como

son las vedas temporales o permanentes, en virtud de que con éstas se logra la reproducción y conservación de las especies pesqueras que constituyen una riqueza pública que el Estado tiene el deber de proteger en beneficio de la población.

En la Reunión Internacional de Pesca Responsable se coincidió en que el reto es utilizar los recursos y desarrollar la industria pesquera sin afectar el medio ambiente y sin dañar los ecosistemas marinos.

La política pesquera en México tiene un claro compromiso con la preservación de los recursos naturales para lograr un desarrollo armónico del sector.

Con relación a la fracción VII, ya hemos comentado con anterioridad el desarrollo de los programas prioritarios de la política pesquera nacional; sin embargo, la acuacultura, por razones naturales, se efectúa a partir de especies que de manera espontánea existen en el medio natural, por ello la necesidad de que la Secretaría determine las áreas de reserva en aguas interiores y frentes de playa para la recolección de poslarvas, crías, semillas y otros estadios biológicos, así como las épocas y volúmenes a que deberá sujetarse la colecta, pues de no ser así, correría el riesgo de que la recolección de especies pesqueras en los estadios citados para actividades acuícolas produjera su depredación del medio natural. Con la determinación de estas áreas es posible recolectar especies pesqueras en los estadios ya señalados, que de no ser recolectadas estarían condenadas a la muerte sin tener un aprovechamiento racional, siendo el caso de las larvas y poslarvas que son arrojadas por la marea a las llamadas marismas, que contienen un espejo de agua poco profundo y que con el calentamiento del sol estas larvas se mueren; de esta forma se propicia que coexista de manera armónica la pesca y la acuacultura. Cabe destacar que la recolección de especies pesqueras en los estadios señalados sólo se permite para fines acuícolas.

La fracción VIII tiene como propósito fundamental el que se establezcan medidas para la conservación de los recursos pesqueros, sin desconocer que existen también especies de la flora y fauna acuáticas que son nocivas, como por ejemplo el lirio acuático, el tule y las pirañas, o bien especies que son beneficiosas al hombre, pero que pueden estar infestadas y producir una epizootia.

Cabe destacar que la Secretaría podrá tomar las medidas de prevención y control en materia de sanidad acuícola, de manera directa o por medio de laboratorios debidamente acreditados; esto es, que en la medida en que se haga necesario, la Secretaría habilitará la-

laboratorios de particulares facultados para comprobar las medidas de prevención y control en materia de sanidad acuícola.

La atribución relativa a las normas técnicas sanitarias que establece esta fracción será realizada por la Dirección General de Acuicultura, al así establecerlo el artículo 17, fracción IV, del Reglamento Interior de esta Secretaría, al prescribir entre sus atribuciones la de

Elaborar y supervisar el subsistema de sanidad acuícola; operar los laboratorios de sanidad acuícola de la Secretaría de Pesca, y autorizar el funcionamiento de laboratorios que comprueben las medidas de prevención y control en la materia; ejecutar los programas de diagnóstico, prevención y control de las enfermedades de los organismos sujetos a cultivo, incluyendo las cuarentenas, campañas o la destrucción de los propios organismos de conformidad con las disposiciones aplicables, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias de la administración pública federal.

También tendrá atribuciones para otorgar, a solicitud de los interesados, los certificados de sanidad de organismos vivos cuyo medio de vida parcial total sea el agua y de las instalaciones acuícolas, así como coadyuvar con las autoridades competentes en la certificación de la calidad del agua y sanidad de los productos acuícolas. Esto, de acuerdo con el contenido de la fracción IX del citado dispositivo reglamentario.

Además, esta área de la Secretaría deberá proponer, según la fracción X del mismo ordenamiento, en coordinación con las autoridades competentes, las normas sanitarias relativas a medicamentos, alimentos, hormonas y otros insumos que representen riesgos para el sano desarrollo de las especies.

A su vez, a la Dirección General de Promoción Pesquera corresponderá, conforme al Reglamento mismo, en su artículo 14, fracción XIII, analizar los sistemas de control de calidad de los productos pesqueros, opinar sobre medidas necesarias para su mejoramiento y promover la aplicación del sistema integral de sanidad pesquera, en las fases de industrialización y comercialización.

Más allá, conforme al mismo ordenamiento al consultar su artículo 40, fracción VII, se localizó que corresponde al Instituto Nacional de la Pesca, diseñar el Sistema Integral de Sanidad Pesquera y coadyuvar con las autoridades competentes en la elaboración de normas de control de calidad de las aguas, productos y subproductos pesqueros, así como en la elaboración de las normas técnicas respecto a la calidad de los alimentos utilizados en la acuicultura.

Por último, cabe mencionar que la Ley Federal de Sanidad Animal no hace referencia a la actividad piscícola, y por lo tanto deja a salvo las atribuciones en esta materia a la Secretaría de Pesca.

De la fracción IX puede advertirse que las medidas que en este apartado se consignan tienen un mero propósito de conservación para aprovechar los recursos del mar en forma responsable y racional, en beneficio de la población.

Esta fracción en comento establece el propósito de promover la incorporación de tecnologías más adecuadas, para obtener del mar lo que nuestros pueblos necesitan, pero de forma responsable con las generaciones que nos siguen, con la diversidad biológica de los mares, con una ética del desarrollo sustentable de la vida.

Respecto de la fracción X, debe asentarse que en los términos de la fracción VI del artículo 39 del Reglamento de la Ley de Pesca, el transbordo de especies capturadas por embarcaciones pesqueras de bandera mexicana requiere de autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en virtud de que a esta última dependencia, de conformidad con lo que establece la fracción XV del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde establecer los requisitos del personal técnico de la marina mercante.

Esta facultad puede también ser ejercida por la Secretaría de Marina en funciones de policía marítima, en los términos de la fracción IV del artículo 30 del ordenamiento legal antes citado.

Conviene precisar en este apartado quiénes pueden inscribir en el Padrón de Abanderamiento Mexicano embarcaciones: de acuerdo con el artículo 4o. de la Ley para el Desarrollo de la Marina Mercante Mexicana, se entiende por empresas navieras mexicanas, las personas físicas de nacionalidad mexicana o las personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas que tengan en operación embarcaciones de su propiedad matriculadas y abanderadas.

Ahora bien, las empresas antes referidas, de acuerdo con la mencionada disposición, pueden operar buques de bandera extranjera en el caso de que muestren su legítima posesión mediante cualquier contrato financiero con opción de compra, inscrito en el Registro Público Marítimo Nacional, pero en ningún caso estos barcos pueden exceder en tonelaje o en valor a los que operen con bandera mexicana.

Para este supuesto, se estableció el Padrón de Abanderamiento Mexicano, en el cual se registran las embarcaciones antes referidas para que se programe su abanderamiento como mexicanas.

De lo expuesto, se concluye que las embarcaciones de bandera extranjera que sean propiedad de empresas navieras mexicanas y que estén inscritas en el Padrón de Abanderamiento Mexicano, por ese solo hecho están sujetas a las disposiciones legales vigentes en la República mexicana.

Respecto a lo establecido por la fracción XI, es indudable que la Secretaría de Pesca puede prestar servicios de asesoría y capacitación a todo aquel que lo solicite; sin embargo, el legislador quiso resaltar la preferencia que el Estado debe dar al sector social para fortalecerlo, pues en este nuevo ordenamiento jurídico cabe mencionar que se consideró la importancia de resaltar la contribución de las sociedades cooperativas pesqueras, a la actividad pesquera del país, lo que ha originado un trato preferencial en el otorgamiento y aprovechamiento de los recursos acuáticos.

De la fracción XII cabe mencionar que la legal procedencia de los productos y subproductos pesqueros se comprueba con la factura o documento de venta, con el aviso de arribo, cosecha o recolección.

Debe entenderse por factura o documentos de venta, las notas de remisión, contratos, comprobantes y otros que acredite la legítima procedencia de los productos y subproductos pesqueros.

Por aviso de arribo, el documento que da a conocer la llegada de una embarcación y que indica especie o especies pesqueras que obtuvo en el viaje de pesca.

Por aviso de cosecha, el documento en el que los acuacultores, consignan el volumen obtenido de una especie durante el periodo que comprende la cosecha.

El aviso de recolección es el documento mediante el cual se reporta a la autoridad pesquera el número de ejemplares recolectado en estadios biológicos de larva, poslarva, huevo, semilla, etcétera.

Deben expedir facturas o documentos de venta; los comerciantes mayoristas, quienes los hayan capturado, cultivado o recolectado, así como los empresarios de barcos-fábrica y plantas flotantes, de todos los productos elaborados en ellos.

El artículo 94 del Reglamento de la Ley de Pesca dispone que el traslado de productos pesqueros frescos, enhielados o congelados por las vías generales de comunicación y las estatales o municipales, con volúmenes superiores a veinte kilogramos, deberá realizarse al amparo de la documentación con la que se acredite su legal procedencia.

Respecto al último párrafo del artículo 3o. en comento, cabe resaltar que las disposiciones de carácter general que la Secretaría

expida con fundamento en el artículo comentado, deben estar debidamente motivadas, es decir, deben basarse en dictámenes técnicos o científicos que se deben publicar en el *Diario Oficial* de la Federación.

A estas disposiciones de carácter general, de acuerdo con la fracción XV del artículo 2o. del Reglamento de la Ley de Pesca, se les denomina “normas”, que tienen el carácter de obligatorias y deben expedirse siguiendo el procedimiento en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Bibliografía: Conferencia Internacional de Pesca Responsable, organizada por la Secretaría de Pesca del gobierno mexicano y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Cancún, México, 1992; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1992; Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, 3a. ed., México, Editorial Limusa, 1991; *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 1991; *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*, 1992; *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; *Ley para el Desarrollo de la Marina Mercante Mexicana*; Medina Mora, Eduardo, *Los derechos de soberanía del Estado ribereño, para conservar y administrar los recursos vivos de la zona económica exclusiva; un ensayo interpelativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, México, Secretaría de Pesca, 1988.

Miguel Ángel GARITA ALONSO
Francisco CERVANTES RAMÍREZ

CAPÍTULO II

De las Concesiones, Permisos y Autorizaciones

ARTÍCULO 4o. Para realizar las actividades de captura, extracción y cultivo de los recursos que regula la presente Ley, se requiere de concesión, permiso o autorización según corresponda, excepto para la pesca de consumo doméstico que efectúen los residentes en las riberas y en las costas; la pesca deportivo-recreativa que se realice desde tierra y la acuacultura que se lleve a cabo en depósito de agua que no sean de jurisdicción federal.

Comentario: La Ley de Pesca establece que para la captura, extracción y cultivo de los recursos que regula, es decir, los recursos naturales que constituyen la flora y fauna cuyo medio de vida sea el agua, se requiere de concesión, permiso o autorización.

Es relevante entonces hacer una precisión terminológica, pues la Ley distingue estos términos que la doctrina no ha diferenciado con suficiente acuciosidad.

La concesión tiene una doble acepción. Por una parte, es el acto jurídico mediante el cual el poder público confiere a un particular la facultad de prestar un servicio público, en los términos de ley y generalmente de manera contractual. Se trata de un acto mediante el cual la administración otorga o establece un derecho a favor de un particular para que maneje un servicio a su cargo. El servicio público es una actividad destinada a satisfacer necesidades generales públicas, de modo regular y continuo.

Por la otra, el término se puede entender como el otorgamiento dado a un particular para la explotación de bienes patrimoniales del Estado o del dominio de la nación, y ésta es la concesión a que la Ley de Pesca se refiere.

En la doctrina administrativa existen distintos criterios para caracterizar la concesión, el permiso y las autorizaciones. La Ley, e inclusive la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contribuyen a la confusión terminológica. Es tal la confusión, que en materia educativa existe una figura que reúne todas las características de la concesión de servicio público y que la propia Constitución clasifica como autorización.

La autorización otorgada a los particulares para que impartan educación primaria, secundaria y normal es conceptualmente una concesión. La Ley de Pesca, en artículo en cuestión, se refiere a la concesión no ligada al concepto de servicio público, sino en cuanto a la explotación de elementos naturales susceptibles de apropiación, como son efectivamente la captura, extracción y cultivo de los recursos que regula la Ley. Así lo confirma el texto constitucional. El dominio de la nación sobre estos bienes, en los términos del artículo 27 constitucional, es inalienable e imprescriptible, y la explotación, uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trate, para particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá hacerse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con reglas y condiciones que establezcan las leyes.

La Ley contempla la posibilidad de que las concesiones sean transferibles, lo que incide sobre la necesidad de capitalización de

esta industria. Además, la Ley exceptúa del régimen de concesiones, autorizaciones, y permisos, la pesca de consumo doméstico que efectúan los residentes en las riberas y en las costas, y la pesca deportivo-recreativa que se realice desde tierra y la acuacultura que se lleva a cabo en depósitos que no sean de jurisdicción federal. Esta exención a las actividades tiene fundamento en las condiciones y características técnicas, económicas y sociales de la materia pesquera.

Se exceptúa a la pesca de consumo doméstico que efectúan los residentes en las riberas y costas, por tratarse de una explotación que no es masiva y no tiene fines comerciales, sino de una costumbre ancestral, arraigada en tradiciones culturales, en la que sin ánimo de lucro, los residentes de las zonas ribereñas y de las costas obtienen comestibles para su consumo familiar. No puede olvidarse que la pesca, en sus diversas modalidades, como lo señala la exposición de motivos de la iniciativa de ley, se desarrolla gracias a la participación de más de doscientas cincuenta mil personas, que viven en comunidades pesqueras, ubicadas primordialmente en las costas del país. Los pescadores que se encuentren en este supuesto legal podrán efectuar la pesca de consumo doméstico siempre que respeten las vedas y cuotas máximas de captura. La pesca de consumo doméstico sólo podrá efectuarse con redes manuales, cañas, líneas con anzuelo, curricanes y, en general, con las herramientas de pesca que pueda transportar y utilizar individualmente el pescador y se determinen en las normas que expida la propia Secretaría de Pesca. Esta exención es acorde al propósito legal de ayudar al aprovechamiento pesquero en beneficio social, bajo la premisa de conservar la riqueza natural, es decir su explotación racional.

La pesca deportivo-recreativa también es causa de excepción a los requisitos que señala el artículo, toda vez que se trata de una forma de entretenimiento, sin ánimo de lucro. Se da trato especial a la pesca deportivo-recreativa realizada desde tierra, pues se pretende con ello diferenciarla de la pesca que se realiza a través de embarcaciones, la que puede alterar el ecosistema marino, al tener contacto más cercano con las especies acuáticas sujetas a protección especial o en peligro de extinción, aun cuando se respeten las cuotas máximas de captura. La pesca deportivo-recreativa deberá realizarse utilizando solamente las herramientas de pesca que autoriza el Reglamento de la Ley de Pesca y respetando las tallas mínimas y límites de captura que señale la propia Secretaría. Los permisos para este tipo de pesca serán individuales e intransferibles.

La acuacultura, cultivo de flora y fauna marinas en depósitos de agua que no son de jurisdicción federal, es decir, que no están comprendidas en lo dispuesto por los párrafos quinto y octavo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no son objeto de concesión, permiso o autorización alguna, pues no se trata de recursos que atañen al interés público, pudiéndose realizar libremente por los particulares. Así lo establece la Ley, para garantizar la libertad de esta actividad por parte de los particulares. Esta desregulación en el otorgamiento de concesiones en depósitos de agua que no sean de jurisdicción federal, facilita las inversiones en la materia.

Los criterios de racionalidad biológica y viabilidad económica para el otorgamiento de concesiones, autorizaciones y permisos, pretende disminuir la discrecionalidad de la autoridad tan negativa para la certidumbre y confianza de los gobernados en sus tratos con los administradores públicos.

Las características de las concesiones, tales como requisitos para su obtención, duración, prórrogas, renovación y obligaciones del concesionario se encuentran señaladas en el capítulo II de la Ley de Pesca y en el capítulo V, secciones primera y segunda de su Reglamento.

Los permisos consisten en conceder a entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, el aprovechamiento de alguno o algunos de los recursos que regula la Ley. Dichos permisos se otorgan atendiendo a los requisitos y características señalados en el capítulo II de la Ley de Pesca y el capítulo V, sección tercera de su Reglamento.

La Secretaría de Pesca no otorgará el permiso solicitado cuando éste no reúna las características que la propia Ley y su Reglamento señalen, o cuando lo que pretenda el solicitante sea la explotación irracional de los recursos o la captura de especies en peligro de extinción o de limitado potencial productivo, y por lo tanto se haya señalado la veda de los mismos.

Las autorizaciones que realiza la Secretaría de Pesca son actos unilaterales a través de los cuales se legitima ejercer una actividad, siempre y cuando ésta cumpla con los requisitos y características señalados en el capítulo II de la Ley de Pesca y en el capítulo V, sección cuarta de su Reglamento.

La autorización administrativa en sentido amplio, incluyendo los términos "concesión", "autorización" en sentido estricto y "permiso" a que se refiere la Ley de Pesca, es un acto unilateral de la

administración que habilita a una persona para el ejercicio está vedado hasta en tanto el acto de autorización lo permita.

La Ley de Pesca expresa de manera casuística las distinciones entre concesiones, permisos y autorizaciones.

Bibliografía: Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, 3a. ed., México, Limusa, 1991; *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 1991.

Mario MELGAR ADALID

ARTÍCULO 5o. Los solicitantes de concesiones, permisos o autorizaciones, deberán acreditar la legal disposición de los bienes y equipo necesario para cumplir el objeto de la solicitud o el programa de adquisición, arrendamiento o construcción de los mismos y de los demás requisitos que al efecto establezcan el Reglamento.

Comentario: Esta norma general establece el requisito de los solicitantes de concesiones, autorizaciones o permisos, de acreditar la disposición legal de los bienes y equipos necesarios para cumplir el objeto de la solicitud o el programa de adquisición, arrendamiento o construcción, y evitar con ello la práctica tan inconveniente de tramitadores o arrendadores de permisos y concesiones, que podrían hacer nugatorio el régimen de concesiones, permisos y autorizaciones. La disposición legal remite al Reglamento para que en éste se establezcan con detalle los requisitos que deben cubrirse para la acreditación señalada.

La acreditación legal de los bienes facilita además a la autoridad pesquera, realizar las inspecciones de embarcaciones, instalaciones para el procesamiento de productos pesqueros, vehículos, artes de pesca y productos pesqueros, en la inteligencia de que se trata de bienes con una situación jurídica conocida por la propia autoridad, plenamente identificables y estando en posibilidad de imponer las sanciones a que sean acreedores los concesionarios, permisionarios o personas autorizadas por las faltas que comentan, señaladas en la propia Ley en sus artículos 22 al 29 y en los artículos 126 al 132 de su propio Reglamento.

Esta disposición tiene otra ventaja adicional para el régimen que la Ley establece en cuanto a concesiones, autorizaciones o permisos,

y es que la autoridad facultada para extenderlos podrá determinar la temporalidad de las concesiones o permisos al evaluar, según corresponda, el valor de los bienes destinados al cumplimiento del objeto de las mismas y el título con el que se acredite la legal disposición de tales bienes en función de la propiedad o posesión que ampare el título respectivo.

Bibliografía: Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, 3a. ed., México, Limusa, 1991; *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 1991.

Mario MELGAR ADALID

De las Concesiones y Permisos

ARTÍCULO 6o. Las concesiones a que se refiere esta Ley, tendrán una duración mínima de cinco años y máxima de veinte; en el caso de acuacultura, éstas podrán ser hasta por cincuenta años. Al término del plazo otorgado, las concesiones podrán ser prorrogadas hasta por plazos equivalentes a los concedidos originalmente.

Los concesionarios y permisionarios deberán informar a la Secretaría de Pesca sobre los métodos y técnicas empleados; así como de los hallazgos, investigaciones, estudios y nuevos proyectos relacionados con la actividad pesquera; así mismo, en las embarcaciones pesqueras que determine el reglamento deberán llevar un libro de registro que se denominará bitácora de pesca, y que contendrá la información que señale la Secretaría de Pesca.

Las demás obligaciones y derechos de los concesionarios y permisionarios se fijarán en el Reglamento y en el título correspondiente.

Comentario: El artículo 6o., primer párrafo, previene que las concesiones tendrán una duración mínima de cinco años y máxima de veinte, pero en el caso de la acuacultura, éstas podrán ser hasta por cincuenta años. En ambos casos, las concesiones podrán ser prorrogadas hasta por plazos equivalentes a los concedidos originalmente.

Sobre este particular, nace la interrogante del porqué la diferencia entre los plazos para el otorgamiento de una concesión para actividades acuícolas y para actividades de pesca.

Es indudable que en este artículo se ve reflejada la voluntad del Estado mexicano por incrementar la producción pesquera a través de las actividades acuícolas, en razón de que la captura del medio natural tiene un límite, y resulta materialmente imposible incrementar la producción a través de la pesca; por ello, la gran preocupación de incrementar los alimentos provenientes del mar a través del maricultivo y de la acuicultura en general.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que la acuicultura requiere de grandes volúmenes de inversión, por lo que son necesarios plazos largos que permitan amortizar ésta, así como obtener una utilidad razonable y garantizar la permanencia en la actividad, pues además del enorme periodo que se concede (cincuenta años), éste puede ser prorrogable hasta por un plazo equivalente.

Con las anteriores medidas se busca acercar al sector empresarial de la pesca a las actividades de acuicultura, en razón de que la captura en México está a punto de llegar al máximo esfuerzo pesquero.

Por otra parte, la pesca, y fundamentalmente la de altura, constituye un riesgo tanto en lo económico como en la seguridad personal de quienes la efectúan, pues la abundancia de las capturas depende de los fenómenos naturales, en tanto que en la acuicultura puede existir un control que permita planificar la actividad empresarial, y en general, la pesca no requiere de inversiones cuantiosas como la acuicultura; por ello, también se justifica la diferencia en los plazos de las concesiones.

Independientemente de lo anterior, las concesiones para pesca se otorgan en función de la abundancia del recurso, situación que obliga a que el Estado sea más cauto en los plazos para otorgar las concesiones de pesca.

Congruente con lo anterior, el segundo párrafo del artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales preceptúa que las concesiones sobre inmuebles de dominio público, salvo excepciones previstas en otras leyes, podrán otorgarse hasta por un plazo de cincuenta años, el cual podrá ser prorrogado hasta por plazos equivalentes a los señalados originalmente, a juicio de la Secretaría de Desarrollo Social, atendiendo tanto para el otorgamiento de la concesión como para la prórroga, a lo siguiente:

- a) El monto de la inversión que el concesionario pretenda aplicar;
- b) El plazo de amortización de la inversión realizada;

- c) El beneficio social y económico que signifique para la región o localidad;
- d) La necesidad de la actividad o servicio que se preste;
- e) El cumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones a su cargo, y
- f) La reinversión que se haga para el mejoramiento de las instalaciones o del servicio prestado.

Por su parte, el segundo párrafo del artículo 52 de la citada Ley establece que cuando se cuente con concesión, permiso o autorización de autoridad competente para el aprovechamiento, explotación o realización de actividades reguladas por otras leyes, incluidas las relacionadas con marinas, instalaciones marítimo-portuarias, pesqueras o acuícolas, y se requiera del aprovechamiento de la zona federal marítimo-terrestre, la Secretaría de Desarrollo Social otorgará de inmediato la concesión respectiva, excepto cuando se afecten derechos de preferencia de los colindantes o de otros concesionarios, sin perjuicio de que se cumpla la normatividad general que para cada aprovechamiento, explotación o actividad expida previamente dicha Secretaría, en lo tocante a la zona federal marítimo-terrestre.

De la interpretación del precepto anterior se concluye que quienes obtengan una concesión para realizar actividades acuícolas o pesqueras y requieran de zona federal marítimo-terrestre para desarrollarlas, gozan de pleno derecho para obtener en concesión la zona federal marítimo-terrestre, en el entendido de que deberán cumplir con la normatividad relativa a dicha zona federal.

Especial mención merece el artículo 56 de la Ley General de Bienes Nacionales, que prevé que los derechos que deban pagar los concesionarios que aprovechen la zona federal, serán fijados y revisados anualmente y publicados en el *Diario Oficial* de la Federación.

El último párrafo del artículo 20 de la ley antes citada prescribe que al término del plazo de la concesión o de la última prórroga, en su caso, las obras e instalaciones adheridas de manera permanente al inmueble concesionado revertirán en favor de la nación.

Cabe destacar que en la Ley de Pesca no se prevé la figura de la reversión, es decir, que al término de una concesión pesquera los bienes afectos a ésta siguen siendo propiedad de su titular.

El pago de los derechos de las concesiones, tanto para la pesca como para la acuicultura, así como de los permisos, se encuentra previsto en la Ley Federal de Derechos, la cual, como es de todos

conocido, año tras año sufre reformas para ser adecuada a nuestra cambiante realidad.

El segundo párrafo del artículo 6º en comento previene obligaciones a cargo de los titulares de concesiones y permisos, consistentes en la información que deben proporcionar a la Secretaría de Pesca, sobre los métodos y técnicas empleados; así como de los hallazgos, investigaciones, estudios y nuevos proyectos relacionados con la actividad pesquera; tal disposición, a juicio del suscrito sólo resulta aplicable a las actividades acuícolas y de pesca de fomento, toda vez que en tratándose de actividades de pesca, el concesionario o permisionario debe sujetarse estrictamente a los métodos y técnicas que le señale la Secretaría de Pesca, en virtud de que a esta dependencia, le competen, de acuerdo con el artículo 3º, fracciones VI y IX del cuerpo de leyes materia de este comentario, fijar los métodos y medidas para la conservación de los recursos pesqueros; regular el conjunto de instrumentos, artes, equipos, personal y técnicas pesqueras aplicables a la captura de determinada especie o grupos de especies.

Quiénes no acaten los métodos y medidas que autorice la Secretaría de Pesca, incurrirán en la infracción prevista en la fracción XVII del artículo 24 de la ley de la materia, que establece: “[...] es infracción utilizar instrumentos, artes o métodos de pesca prohibidos o no autorizados; las obligaciones de este segundo párrafo”.

En efecto, estas disposiciones también resultan aplicables a los titulares de permisos de pesca de fomento, toda vez que la pesca de fomento tiene como propósito el estudio, investigación científica, experimentación, explotación, prospección, cultivo, desarrollo, repoblación o conservación de los recursos constituidos por la flora y fauna acuáticas y su hábitat, así como la capacitación de las personas que en cualquier forma intervengan en la pesca y experimentación de equipos y métodos para esta actividad.

En cuanto a la obligación de llevar un libro de registro en las embarcaciones pesqueras, que se denominará “bitácora de pesca”, resulta obvio que sólo para las actividades de pesca es menester esta obligación; entendiéndose como bitácora de pesca el documento de registro y control del quehacer pesquero a bordo de una embarcación, por medio de la cual la autoridad recibe del pescador el reporte de la actividad que se le ha concesionado, permisionado o autorizado.

El tercer párrafo de este artículo 6º previene que las obligaciones y derechos de los concesionarios y permisionarios se fijarán en el Reglamento y en el título correspondiente.

A este respecto, los artículos 34 y 35 del Reglamento de la Ley de Pesca, previenen las obligaciones de los titulares de concesiones y permisos; sin embargo, en todo el texto del Reglamento, de manera específica, no se determina cuáles son los derechos de los concesionarios y permisionarios, pero de la lectura, tanto de la Ley como del Reglamento, se concluye que constituyen los derechos principales, el realizar la apropiación de la especie o grupo de especies concesionado o permisionado, en los lugares que determine el título respectivo y desde luego, todos los demás derechos derivados de la apropiación.

Especial mención merece la condición a que se sujeta el otorgamiento de una concesión o permiso, consistente en las modalidades que dicte el interés público.

La condición a que está sujeto el otorgamiento de la concesión o permiso obedece a un mandato constitucional, previsto en el artículo 27, que dispone que:

La nación tendrá en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza publica.

Otra condición para el otorgamiento de las concesiones y permisos, es de que haya disponibilidad del recurso y que no afecte su conservación.

El criterio anterior es de carácter meramente biológico, por lo que las concesiones y permisos que se otorguen deberán siempre apoyarse en los estudios que respecto de la biomasa de las especies pesqueras realice la autoridad competente, que en este caso resulta ser el Instituto Nacional de la Pesca, de acuerdo con las facultades que a dicho órgano desconcentrado, le confiere la ley de la materia y el Reglamento Interior de la Secretaría de Pesca.

Bibliografía: *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 1991; Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, 3a. ed., México, Limusa, 1991; Fraga Gabino, *Derecho administrativo*, 30a. ed., México, Porrúa, 1991; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1979.

Raúl CERVANTES AHUMADA

ARTÍCULO 7o. El otorgamiento de una concesión o permiso quedará sujeto a las modalidades que dicte el interés público, condicionados siempre a la disponibilidad y conservación del recurso de que se trate.

La Secretaría de Pesca, en los términos que fije el Reglamento, podrá concursar el otorgamiento de concesiones o permisos para el aprovechamiento por área, especie o grupo de especies para la pesca comercial.

Comentario: Especial comentario merece la novedosa figura del concurso, introducida a la Ley de Pesca en el artículo 7o., por medio de la cual es posible el otorgamiento de concesiones y permisos para el aprovechamiento por área, especie o grupos de especies para la pesca comercial.

Por concurso público debemos entender, una de las condiciones que impone el Estado a sus contratantes, cuando pacte con ellos la contratación de una obra pública, suministro o entrega de bienes muebles que se consideren necesarios para la prestación de los servicios inherentes a la función del Estado, a fin de que éste cuente con las mejores ofertas, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás alternativas que favorezcan la consecución de sus fines.

Sin embargo, la figura del concurso en materia de pesca no debe entenderse como la subasta de quien ofrezca un mejor pago por el otorgamiento de la concesión o permiso, en virtud de que el cobro de los derechos por el otorgamiento de las concesiones y permisos, así como el aprovechamiento de las especies pesqueras, se encuentra previsto en la Ley Federal de Derechos, de tal suerte que el Estado no podría otorgar una concesión o permiso bajo el criterio de quien haga una mejor oferta de carácter monetario por su otorgamiento.

En efecto, la fracción I del artículo 31 del Reglamento de la Ley de Pesca establece que la Secretaría expedirá la convocatoria del concurso correspondiente, que será publicada en el *Diario Oficial* de la Federación, así como en un periódico de mayor circulación nacional y uno de la localidad donde se encuentre el área de explotación, en la que se especificarán, en su caso, los propósitos que se persiguen y los requisitos que deberán satisfacer los interesados.

Los requisitos en función del propósito que se persigue, pueden ser: el monto de la inversión, métodos de preservación del medio ecológico y de conservación de especies; programas de repoblamiento.

to del medio natural; las característica de los equipos, la capacidad técnica y económica de los solicitantes, todo ello con el fin de buscar un mejor aprovechamiento de la flora y fauna acuáticas.

La fracción II del artículo antes mencionado dispone que los concursos se desarrollarán en dos etapas. En la primera, se analizarán las propuestas técnicas, y en la segunda las económicas.

El hecho de que se haga mención a las propuestas económicas, el citado dispositivo legal debe entenderse como los programas de inversión a realizar y a su capacidad financiera y no al pago que deberá hacerse por la expedición del permiso o concesión, pues como ya quedó asentado, dichos pagos se regulan por Ley Federal de Derechos, y por su propia naturaleza no pueden someterse a concurso.

En los procedimientos de concurso, la Secretaría de Pesca deberá tener presente lo dispuesto en el artículo 28 constitucional y 27 de la Ley General de Bienes Nacionales, para evitar que se cree un acaparamiento contrario al interés social.

Para mayor ilustración, a continuación se transcribe el artículo 27 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Art. 27. Las concesiones sobre bienes de dominio directo, cuyo otorgamiento autoriza el artículo 27 constitucional, se regirán por lo dispuesto en las leyes reglamentarias respectivas.

Sin embargo, el Ejecutivo Federal tendrá facultad para negar la concesión en los siguientes casos:

- I. Si el solicitante no cumple con lo que tales leyes dispongan.
- II. Si se crea un acaparamiento contrario al interés social;
- III. Si la Federación decide emprender una explotación directa de los recursos de que se trate;
- IV. Si los bienes de que se trate están programados para la creación de reservas nacionales, o
- V. Si existe algún motivo fundado de interés público.

Bibliografía: *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 1991; Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, 3a. ed., México, Limusa, 1991; Fraga Gabino, *Derecho administrativo*, 30a. ed., México, Porrúa, 1991; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1979.

Raúl CERVANTES AHUMADA

ARTÍCULO 8o. Los titulares de concesiones o permisos podrán ser sustituidos previa autorización de la Secretaría de Pesca, siempre que se cumplan los requisitos que establezca el Reglamento, salvo los casos expresamente prohibidos en esta Ley.

Comentario: La figura de la sustitución de titulares de concesiones y permisos, prevista en el artículo 8o., resulta, al igual que la comentada en el artículo anterior, una figura novedosa en la Ley de Pesca, que permite que los bienes afectos a la concesión (barcos, artes de pesca; instalaciones y equipos para la acuacultura), resulten una verdadera garantía para las instituciones de crédito bancarias, que permite que haya un flujo natural de créditos a esta actividad, sin necesidad de otorgar garantías colaterales como ocurría en el pasado; toda vez que a nadie interesaba adjudicarse un barco o adquirirlo mediante un procedimiento judicial si corría el riesgo de no obtener la concesión o permiso de pesca.

Congruente con lo anterior, el Reglamento de la Ley de Pesca dispone en su artículo 29, que la Secretaría podrá autorizar la sustitución del titular de los derechos de la concesión o permiso cuando:

a) Haya transcurrido por lo menos un año del ejercicio de los derechos derivados del título correspondiente, salvo en el caso de muerte de su titular.

En estas condiciones, el o los herederos del titular de la concesión o permiso, pueden ser sustituidos en los derechos de concesión o permiso, y de esta manera seguir explotando los bienes afectos a la concesión o permiso y afrontar el pago de los créditos que para adquirir los bienes que hubiese obtenido el *de cujus*.

b) El sustituto cumpla con los requisitos que señalan la Ley de Pesca y el Reglamento.

(Ser de nacionalidad mexicana o sociedad constituida conforme a las leyes mexicanas fundamentalmente).

c) Se transmitan al sustituto por cualquier título, los bienes destinados al cumplimiento del objeto de la concesión o permiso, o éste cuente con los bienes necesarios para dicho fin.

Al respecto, debe entenderse que los bienes se transmiten mediante los procedimientos que regula el derecho común (compraventa, donación, adjudicación, dación en pago, etcétera), o bien que

se acredite la legal disposición de otros bienes idóneos para cumplir con el objeto de la concesión o permiso.

En el propio artículo 8º se establece que la sustitución no procede en los casos en que expresamente los prohíbe la Ley de Pesca, razón por la que a continuación se citan dichos supuestos.

No puede sustituirse al titular del permiso, en tratándose de permisos de excepción para que embarcaciones de bandera extranjera capturen excedentes en la zona económica exclusiva (artículo 14 de la Ley de Pesca), y aquellos para la realización de pesca de fomento; pesca deportivo-recreativa y los que se refieran a trabajos pesqueros necesarios para fundamentar la solicitud de las concesiones de pesca comercial (artículo 11 de la Ley de Pesca), y tratándose de autorizaciones con carácter de intransferible, serán las que se otorguen para las siguientes actividades (artículo 15) de la Ley de Pesca:

- a) Pescar en alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera con embarcaciones de matrícula y bandera mexicanas;
- b) Instalar artes de pesca fijas en aguas de jurisdicción federal;
- c) Recolectar del medio natural reproductores, larvas, poslarvas, crías, huevos, semillas o alevines con fines de producción acuícola o de investigación. Las autorizaciones para realizar esta actividad quedarán sujetas a la disponibilidad y conservación de la especie;
- d) La introducción de especies vivas en cuerpos de agua de jurisdicción federal, y
- e) La pesca didáctica que determinen los programas de enseñanza de las instituciones de educación pesquera del País.

Bibliografía: *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 1991; Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, 3a. ed., México, Limusa, 1991; Fraga Gabino, *Derecho administrativo*, 30a. ed., México, Porrúa, 1991; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1979.

Raúl CERVANTES AHUMADA

ARTÍCULO 9o. La Secretaría de Pesca podrá otorgar concesiones o permisos para la pesca comercial, a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, previo cumplimiento de los requisitos de esta Ley y su Reglamento.

Las concesiones se otorgarán en función de la evaluación de los resultados que arrojen los estudios técnicos y económicos, así como de la cuantía y recuperación de la inversión.

El permiso se otorgará cuando por la cuantía de la inversión, no se requiera de estudios técnicos y económicos.

La operación de barcos-fábrica o plantas flotantes, estará sujeta a la expedición de concesiones o permisos.

Comentario: El artículo noveno prescribe que las concesiones o permisos para la pesca comercial se podrán otorgar a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

En este precepto no se determina la proporción del capital extranjero que pueda participar en composición del capital social de las personas morales de nacionalidad mexicana, cuyo objeto sea la pesca.

En estas condiciones resulta aplicable lo preceptuado en el segundo y tercer párrafo del artículo 5º de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera, cuyo texto a continuación se transcribe:

En los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49% del capital de las empresas y siempre que no tenga por cualquier título la facultad de determinar el manejo de la empresa.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje a que alude el párrafo anterior, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá, en casos específicos, la inversión extranjera. La participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa, no podrá exceder de su participación en el capital.

De lo anterior se colige que atinadamente el legislador no previó en el texto de la Ley de Pesca un porcentaje determinado para la inversión extranjera, porque de esta forma y en función de la conveniencia para la economía del país, como lo prescribe el tercer párrafo del citado dispositivo legal, es posible la participación extranjera en un porcentaje mayor del 49% del capital extranjero, cuando así lo apruebe la Comisión Nacional de Inversiones extranjeras.

En el segundo y tercer párrafos del artículo 9º se previene en qué casos procede la concesión y en cuáles el permiso.

Sobre el particular, se destaca que lo que realmente determina el que se otorgue una concesión, es la cuantía de la inversión, porque ésta justifica el que se realicen estudios técnicos y económicos que en ocasiones resultan onerosos, de suerte que cuando la cuantía de la inversión es mínima, resultaría inconveniente realizar los estudios técnicos y económicos, porque seguramente en algunos casos serían más costosos dichos estudios que la misma inversión, destacándose que el plazo de la concesión o del permiso dentro de los parámetros que señala la ley, se fija en función de la cuantía de la inversión, con el propósito de que el titular de la concesión o del permiso dentro del plazo concedido pueda amortizar la inversión y obtener una utilidad lícita.

El artículo 23 del Reglamento de la Ley en comento establece los requisitos que deben contener los estudios técnicos y económicos, los cuales se hacen consistir en:

- a) Las características de los bienes y equipos necesarios; las artes de pesca y unidad de esfuerzo pesquero que se vayan a utilizar;
- b) Los programas de explotación por área geográfica, incluidos los métodos a utilizar; el monto y las fechas de las inversiones que hará el solicitante; la estimación de la recuperación de la inversión y los resultados a obtener, y
- c) Los estudios prospectivos que sirvan de fundamento a la solicitud de concesión, de acuerdo con las normas que al efecto determine la Secretaría de Pesca. En caso de que el solicitante no pueda realizar por sí dichos estudios, podrá efectuarlos un tercero, y su costo será a cargo del solicitante.

El último párrafo establece que la operación de los barcos-fábrica o plantas flotantes estará sujeta a la expedición de concesiones o permisos.

Se destaca que no obstante que la adquisición de un barco-fábrica o de una planta flotante significa una cuantiosa inversión, el legislador quiso dejar en libertad de que el interesado eligiera a su conveniencia la figura jurídica que resultase mejor a sus propósitos.

Conviene resaltar que de la lectura del artículo 27 de la Ley General de Bienes Nacionales se infiere que este ordenamiento legal puede aplicarse supletoriamente en lo no previsto por la Ley de Pesca.

Bibliografía: *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 1991; Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, 3a. ed., México, Limusa, 1991; Fraga Gabino, *Derecho administrativo*, 30a. ed., México, Porrúa, 1991; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1979.

Raúl CERVANTES AHUMADA

ARTÍCULO 10. Las concesiones o permisos que expida la Secretaría de Pesca se otorgarán por embarcaciones o unidad de esfuerzo pesquero, según se defina para cada especie, grupo de especies o zonas, en las disposiciones reglamentarias de la presente Ley.

El concesionario o permisionario deberá llevar siempre a bordo el documento que compruebe que la embarcación está autorizada para operar, la cual deberá tener matrícula y bandera mexicanas o estar registrada en el Padrón de Abanderamiento Mexicano, en los términos de la Ley para el Desarrollo de la Marina Mercante Mexicana.

Comentario: El capítulo II de la Ley de Pesca se refiere a las concesiones, permisos y autorizaciones. De estas tres figuras, posiblemente la que más ha desarrollado el derecho patrio ha sido la concesión. Ésta —entre nosotros— ya no tiene elemento contractual alguno, sino que ha devenido un acto administrativo discrecional mediante el cual la administración pública concedente otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para aprovechar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público (Nava, p. 566).

La concesión administrativa halla su fundamento constitucional en el artículo 27, párrafo primero, al establecer que:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Párrafo sexto, al señalar que:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o

el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante CONCESIONES, otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

Párrafo octavo del artículo 28 constitucional —como precepto complementario y reafirmante de los anteriores— al determinar que:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, *concesionar* la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan.

Respecto a la autorización, licencia y permiso, la doctrina y la práctica administrativas divergen en cuanto al concepto. Frecuentemente se les confunde con la concesión (Acosta, p. 799).

Doctrina y derecho positivo mexicanos le han dedicado poca atención.

La autorización como acto administrativo es el reconocimiento por la administración a un particular para que desarrolle una actividad de necesidad pública. Es la actividad administrativa que se introduce en la voluntad individual (Fiorini, p. 1070).

Ahora bien, no es que se transfiera un derecho privativo del Estado al particular, pues un particular puede efectuar inmediatamente todas las actividades que desee, salvo las que están condicionadas por el poder de policía; es decir, las autorizaciones. Entonces, la actividad pertenece al particular, y únicamente él podrá ejercerla; pero se requiere que cumpla las condiciones de garantía preventiva que la sociedad exige (*neminem laedere*). El derecho subjetivo, concreto y perfecto, ya existe en el patrimonio jurídico del administrado (capacidad de derecho), pero para ejercitarlo (capacidad de obrar), por razones de interés social, se necesita la autorización de la administración, quien es la que remueve los obstáculos (*rimozione dei limiti*) que impedían el ejercicio. Esa condición de policía preventiva (prohibición gubernativa con reserva de obtener una licencia, según Mayer) que tutela los intereses de la comunidad, es una limitación al ejercicio del derecho de los individuos. Mientras que la remoción de las limitaciones impuestas por razones de garantía social es el simple reconocimiento de un derecho general y común (Boquera, p. 177; Garrido, p. 187).

El acto de autorización tiene la función específica de eliminar un deber jurídico de no hacer, en el sentido de derogar una prohibición de orden general (Merlo, p. 93).

Se ha intentado definir el término “autorización” como “un acto de la administración por virtud del cual aquélla remueve los obstáculos o límites previamente impuestos al particular para el ejercicio de un derecho que concurren las condiciones necesarias al ejercicio de una actividad” (Pellisse, p. 579).

En ese orden de ideas, se expresa que se trata de un acto fundamentalmente unilateral, en virtud del cual el particular podrá ejercitar una actividad para la que está preliminarmente legitimado; ya que el interesado tiene un derecho preexistente condicionado a que se cumplan con determinados requisitos, condiciones o circunstancias que la autoridad ha de evaluar, (Martínez, p. 302).

La autorización tiene que ver con la validez del acto y no con su eficacia, de forma tal que sería ilícito (si es material) o ilegal (si es jurídico) *ab initio*.

La autorización, a semejanza de la concesión, es un *genus* que incluye un gran conjunto de actos administrativos que se caracterizan por remover obstáculos impuestos anteriormente para el lícito y legal ejercicio del derecho y no a éste mismo (García-Trevijano, pp. 242-243). Se diferencia de la concesión porque lo que se pone en ejercicio no son actividades públicas de la administración sino actos o actividades de los particulares en función de los intereses generales, donde la Administración interviene para conocer el buen orden de lo público (Fiori, p. 1074).

El efecto típico de las autorizaciones es la facultad de producir el acto autorizado, el cual es legítimo sólo después de la emanación del acto que lo autoriza (Merlo, p. 93).

Por otra parte, hay que estar conscientes de que la realidad cotidiana nos presenta un conjunto de actos híbridos que tienden un puente de unión entre ellos.

En efecto, si lo peculiar de la concesión es que se establezca una relación permanente entre concedente y concesionarios y, lo característico de la autorización es que la administración se desatienda de la actuación del administrado (le es indiferente a aquélla, por ejemplo, que el autorizado a cazar cace o no; ejercite o no una profesión como pasante, etcétera). Hoy día encontramos muchas actividades para cuyo desarrollo se requieren actos jurídicos habilitadores, que si no son verdaderas concesiones en el sentido clásico del término, son algo más que autorizaciones negativas, puesto que hay un seguimiento constante por parte de la administración. Ubi-

cados en el terreno de las prestaciones, traigamos a colación un conjunto de actividades que sin haber sido asumidas como servicio público por la administración, están intervenidas poderosamente por aquélla, que las regula hasta los más íntimos detalles. El ejercicio de la banca o de seguros, y, en fin, la permanente y gradual intervención en sectores antes libres de las injerencias, reclaman una serie de actos administrativos anteriores que insertan al administrador dentro del ordenamiento concreto. Dichos actos, más que autorizaciones negativas clásicas, son operaciones positivas (García-Trevijano, p. 244).

El artículo 5º —en combinación con el 25 de nuestra ley suprema— consigna la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, y si bien toda la riqueza está supeditada al interés general, sólo mediante ley se puede reservar el sector público recursos o servicios sustanciales (*Cfr.* aa. 25, pfo. cuarto; 27, pfo. primero, y 28, pfo. cuarto de la Constitución).

En otras palabras, este derecho constitucional de libertad de actividad económica en la esfera jurídica del sujeto, independientemente de toda actividad de la autoridad administrativa, no puede llevarse a la práctica indiscriminadamente, sino sólo con respecto a aquellas industrias que no están sujetas a especial autorización. De tal fundamentación infiérese la libertad de empresa y la iniciativa privada y, consecuentemente, aunque la administración intervenga considerablemente, un sector, *v. gr.* el bancario, el de seguros, los actos habilitadores para poder ingresar en ellos como empresarios, no son concesiones sino autorizaciones; lo que sucede es que, en atención a la importancia de los actores que se intervienen, la administración vigila de cerca las actividades que se realizan con la posibilidad de sancionar a los transgresores de normas que puede llegar incluso a la expulsión del sector (*id.*, p. 245).

Algunos se preguntarán por qué se extiende el control y la vigilancia de la administración más allá del acto inicial habilitante, es decir, de la autorización.

En muchas ocasiones no es factible tutelar el interés público sólo a través del acto inicial, sino que es necesario observar la actividad subsecuente. De ahí que surjan relaciones jurídicas entre administración y autorizado de la que tratan derechos y obligaciones por ambas partes (*id.*, p. 246).

Por tales razones, a este tipo de acto se le ha llamado “acto autorización-concesional”, porque participa de ambas naturalezas, tipo híbrido que De Valles, en 1924, bautizó como autorización *ut facias*. El propio autor considera la autorización como fundamental-

mente negativa —*ut ne facias*—; por ello califica a la anterior como figura excepcional de autorización (*loc. cit.*).

Para la doctrina administrativista mexicana, licencia, autorización y permiso son sinónimos. Las sutilezas en la distinción realzan dicha sinonimia. Ello significa, pues, que el satisfacer los requerimientos legales para obtener un permiso equivale a levantar un escollo o prohibición para ejercer una actividad, facilitando así su realización, pues de lo contrario, la prohibición eliminaría la hipótesis de la existencia de un derecho previo que tiende a ampliar la esfera del particular (Hernández, p. 2388).

La legislación administrativa mexicana configura un universo de permisos administrativos, el cual engloba el régimen jurídico de los particulares para explotar y utilizar vías generales de comunicación; realizar actividades de índole industrial, comercial y financiera (esto recientemente al reprivatizarse la banca), cuyo contenido supone la observancia de medidas sanitarias o de salud pública; los reglamentos de policía y buen gobierno, como de las localidades municipales de entidades federativas u otras disposiciones de policía administrativa (intervencionismo administrativo, una de las tres funciones jurídicas tradicionales de la administración pública) como la materia forestal, de pesca y caza. La aplicación del concepto de permiso administrativo por la legislación, conceptuada ésta como fuente de derecho administrativo, se singulariza por la similitud con que se hace referencia al permiso, a la autorización y al otorgamiento de licencias, como un reflejo muy meridiano de la semejanza que hay entre los distintos vocablos que la doctrina utiliza (Olivera, p. 236).

El permiso administrativo o autorización tiene el mérito de actualizar un derecho en potencia del particular", dado que existe con sujeción a determinadas condiciones (Olivera, p. 236).

La interpretación que ha sido elaborada por los jueces —a propósito de las distintas nociones de permiso administrativo que ostenta la legislación— se ha convertido en un factor que contribuye in extenso a su análisis y conocimiento. El concepto "permiso administrativo" en los criterios de jurisprudencia de nuestro máximo tribunal (la SCJN) tiene que verse con las libertades económicas de los particulares y con las facultades concedidas por la ley al poder público para regular o restringir sus actividades, ya por la naturaleza de dichas actividades, ya por el carácter público de los bienes que se explotan o utilizan (Hernández, p. 238).

El criterio judicial respecto a la autorización y aprobación administrativas lo encontramos en la siguiente ejecutoria de la Suprema Corte:

AUTORIZACIÓN Y APROBACIÓN ADMINISTRATIVAS. La autorización administrativa es el acto mediante el cual el ente público remueve los obstáculos que existen para el ejercicio de un derecho ya preexistente en el patrimonio del solicitante, en tanto que la aprobación es el acto por el cual se permite que otro acto ya emanado produzca efectos jurídicos, y aunque la autorización es análoga a la aprobación, hay diferencia en cuanto al orden de la sucesión temporal. En el primer supuesto la autoridad ejercita el control para determinar si el acto está de acuerdo con el derecho vigente; y en el segundo si es conveniente, oportuno o en general corresponde a una buena administración. La aprobación contiene la declaración de que el acto a que se ha concedido la autorización es de buena administración y es indicativa de la voluntad del órgano de control para que adquiera los efectos a que está destinado; entraña la declaración de la legitimidad y de la conveniencia del acto administrativo y produce efectos desde la fecha del acto o del contrato (*Semanario Judicial de la Federación —SJF—*, 5ª época, t. CXIX, p. 244).

Bibliografía: Acosta Romero, M., *Derecho administrativo*, 10ª ed., México, Porrúa, 1992; Berger, Adolf, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Filadelfia, The American Philosophical Society, 1953; Fiorini, Bartolomé, A., "Noción fundamental de la concesión, la autorización y el permiso", *Revista de Derecho y Administración Municipal*, Buenos Aires, diciembre de 1944; Hernández Espíndola, O., "Permiso administrativo", *Diccionario jurídico mexicano*, 2ª. ed., México, Porrúa, 1988; Labariega Villanueva, Pedro Alfonso, "Las empresas de interés social y la actividad pesquera", *Derecho Pesquero*, Revista de la Academia Internacional de Derecho Pesquero, México, n° 8, agosto de 1983; Merlo, Nicola, "Sulla distinzione tra autorizzazioni e concessioni amministrative", *Rivista del Diritto della Navigazione*, Italia, 1952, p. II, n° 1-2; Nava Negrete, Alfonso, "Concesión administrativa", *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1976; Pellise Prats, B., "Licencia administrativa", *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Seix, 1974, t. XV, n° 7.

Pedro LABARIEGA

Comentario: Es preciso destacar que, mediante las figuras jurídicas denominadas "concesión" o "permiso", el Estado otorga a los particulares el derecho para explotar un recurso natural que forma parte de los bienes del dominio directo de la nación, pues la flora y fauna acuáticas constituyen un recurso natural. En efecto, el párrafo sexto del artículo 27 constitucional señala que la explotación, el uso

o aprovechamiento de los recursos naturales, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes de la materia.

Asimismo, el párrafo noveno del artículo 28 de nuestra Constitución Política establece que:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las Leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de servicios y utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contrarién el interés público.

De acuerdo con los aspectos constitucionales a que se ha hecho referencia, el otorgamiento y funcionamiento de las concesiones deben estar determinados por la ley, toda vez que el ejercicio de los derechos del Estado, por los particulares, no pueden quedar al arbitrio de las partes, ya que se trata de aspectos de interés público.

La regulación de la concesión en nuestro país se encuentra establecida en diferentes ordenamientos legales, según la materia, en donde se observa la falta de uniformidad en su tratamiento.

En la doctrina del derecho administrativo coinciden en el concepto de concesión administrativa: Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro y Miguel Acosta Romero, quienes apuntan que una concesión es un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos, para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial.

El maestro Gabino Fraga ubica al permiso administrativo entre los actos jurídicos directamente orientados a cumplir la esfera de derechos y obligaciones de los particulares frente al Estado, y lo define como "un acto administrativo, por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio del derecho de un particular". Andrés Serra Rojas distingue al recurso administrativo de la concesión, argumentando que ésta es un acto constitutivo por medio del cual la ad-

ministración confiere derechos a un particular, y el permiso alude a levantar una preliberación.

La concesión la podemos definir como el acto administrativo a través del cual el Estado concede, otorga a los particulares concesionarios, el derecho para aprovechar un bien propiedad del Estado, y en el caso que nos ocupa el aprovechamiento de los recursos pesqueros.

Hablar de concesión o permiso es un fenómeno común que se observa en la legislación administrativa, toda vez que se hace necesario darle un nombre distinto al acto administrativo por el cual se le otorga el derecho a un particular para aprovechar los bienes de la nación, pues estos actos revisten características especiales y distintas en diferentes casos, por lo que el legislador se ve obligado a diferenciarlos para una mejor administración, de donde se colige que es por mandato del legislador que algo puede ser objeto de concesión o de permiso, en el entendido de que en el fondo se trata en estricto sentido de una concesión, ya que otorga el derecho de aprovechar un bien del dominio directo de la nación, y en el caso de las concesiones y permisos para pesca no existe una diferencia sustancial, salvo la de su temporalidad y la de los requisitos para otorgar uno y otro, pero se reitera que en ambos casos son actos administrativos por los cuales se permite a un particular el aprovechar recursos pesqueros.

Las concesiones o permisos se otorgan por embarcaciones o unidades de esfuerzo pesquero; ello con objeto de poder dimensionar correctamente el esfuerzo a que se sujeta una zona, una especie o grupo de especies, debiéndose entender por unidad de esfuerzo pesquero el conjunto de instrumentos, equipos y técnicas pesqueros que operados por el hombre, originan una actividad productiva, medible y valuable.

El artículo 92 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos dispone que tienen capacidad para obtener el abanderamiento y matrícula de embarcaciones como mexicanas: las personas físicas de nacionalidad mexicana y las personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

La Ley de Pesca no prevé un porcentaje determinado para la inversión extranjera, de suerte que resulta aplicable lo dispuesto en el tercero y cuarto párrafos de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que previene que en los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en un porcentaje que no exceda del 49% del capital de la empresa,

y siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa, agregando, además, en su cuarto párrafo que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje a que alude el párrafo anterior, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país, fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá, en casos específicos, la inversión extranjera.

Interpretado el artículo 92 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, en relación con lo dispuesto en los párrafos tercero y cuarto de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se advierte que en tratándose de empresas navieras cuyo objeto social sea la pesca, podrán obtener el abanderamiento de sus embarcaciones, aun en el caso de que sus escrituras constitutivas no tengan cláusula de exclusión de extranjeros, pues la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera es posterior (*Diario Oficial* de la Federación de 9 de marzo de 1973) a la Ley de Navegación y Comercio Marítimos (*Diario Oficial* de 21 de noviembre de 1963).

De lo anterior se concluye que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera, por ser posterior, deroga en lo conducente a la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, desprendiéndose, en consecuencia, que las personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas con participación de capital extranjero y cuya actividad sea la de pesca, pueden abanderar como mexicanas sus embarcaciones.

El criterio anterior se confirma con lo dispuesto en el artículo 4o. de la Ley para el Desarrollo de la Marina Mercante Mexicana (*Diario Oficial* de la Federación de 8 de marzo de 1981) que previene que para los efectos de la citada Ley, se entenderá por empresa naviera mexicana a las personas físicas de nacionalidad mexicana, o las personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas que tengan en operación embarcaciones de su propiedad matriculadas y abanderadas mexicanas. En este dispositivo no se distingue si estas empresas tienen o no cláusula de exclusión de extranjeros, siendo válido el principio general de derecho, que señala que donde la ley no distingue el intérprete, no debe distinguir.

Bibliografía: *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., Porrúa, México 1991; Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, 3a. ed., México, Limusa, 1991; Fraga Gabino, *Derecho ad-*

ministrativo 30a. ed., México, Porrúa, 1991; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1979.

Miguel Ángel GARITA ALONSO
Francisco CERVANTES RAMÍREZ

ARTÍCULO 11. Los permisos que otorgue la Secretaría de Pesca tendrán una vigencia que no podrá exceder de cuatro años, y podrán ser transferidos en los términos del artículo 8o. de esta Ley, con excepción de los que se otorguen para la realización de la pesca de fomento; la pesca deportivo-recreativa y los que se refieran a trabajos pesqueros necesarios para fundamentar la solicitud de las concesiones de pesca comercial.

Comentario: Mientras que México, igual que todos los países de Latinoamérica, los asiáticos y los africanos, mantuvieron vigente una política proteccionista de su economía, las concesiones administrativas de sus instrumentos legales fueron poco usadas por sus gobiernos.

Por razones históricas, pero principalmente como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, las economías nacionales afectadas por tal acontecimiento buscaron los caminos o procedimientos que les permitieran protegerse del desastre económico. Así surgió el fenómeno de la nacionalización de bienes de los particulares, nacionales y extranjeros, en los países de Europa, Asia y en no pocos de América Latina para proteger sus intereses nacionales de injerencias extranjeras. Los gobiernos desconfiados de la inversión extranjera, con todos los instrumentos legales a su alcance, la prohibieron o la restringieron. El mismo gobierno optó por transformarse en empresario y monopolizar las actividades económicas más importantes o estratégicas.

La proliferación de empresas públicas hizo que los recursos naturales fueran objeto de explotación casi exclusiva de las mismas, así como también los grandes servicios públicos, sobre todos los de carácter económico, como el suministro de electricidad y gas, los telefónicos y telegráficos, los transportes ferroviarios, aéreo y marítimos, el bancario, la producción de petróleo y acero, etcétera.

Hace algunos años todavía era válido lo que dijimos, que la concesión administrativa sin estar en decadencia “mucho terreno ha perdido en favor de otro régimen legal contemporáneo: el de las empresas públicas”.

El mundo en que vivimos ahora ha producido cambios radicales. Se abandona el proteccionismo económico y se libera a la economía rompiendo las fronteras entre los países, fomentando el libre tránsito de mercancías y servicios.

México sigue esa nueva tónica que predomina en todos los países subdesarrollados y ha modificado numerosos instrumentos legales administrativos, como el de pesca, para recoger el cambio, y como sucedió en nuestro siglo XIX, se revive la concesión administrativa como la forma jurídica más dúctil para la explotación de esos dos grandes campos que son los recursos naturales del país y los servicios públicos de naturaleza económica.

La concesión administrativa por definición es “un acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público”, claro, a cambio de que se de al Estado una regalía o prestación económica. Siendo tan precisa en su objeto, sin embargo aún no se supera en nuestra legislación administrativa federal la confusión en su uso frente a otras figuras jurídicas similares y por lo mismo no idénticas como son los permisos, las autorizaciones y las licencias administrativas.

Frecuente es encontrar en leyes administrativas el uso indistinto que hacen de los conceptos “concesión” y “permiso”, cuando es claro que ambos difieren entre sí sustancialmente. Por ejemplo, la Ley Federal de Radio y Televisión, que para el caso explotan una estación de radio o televisión de tipo comercial, impone la concesión, y para estaciones no comerciales, el permiso, siendo que se trata del mismo bien del Estado: el espacio.

Permiso administrativo, autorización administrativa, licencia, que son lo mismo, es un acto administrativo que da el derecho al permisionario particular, de poder ejercer otro derecho que ya posee, para lo cual exige la previa satisfacción de requisitos a fin de proteger el interés público. Aquí no se trata ni de explotar un bien propiedad del Estado ni de explotar un servicio público, y, por ende, el instrumento jurídico adecuado es el permiso y no la concesión. En el permiso, el particular ya posee un derecho sustantivo pero que no puede ejercer sino hasta que satisfaga o llene requisitos que aseguren que aquel ejercicio se hará sin perjuicio de la sociedad o colectividad. Ejemplo típico es la licencia para manejar el automóvil en las vías públicas, o abrir establecimientos comerciales al público.

Por esa diferencia de fondo la concesión sirve de mejor base al Estado para una mayor intervención en las actividades del concesionario, ya sea en el régimen económico de la concesión o en una vigilancia más estrecha en su explotación. Esto último no puede acontecer en el permiso administrativo.

No se ignora que existen servicios públicos prestados mediante permiso, e inclusive que también se otorgan permisos para explotar algunos recursos naturales, así sea bajo ciertos matices un tanto diferentes de la concesión misma. No existen razones de orden práctico para hacer un uso arbitrario de estos dos conceptos, pues cada uno responde y tiene su propio beneficio individual y utilidad social.

Domina en la concesión administrativa su naturaleza de decisión de la administración pública regida por la ley. Ciertamente es que el concesionario puede convenir con la administración en algo del contenido de la concesión como el régimen de tarifas o financieros y que da lugar a que algunos autores piensen que se trata de un verdadero contrato y no un acto unilateral del poder público; sin embargo, la práctica administrativa enseña con toda objetividad que ambas voluntades, la de la administración y la del concesionario, están subordinadas a las reglas de la ley que impiden el libre juego de tales voluntades.

Bibliografía: Nava Negrete, Alfonso, *Aspectos jurídicos de la planeación en México. Política concesionaria, bienes y servicios*, México, Porrúa, 1981; *idem*, *Diccionario jurídico mexicano*, A-CH, 2ª. ed., revisada y aumentada, México, Porrúa, UNAM, 1987, 566.

Alfonso NAVA NEGRETE

Comentario: En el capítulo II de la Ley de Pesca se reitera la forma de administrar los recursos pesqueros a través de las figuras jurídicas de la concesión, permiso o autorización como se reitera en el artículo 4o. del propio ordenamiento jurídico, y se precisa que las actividades de captura, reproducción y cultivo requieren del otorgamiento de los títulos mencionados, exceptuándose la pesca de consumo doméstico, la deportiva-recreativa y las de acuacultura que se lleven a cabo en aguas que no sean de jurisdicción federal. Ante la necesidad de dar respuesta a los reclamos del sector pesquero de que le fuese garantizada su permanencia en la actividad,

y de esta forma planear las inversiones y obtener créditos a corto, mediano y largo plazos, con base en concesiones o permisos, el legislador amplió a cuatro años la temporalidad de los permisos y hasta por cincuenta años las concesiones para el cultivo, a fin de lograr propósitos referidos y satisfacer las demandas del sector; cabe hacer mención que en el caso de la temporalidad de cincuenta años mencionada, obedece también a que este plazo lo señala también la Ley General de Bienes Nacionales para concesionar inmuebles de propiedad federal.

El otorgamiento de los permisos para el aprovechamiento de la flora y fauna acuáticas que el Estado tiene, pero que la misma está subordinada a la regla del artículo 16 de la Constitución federal, en cuanto este precepto impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a los derechos de los particulares, debe entenderse por facultad discrecional el poder de libre aplicación que la ley reconoce a las autoridades administrativas, sobre el contenido de sus actos o de sus acciones. Esta libertad autorizada por la Ley puede ser de mayor o menor rango y resulta visible cuando la autoridad tiene la elección entre dos decisiones.

Por lo anterior, el Estado puede negar el otorgamiento de un permiso, pues no se trata de un derecho que tenga el particular, sino de una expectativa de derecho, si reúne los requisitos que la Ley y el Reglamento establecen, con la aclaración que ya hemos mencionado, que los permisos de pesca son en el fondo concesiones, porque permiten el aprovechamiento de un bien del dominio dentro de la nación.

A este respecto, cabe mencionar lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales que prevé:

Las concesiones sobre bienes de dominio directo cuyo otorgamiento autoriza el artículo 27 constitucional, se regirán por lo dispuesto en las leyes reglamentarias, en todo caso, siempre el Ejecutivo tendrá la facultad para negarlo:

- I. Si el solicitante no cumple con lo que tales leyes dispongan;
- II. Si se creara un acaparamiento contrario al interés social;
- III. Si la Federación decide emprender una explotación directa de los recursos de que se trate;
- IV. Para crear reservas nacionales.

Otro aspecto a resaltar en este artículo es el relativo a la figura jurídica de la transferencia de los permisos que puede darse en los

términos del artículo 8o. de la propia Ley. A este respecto cabe reiterar que esta figura jurídica de la sustitución de los titulares de concesiones o permisos de pesca comercial es novedosa, y su propósito es el de facultar la realización de actividades pesqueras y evitar que los bienes destinados al cumplimiento de la concesión o permiso permanezcan ociosos, pues la autoridad pesquera, en los términos del Reglamento, podrá autorizar la sustitución de titulares, cuando por cualquier título se tramita la propiedad de tales bienes; de esta manera se logra que las embarcaciones y grupos de pesca constituyan una verdadera garantía para la obtención de créditos y un uso óptimo de aprovechamiento.

El artículo 29 del Reglamento de la Ley de Pesca señala los requisitos para que la autoridad pueda autorizar la sustitución de los derechos de la concesión o permiso, a saber:

A) Que haya transcurrido por lo menos un año del ejercicio de los derechos derivados del título correspondiente, salvo en el caso de muerte del Titular.

B) El sustituto cumpla con los requisitos que señalan la Ley y este Reglamento, y

C) Se trasmitan al sustituto por cualquier título, los bienes destinados al cumplimiento del objeto de la concesión o permiso o se cuente con los bienes necesarios para dicho fin.

A la solicitud deberá acompañarse el convenio y, en su caso, los documentos en donde conste la transmisión de los bienes destinados al cumplimiento del objeto de la concesión o permiso, o el título legal que faculte al sustituto a la disposición o utilización de los bienes necesarios.

Por último, el precepto en comento establece una excepción a la transferencia de los permisos que se refieran a la realización de pesca de fomento; la pesca deportivo-recreativa y los relativos a trabajos pesqueros, para fundamentar la solicitud de las concesiones de pesca comercial; de lo que se desprende que la sustitución de los titulares de concesiones o permisos se hará de los que se encuentren en la pesca comercial.

Bibliografía: Acosta Romero, Miguel, *Teoría general de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1984; Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991; *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 1991; Fraga, Gabino, *De-*

recho administrativo, 3a. ed., México, Porrúa, 1991; Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, Madrid, Aguilar, 1980.

Miguel Ángel GARITA ALONSO
Francisco CERVANTES RAMÍREZ

ARTÍCULO 12. La Secretaría de Pesca podrá otorgar permisos para realizar la pesca de fomento a quienes acrediten capacidad técnica y científica para tal fin.

Comentario: La pesca de fomento es la que tiene como propósito el estudio, la investigación científica, la experimentación, la exploración, la prospección, el cultivo, el desarrollo, la repoblación o conservación de los recursos constituidos por la flora y fauna acuáticas y su hábitat, así como la capacitación de las personas que en cualquier forma intervengan en la pesca y experimentación de equipos y métodos para esta actividad. Es atribución de la Secretaría, promover este equipo de pesca, a través del otorgamiento de permisos a personas físicas o morales. Estos podrán comprender la comercialización de las capturas que se obtengan, con los límites y condiciones que se establecen en el propio permiso, pero siempre la función sustantiva será el cumplimiento de los objetivos de los programas y el desarrollo de la investigación pesquera y acuacultura, así como experimentación de equipos y métodos para esta actividad.

Por las características y fines de este tipo de pesca, es natural que quienes pretendan obtener un permiso para practicarla deberán acreditar su capacidad científica y técnica, a través de títulos o certificados expedidos por instituciones académicas; de constancias expedidas por autoridad competente que demuestren la experiencia del solicitante, y de otros medios que a juicio de la Secretaría comprueben la capacidad científica y técnica de los interesados, en el caso de que el solicitante de este permiso sea una persona física o moral de origen extranjero, la capacidad científica o técnica podrá ser acreditada por su respectiva representación diplomática.

La solicitud de permiso para realizar pesca de fomento se deberá acompañar del programa de estudio o de investigación científica que se pretenda realizar, el cual deberá contener: nombre del responsable, objetivos, aplicación práctica de los resultados, participantes, materiales y equipos a utilizar, en su caso, operación a realizar con su calendarización, zonas y profundidades de operación, determinación de especies, materia del estudio o investigación, y canti-

dad de muestras a recolectar. Además, los solicitantes con propósitos de exploración y experimentación a bordo de buques oceanográficos o de investigación, deberán proporcionar las características de la embarcación y de sus instalaciones a bordo; maniobras a realizar, tripulación y técnicas de pesca que serán empleados, así como el programa de experimentación o exploración que se pretenda llevar a cabo; los datos de capacidad de pesca y captura esperada, plan de cruceros, incluyendo mapa y red de estaciones y disponibilidad futura de los resultados del proyecto.

Con objeto de que la pesca de fomento cumpla efectivamente con sus fines, la Secretaría de Pesca recibirá del permisionario un informe preliminar, y posteriormente el informe final del resultado; los plazos de entrega se fijarán en el propio permiso.

Los permisionarios deberán, además, admitir a bordo de sus embarcaciones, a observadores de la Secretaría de Pesca, la cual determinará su número y forma de contratación, en función de las características del buque y los fines de la investigación. Cuando el programa sea en instalaciones terrestres, también deberá el permisionario admitir observadores acreditados por la Secretaría.

La Ley de Pesca y su Reglamento regulan toda actividad que se realiza en las aguas de jurisdicción federal, y en este caso tratándose de fines científicos y de investigación, el permiso para tal efecto no se otorga sino hasta que sean acreditados los requisitos y características que el solicitante deberá cubrir, respectivamente, garantizando así, que no se dañará a la flora y fauna marinas y buscando nuevas y mejores formas de cultivo, así como la preservación del ecosistema.

Bibliografía: Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1984; *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 1991; Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, Madrid, Aguilar, 1980.

Mario MELGAR ADALID

ARTÍCULO 13. Los permisos para la pesca deportivo-recreativa se expedirán a personas físicas nacionales o extranjeras.

Se destinan exclusivamente a la pesca deportivo-recreativa, las especies que determine el Reglamento dentro de una franja de 50 millas náuticas, contadas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

No podrán realizarse actividades de pesca distintas a las de investigación sobre las especies destinadas a la pesca deportivo-recreativa en las áreas de refugio que para éstas pudiera establecer la Secretaría de Pesca, en los términos de la fracción VI del artículo 3º de la presente ley.

Comentario: La pesca deportivo-recreativa es la que se practica con fines de esparcimiento, con las artes de pesca y características previamente autorizadas por la Secretaría de Pesca, de tal suerte que por su propia naturaleza, sólo pueden otorgarse permisos a personas físicas nacionales o extranjeras.

El legislador, consciente de la importancia que tiene la pesca deportivo-recreativa, estableció que en una franja de cincuenta millas náuticas, contadas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial, se destinarán exclusivamente a la pesca deportivo-recreativa las especies que determine el Reglamento.

Ello, indudablemente porque constituye una importante fuente de divisas y de empleos que se logran a través del turismo que se realiza alrededor de esta actividad pesquera, y que en muchos casos permite que un gran número de hoteles, restaurantes y prestadores de servicios turísticos encuentren su sustento en esta importante actividad.

El Reglamento en vigor, en su artículo 60, destina a la pesca deportivo-recreativa dentro de una franja de cincuenta millas náuticas, contadas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial, las especies denominadas marlín, pez vela, pez espada, sábalo o chiro, pez gallo y dorado.

La pesca deportivo-recreativa que se efectuó desde tierra no requiere de permiso, pero quienes la practiquen deberán utilizar las siguientes artes: caña o línea con anzuelo, con carnada o señuelo.

La pesca deportivo-recreativa también puede practicarse a bordo de alguna embarcación con las artes de pesca antes señaladas, en cuyo caso requiere de permiso.

La pesca deportivo-recreativa subacuática requiere igualmente de permiso, y únicamente se permite buceando a pulmón con arpón de liga o resorte.

Las anteriores consideraciones encuentran sustento en el capítulo VIII del Reglamento de la Ley de Pesca.

Celoso igualmente el legislador de la conservación de estas especies destinadas a la pesca deportivo-recreativa, sólo permite que en los lugares de refugio que la propia Secretaría establezca, se lleven a cabo labores de investigación.

En términos del artículo 7º del Reglamento de la Ley de Pesca, la captura comercial de las especies destinadas a la pesca deportivo-recreativa se permite sólo fuera de la franja de cincuenta millas náuticas previstas en este artículo y siempre y cuando se demuestre, mediante un dictamen técnico, que existe un volumen adecuado para el fomento y desarrollo de la pesca deportivo-recreativa.

Bibliografía: Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1984; *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 1991; Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, Madrid, Aguilar, 1980.

Raúl CERVANTES AHUMADA

ARTÍCULO 14. La Secretaría de Pesca, de conformidad con el interés nacional y de acuerdo con los tratados y acuerdos internacionales de los que México es parte, determinará y en su caso declarará si existen excedentes por especie; en tal circunstancia, permitirá, con carácter de excepción, que embarcaciones extranjeras, participen de dichos excedentes, en la zona económica exclusiva y mediante el cumplimiento de los requisitos y condiciones que para cada caso establezca la propia dependencia. En todo caso, se estará siempre a la más rigurosa reciprocidad.

El permiso respectivo será intransferible y se sujetará a la suscripción de comercios con los Estados que lo soliciten y, en el caso de las personas físicas y morales de nacionalidad extranjera, previa solicitud y cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento.

Comentario: La Ley de Pesca de 1972 establecía la prohibición de embarcaciones extranjeras para pesca en aguas nacionales. Con el avance y cooperación internacional que se plasmó en las Conferencias sobre Derecho del Mar, tal prohibición se reiteró en la reforma del 13 de febrero de 1976 a la referida Ley de Pesca, para quedar en los términos del artículo 41 de la siguiente Ley de Pesca de 27 de noviembre de 1986. La zona económica exclusiva con una superficie de tres millones de kilómetros cuadrados y una extensión de doscientas millas náuticas (dentro de esa zona se consideran las doce millas de mar territorial contiguas a las playas), había sido

plasmada en el artículo 27 constitucional desde la reforma del 6 de febrero de 1976 y en su respectiva Ley Reglamentaria de 13 de febrero del mismo año. A nivel internacional, esta zona económica no se constituyó sino hasta la Tercera Convención del Mar, celebrada en Jamaica el 10 de diciembre de 1982, que México ratificó el 18 de marzo de 1983 y publicó el 10. de junio de ese año. En los debates parlamentarios de esta Ley se resaltó que la flota pesquera mexicana de embarcaciones mayores se había duplicado en un periodo de doce años, entre 1970 y 1982, aunque el ritmo de crecimiento no se había mantenido en los últimos años.

La presente Ley de Pesca, publicada el 25 de junio de 1992, trata de evitar la sobrerregulación de las actividades pesqueras, por lo que su texto representa una simplificación con relación a la anterior Ley de 1986, trasladando múltiples disposiciones al Reglamento de la Ley, publicado el 21 de julio de 1992, para que puedan ser fácilmente adecuados a los cambios a que continuamente se somete su ejecución. En particular, el artículo 24 de la Ley establece el régimen de permisos para la explotación de recursos pesqueros, excedentes únicamente fuera del mar territorial y dentro de la zona económica exclusiva. La anterior Ley sobre la materia detallaba las condiciones para la explotación de dicho permiso; en cambio, en el nuevo texto se remite al Reglamento para precisar dichas condiciones.

Un nuevo elemento de la Ley es el contemplado en este artículo que determina que la aplicación de tratados internacionales sobre pesca se regirá por el principio de reciprocidad internacional, lo que implica cada vez más, la celebración de convenios de dicha naturaleza. Efectivamente, siendo la reciprocidad el principio que consagra con mayor fidelidad la igualdad de los Estados y por el cual se expresa la cortesía entre los mismos, es un principio adoptado en un gran número de tratados celebrados por nuestro país. Este criterio de reciprocidad fue introducido en el curso del debate de la Ley, en la Cámara de Diputados, en la sesión del 28 de mayo de 1992.

México ha concluido cuatro tratados bilaterales de pesca con Alemania, Bolivia, Cuba y Japón, y ha realizado además memoranda de entendimiento sobre aspectos específicos con Estados Unidos, Guatemala, Perú y Ecuador. Siendo los tratados internacionales, así como las leyes federales, tal como es la presente Ley de Pesca, "Ley Suprema de la Nación", según el artículo 133 constitucional, lo anterior implica que su normatividad es de forzosa aplicación en todo el territorio nacional por todas las autoridades del país.

Corresponde a las autoridades federales la aplicación directa de ambas normas, y corresponde a las autoridades locales acatarlas igualmente, en el ámbito de su competencia.

Tal como se encuentra nuestro sistema constitucional, no hay superioridad entre la norma internacional y la norma federal, ambas son dos tipos de disposiciones con fuente distinta: la Ley Federal es producto del proceso legislativo a que se refiere el artículo 72 constitucional, con la intervención de ambas Cámaras del Congreso de la Unión y del presidente de la República, que se expide en ejercicio de facultades exclusivas y expresas a la Federación; mientras que los tratados internacionales son producto de la negociación internacional conducida por el presidente de la República y con la anterior participación del Senado y, en consecuencia, sin el concurso de la Cámara de Diputados, por lo que su proceso de creación no es igual al de las leyes federales. De tal manera, debido al inciso f) del artículo 72 constitucional, las leyes sólo son modificables por otras normas que hayan observado el mismo proceso de creación de las primeras, de donde se colige que los tratados no pueden derogar, abrogar o modificar a las leyes federales, con base en el mencionado principio constitucional.

Por otra parte, la diferencia entre el mar territorial y la Zona Económica Exclusiva, además de su extensión: doce millas para el primero y doscientos para la segunda, radica precisamente en que dentro del Mar Territorial corresponde el ejercicio soberano y exclusivo de nuestro país de la explotación de los recursos pesqueros, mientras que en la Zona Económica Exclusiva se permite, mediante autorización y sujeto a las condiciones que fije nuestro país, la pesca de especies declaradas en excedentes a embarcaciones extranjeras, siempre que exista reciprocidad respaldada con un tratado internacional.

Este artículo es el equivalente al 61, párrafo dos, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, ratificado por México desde 1983, que establece la posibilidad de que un Estado ribereño determine su capacidad de captura de los recursos vivos dentro de la zona económica exclusiva y permite, de acuerdo con las leyes y reglamentos correspondientes, la explotación y captura de especies excedentes.

Estos permisos deben otorgarse siempre que existan excedentes y se concrete la reciprocidad internacional. El artículo de la Ley hace referencia al interés nacional, ya que, según se mencionó en la Cámara de Diputados el 28 de mayo de 1992, las autoridades tienen el deber de "evitar la discrecionalidad en el otorgamiento de

permisos a extranjeros” y que la flota pesquera mexicana debe contar con condiciones competitivas en comparación con las flotas extranjeras (intervención del diputado Manuel Terrazas). De tal manera que el concepto de interés social debe prevalecer, según esta disposición legal, entre las condiciones para que, ante el caso cierto y declarado de especies excedentes, se otorguen permisos a navíos extranjeros.

Estos permisos son considerados con un carácter excepcional, tal como lo sugiere la redacción y la intervención del propio legislador e intervención de la diputada Cecilia Soto González en la sesión del 28 de mayo de 1992.

Dentro del proceso legislativo, el Senado igualmente participó para hacer modificaciones de estilo a este artículo durante su discusión en junio de 1992, para quedar aprobado de la manera en que se tiene actualmente.

Bibliografía: Méndez Silva, Ricardo, *El mar patrimonial en América Latina*, México, UNAM, 1974; Amerasinghe, H. S. *et al.*, *Las Naciones Unidas y el mar*, UNITAR-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974; Rabasa, Emilio O. *et al.*, *México y el régimen del mar*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974; Székely, Alberto, *México y el derecho internacional del mar*, México, UNAM, 1979; *México: Relación de tratados en vigor*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1991.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

De las Autorizaciones

ARTÍCULO 15. La Secretaría de Pesca podrá autorizar con carácter de intransferible únicamente a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, la realización de las siguientes actividades:

I. Pescar en alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera, con embarcaciones de matrícula y bandera mexicanas;

II. Instalar artes de pesca fijas en aguas de jurisdicción federal.

III. Recolectar del medio natural reproductores, larvas, post-larvas, crías, huevos, semillas o alevines con fines de producción

acuícola o de investigación. Las autorizaciones para realizar esta actividad quedarán sujetas a la disponibilidad y conservación de la especie;

IV. La introducción de especies vivas en cuerpos de agua de jurisdicción federal, y

V. La pesca didáctica que determinen los programas de enseñanza de las instituciones de educación pesquera del país.

Comentario. Refiere la ley como objeto de autorización administrativa, a determinadas actividades vinculadas con la pesca. No todas, a nuestro juicio, debieran ser así. La pesca en alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera (fracción I) y la recolección del medio natural como reproductores, larvas, poslarvas, etcétera con fines de producción acuícola (fracción III), se entiende como concesión y no autorización, por implicar aprovechamientos económicos de bienes que no pertenecen al titular de la autorización.

Fuera de esas dos, las otras actividades a que se refiere el precepto sí son campo adecuado de una autorización administrativa.

Bibliografía: Nava Negrete, Alfonso, *Aspectos jurídicos de la planeación en México. Política concesionaria, bienes y servicios*, México, Porrúa, 1981; *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1987.

Alfonso NAVA NEGRETE

De la Extinción de las Concesiones, Permisos y Autorizaciones

ARTÍCULO 16. Se extingue por caducidad las concesiones o permisos, cuando sus titulares no inicien la explotación en el plazo establecido o la suspendan, sin causa justificada por más de 30 días consecutivos; y además, en el caso de acuicultura en aguas de jurisdicción federal, cuando no cumplan con el plan de inversiones previsto.

Comentario: Caducidad administrativa —distinta de la caducidad procesal— es una acción que sanciona a quien no ejercita un de-

recho, sea del particular o de la autoridad, en un tiempo determinado.

Aquí la ley que se comenta la prevé como forma jurídica que extingue el acto administrativo concesión o permiso, precisamente porque su titular no inició el ejercicio de su derecho de explotación en el tiempo que los mismos prevén. Debiera ser la ley la que fijara este tiempo y no el acto administrativo, por la trascendencia de las consecuencias que producirá esa sanción.

Bien aplicada la caducidad cuando sin causa justificada —¿acreditada por la autoridad o por el particular ante ella?— se suspenda la explotación por más de treinta días consecutivos, pero no así cuando no se cumpla con el plan de inversiones previsto en el caso de acuacultura en aguas de jurisdicción federal, pues se trata de una hipótesis de incumplimiento que amerita una rescisión del contrato-concesión o una revocación.

Considero irregular que el Reglamento regule otras causas de caducidad en las fracciones III y IV de su artículo 74.

Bibliografía: Nava Negrete, Alfonso, *Aspectos jurídicos de la planeación en México. Política concesionaria, bienes y servicios*, México, Porrúa, 1981; *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., A-CH, México, Porrúa, 1987.

Alfonso NAVA NEGRETE

ARTÍCULO 17. Procede la revocación de las concesiones, permisos o autorizaciones, cuando sus titulares:

- I. Afecten el ecosistema o lo pongan en riesgo inminente;
- II. No proporcionen la información en los términos y plazos que le solicite la Secretaría de Pesca o incurran en falsedad al rendir ésta;
- III. No acaten, sin causa justificada, las condiciones generales de orden técnico que indique la Secretaría de Pesca dentro del plazo establecido para ello;
- IV. Transferir las autorizaciones o sin consentimiento de la Secretaría de Pesca, transfieran los derechos derivados de la concesión o permiso, y

V. Incurran en quiebra, liquidación, disolución o concurso necesario.

Comentario: Revocación administrativa es un acto administrativo que priva de efectos jurídicos hacia el futuro a otro, por razones de oportunidad, conveniencia o ilegalidad. Es decir, que los efectos producidos se respetan. No es papel de la ley decirlo, pero sí advertirlo ahora, pues la revocación no tiene los orígenes de una nulidad administrativa.

La enumeración de las causas de revocación que hace el precepto es taxativa, pero aquí sí se justificaría plenamente acudir a la fórmula genérica, y cualquier otra ilegalidad que cometan. La conservación de un recurso natural lo exige.

Bibliografía: Nava Negrete, Alfonso, *Aspectos jurídicos de la planeación en México. Política concesionaria, bienes y servicios*, México, Porrúa, 1981; *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., revisada y aumentada, México, Porrúa, 1987.

Alfonso NAVA NEGRETE

ARTÍCULO 18. Las concesiones, permisos o autorizaciones se anularán cuando con posterioridad a su otorgamiento aparezcan elementos que afecten su validez.

Comentario: Retrata esta norma la típica nulidad civil. Se entiende que después de producido el acto de concesión, permiso o autorización, se descubre en sus elementos congénitos causas o vicios que le hacen perder su validez. Desde que nace el acto, se originan sus vicios de ilegalidad que aparecen con posterioridad a los ojos de la autoridad. No dice más el precepto, excesivamente parco.

Guarda secreto el 18, sobre el tipo de nulidad administrativa que quiso y que seguramente tendrá que declarar la autoridad administrativa, y que obliga en consecuencia a aplicar supletoriamente el Código Civil del Distrito Federal.

Aunque esta supletoriedad es preferible a las graves confusiones de tener por nulidad lo que es inexistencia jurídica del acto de concesión, permiso o autorización.

La nulidad de pleno derecho es más familiar y condescendiente a la naturaleza de orden público que es la Ley de Pesca. Común

en las leyes administrativas federales es la previsión de esa nulidad que evita que el acto siga produciendo efectos válidos desde el momento en que se da su causa: realizar actos contra el tenor prohibitivos de la ley, y no desde que se declara por la autoridad.

Bibliografía: Nava Negrete, Alfonso, *Aspectos jurídicos de la planeación en México. Política concesionaria, bienes y servicios*, México, Porrúa, 1981; *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., revisada y aumentada, México, Porrúa, 1987.

Alfonso NAVA NEGRETE

ARTÍCULO 19. Los titulares de concesiones, permisos o autorizaciones que incurran en causas de caducidad o de revocación no podrán ser titulares de concesiones, permisos o autorizaciones, sino transcurridos cuatro años, contados a partir de la declaración firme de la caducidad o revocación. Igual tratamiento se dará en los casos de anulación imputables a sus titulares.

La caducidad, la revocación y la anulación se declararán de acuerdo al procedimiento que establezca el Reglamento, el cual otorgará a los interesados la garantía de audiencia.

Comentario: Severa es la sanción que impone el precepto a quienes su concesión, permiso o autorización hubiere sido declarado caduco, revocado o nulo. Cuatro años sin poder serlo después de la respectiva declaratoria firme. Firme si —lo entendemos así— si la autoridad administrativa la declara y el particular no la combate ante ella vía recurso administrativo o en juicio de amparo, o hasta que en éste no haya sentencia firme o ejecutoriada.

Bibliografía: Nava Negrete, Alfonso, *Aspectos jurídicos de la planeación en México. Política concesionaria, bienes y servicios*, México, Porrúa, 1981; *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., revisada y aumentada, México, Porrúa, 1987.

Alfonso NAVA NEGRETE

ARTÍCULO 20. La Secretaría de Pesca mantendrá un Registro Nacional de Pesca que será público y gratuito, por lo que hace a las inscripciones que en éste se realicen; en el que se inscribirán de manera obligatoria las personas físicas o morales que se dediquen a esta actividad al amparo de una concesión, permiso o autorización, con excepción de las personas físicas que efectúen pesca deportivo-recreativa.

Igualmente, deberán inscribirse las embarcaciones dedicadas a la actividad pesquera en el Registro Público Marítimo Nacional, así como las unidades de explotación acuícola, las escuelas pesqueras y los centros dedicados a la investigación o enseñanza en materia de flora o fauna acuáticas.

La Secretaría de Pesca expedirá el certificado de registro correspondiente.

Comentario: El Registro Nacional de Pesca es una institución creada por la ley, para dar certeza, autenticidad o seguridad jurídica a hechos o actos, bienes o personas; se puede decir que es un registro administrativo por ser manejado por la administración pública federal, y, por lo tanto, es de naturaleza pública.

El acto de registro lo realiza la administración de oficio, como sucede en otros registros públicos; el registro es para los particulares facultativo u obligatorio; en el caso del Registro Nacional de la Pesca, la ley establece que es obligatorio para las personas físicas o morales que se dediquen a la actividad pesquera; cabe mencionar que los actos de registro producen efectos jurídicos de diversa índole.

El Registro Nacional de la Pesca constituye un banco de datos y de información relacionado con la actividad pesquera, que sirve en primera instancia para la propia administración que realiza la Secretaría en las diversas pesquerías y asimismo, sirve al sector para mantenerse actualizado en las cuestiones pesqueras, además de permitir la planeación de esta actividad a corto, mediano y largo plazo.

El certificado de registro correspondiente es el documento que expide la Secretaría para acreditar el cumplimiento de la obligación contenida en este precepto legal.

Cabe hacer mención que la inscripción en el Registro Nacional de Pesca será por una sola vez, y los obligados a inscribirse en él deberán llenar el formulario correspondiente y permitir la verificación de los datos reportados.

La Secretaría de Pesca deberá recabar la información técnica, científica, administrativa y estadística, para mantener actualizadas el Registro Nacional de Pesca y la Carta Nacional Pesquera, asimismo, el inventario de aguas continentales interiores, susceptibles de aprovechamiento en la pesca, deberán también ser permanentemente actualizado en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Bibliografía: Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991; Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, 5a. ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1970, t. I; *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1991; Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959.

Miguel Ángel GARITA ALONSO
Francisco CERVANTES RAMÍREZ

CAPÍTULO III

De la Investigación y Capacitación

ARTÍCULO 21. La investigación científica y tecnológica, así como la capacitación que realice la Secretaría de Pesca, deberá vincularse a la producción, en particular, a la de alimentos para el consumo humano, y tendrán como propósito esencial incrementar la capacidad para identificar, cuantificar, aprovechar, administrar, transformar, conservar e incrementar la flora y fauna acuáticas.

La Secretaría de Pesca, en coordinación con las dependencias correspondientes de la administración Pública Federal, con las Instituciones de Investigación o con los particulares, establecerá servicios de investigación genética, nutrición, sanidad y extensionismo.

Para el desarrollo de las actividades de investigación científica y técnica, la Secretaría de Pesca contará con el apoyo del Ins-

tituto Nacional de la Pesca, el que realizará investigaciones científicas y tecnológicas de la flora y fauna acuáticas; dará asesoramiento para preservar, repoblar, fomentar, cultivar y desarrollar especies pesqueras; así como emitir opinión de carácter técnico y científico que proporcione elementos de juicio a la autoridad pesquera, cuando ésta se lo solicite, para la administración y conservación de los recursos; y las que le asigne el Reglamento Interior de la Dependencia.

Comentario: El capítulo III de la Ley Federal de Pesca, bajo la denominación “De la investigación y capacitación”, contiene un solo artículo, el 21, con tres párrafos que abarcan una serie de responsabilidades para el órgano federal, que debe velar por tres aspectos del referido artículo, y que es la Secretaría de Pesca de la que depende el Instituto Nacional de la Pesca.

En principio se debe establecer el concepto de lo que se entiende por investigación científica, concepto manido por el uso y mal uso de lo que en sentido estricto se debe entender.

En términos generales, la actividad científica debe orientarse a la generación de nuevos conocimientos de validez universal; es decir, a encontrar las reglas bajo la rigidez del método científico, y en el caso que nos ocupa, las reglas bajo las que ocurren los fenómenos de la naturaleza o cosa que se estudia, y aunque es de estricto sentido biológico, aquí se entrelazan una serie de conocimientos si es que orientamos el tema a la investigación de recursos marinos, como lo son la oceanografía física propiamente dicha y en general las ciencias del mar.

Para el caso, se debe de hablar de Biología Pesquera, término empleado de manera general a los recursos naturales marinos, que no marítimos, aunque no se trate de peces en el sentido estricto del término.

En la práctica, la biología pesquera, o ciencia pesquera, se divide en dos grandes ramas, en donde una es el estudio de la historia natural o ciclo de vida de la unidad del *stock*, y se refiere a cómo desovan los peces, cómo crecen y cómo se alimentan. El propósito primario es delimitar la unidad de población.

La otra gran rama de la biología pesquera es el estudio de la Dinámica de poblaciones, y tiene la tarea fundamental de conocer la tasa de crecimiento de los *stocks*, la de mortalidad y la de reproducción.

Una fracción muy importante de la tarea de la biología pesquera se concentra en las pesquerías individuales o los términos de los *stocks*, y la historia natural de las especies es pieza fundamental e indispensable para soportar y validar los estudios dinámicos de variación de los *stocks* y conocer el estado en que se encuentran.

Ahora bien, tradicionalmente los países que se dedican a explotar los recursos naturales de sus mares dividen la tarea de investigación y de uso de los *stocks* de manera muy clara. El estudio de la historia natural de las especies, en términos de un *stock*, la efectúan los institutos de investigación que generalmente se ubican en las universidades o institutos independientes altamente especializados para tal fin; en tanto que la dinámica de poblaciones es del ámbito estrictamente gubernamental, de aquellos recursos explotables comercialmente y de beneficio económico para el país, ya sea como alimento para consumo humano directo o para procesos industriales.

Rebasa en esto el ámbito estrictamente biológico, ya que intervienen factores de muy diversa índole, como lo son el económico, el social y hasta el político, ya que depende del conocimiento básico de que se disponga para planear el grado de explotación a que se someterá un recurso, planeando la actividad pesquera en todas sus fases, como es el de conocer el número de embarcaciones que extraerán el recurso de manera rentable hasta el proceso de comercialización para su consumo, en donde en cada fase intervienen aspectos impositivos hacendarios, injerencia fundamentalmente del Estado.

El primer párrafo del artículo 21 representa una carga enorme para la Secretaría de Pesca, dada la extensión y naturaleza de los litorales del país, sumado a la plataforma continental y a la zona económica exclusiva, y que representa más de 1.5 veces el territorio continental de México; además, hay que tomar en cuenta el conocimiento que se requiere en la producción pesquera de aguas continentales o de agua dulce representados en México por los escasos lagos en el sentido estricto de la palabra y reservorios de agua en las numerosas presas del país y la producción que puede representar la explotación de especies en ríos.

El órgano responsable de tal tarea es el Instituto Nacional de la Pesca, cuyas tareas especificadas en la propia Ley Federal de Pesca requieren un marco específico de acción y ampliar el Reglamento de la propia Ley para establecer la forma de coordinación y vinculación con las instituciones de investigación nacionales.

La administración de los recursos pesqueros requiere de estudios técnicos puntuales, oportunos, de acuerdo con la naturaleza del ob-

jeto a administrar, en tanto que los institutos de investigación no pueden aportar soluciones científicas a corto plazo, si es que se desea la aplicabilidad y funcionabilidad del artículo 21.

Durante un tiempo, si mal no recuerdo 1986-1988, el Instituto Nacional de Pesca conformó comités de evaluación científica de las pesquerías más importantes del país en un intento de coordinar con el órgano rector las acciones pesqueras tendentes a mejorar la administración de los recursos con base en el estado del conocimiento científico, sin que haya hecho un esfuerzo sostenido en virtud de cambio en actitudes y personas, pero los mismos no deben ser sustituto de tareas de investigación científica o de aplicabilidad del conocimiento que se traduce en aplicación de técnicas para conocer el estado que guardan los recursos.

¿Cuál es el efecto ante una tarea gigantesca, como lo es no solo el inventario de recursos pesqueros en más de 3.0 millones de kilómetros cuadrados de océano?

Las afortunadamente cada vez más numerosas instituciones de investigación dedicadas a la biología marina y, se debe subrayar, las instituciones de investigación científica, languidecen por falta de recursos económicos para abordar los estudios necesarios ante los recursos comúnmente explotados comercialmente y aquellos que potencialmente pueden llegar a explotarse en beneficio de los habitantes del país, en tanto que el Instituto Nacional de la Pesca aborda la solución de problemas de carácter puntual, y paralelamente intenta ampliar el conocimiento científico para sustentar sus opiniones técnicas, pero como ya se señaló anteriormente, la investigación científica no puede dar soluciones a corto plazo.

Todo esto se traduce en una falta de credibilidad para ambas partes, aquellas instituciones que sin coordinación efectiva orientan esfuerzos en investigación ya sea técnica o científica y la parte correspondiente a la parte gubernamental que debe suministrar los estudios puntuales para la administración de los recursos.

El espíritu de la Ley Federal de Pesca, en este caso el artículo 21 atiende una preocupación de especial trascendencia para el uso y explotación de los recursos naturales, permitiendo que éstos sean real y verdaderamente renovables, pero debe generar un planteamiento de continuidad sostenida al margen de actitudes de carácter político; ese marco tan necesario podría lograrse con la desconcentración del Instituto Nacional de la Pesca, para que los programas de investigación científica y técnica se depositen en manos de personal altamente especializado, es decir, personal que al margen de cambios políticos desarrolle su tarea bajo un enfoque estrictamente

técnico-científico, como también contemplar la coordinación de las investigaciones de institutos con capacidad para desarrollar conocimientos actualizados en temas de acuerdo con la necesidad de ampliar conocimientos en el ciclo de vida de las especies que se explotan comercialmente o aquellas que tienen potencial para su explotación además de aquellas que intervienen en la cadena alimentaria hasta los modelos de pesquerías tradicionales y la trama bio-ecológica, estudios que requieren además de un financiamiento puntual y oportuno, periodos de mediano y largo plazo para concretar las opiniones técnicas que emanen del organismo oficial en el proceso de administración de los recursos.

El artículo 21, como ya se mencionó antes, es único bajo el título de: "De la investigación y capacitación", sin que señale específicamente que es la capacitación e ignoro si el Reglamento respectivo especifique algo, pero no cuento con el mismo para informarme más ampliamente al respecto.

La Secretaría de Pesca cuenta con varios centros de capacitación pesquera en el país y cumple dentro de sus limitaciones presupuestales con objetivos de difundir conocimientos a personal dedicado a las actividades pesqueras, condición que requiere mayor apoyo gubernamental para vertebrar el conocimiento técnico a aquellos relacionados directamente con la pesca.

Hasta donde sé, en lo que se refiere a las normas de manejo de una de las pesquerías más importantes que es el camarón, pocas son las embarcaciones que cumplen con normas sanitarias para el manejo del producto, asociándose a obsolescencia de normas sanitarias de empaques, lo que implica la necesidad de hacer real la Ley en lo que se refiere a la capacitación de personal involucrado de manera directa con la pesca, y permitir el mejoramiento de la calidad del producto que es eminentemente un producto de exportación, la reglamentación respectiva, debe asociar no solo a la Secretaría de Pesca, sino a otras entidades gubernamentales para que el renglón de capacitación integre de manera efectiva cada uno de los pasos económicos de la industria extractiva.

Esto, independientemente de la necesidad de que empresas y cooperativas o entidades directamente asociadas al proceso de la pesca compartan la responsabilidad de la capacitación en las que las normas gubernamentales juegan un papel importante.

Solamente como corolario a estos comentarios, la tarea que implica el cumplimiento del artículo 21 es de especial importancia, y para la administración de los recursos pesqueros ello requiere una perfecta coordinación entre la propia Secretaría de Pesca, en este

caso a través del Instituto Nacional de la Pesca con las instituciones ligadas a estos aspectos y que no necesariamente son de exclusividad biológica, para que los recursos tanto económicos como humanos con los que cuenta el país se destinen de manera eficiente, de tal manera que se apliquen soluciones locales, regionales y nacionales, de acuerdo con el carácter de los temas a tratar.

Bibliografía: *Diccionario Enciclopédico Quillet*, tomos II y VIII, México, Editorial Cumbre, 1979; Bunge, Mario, *La ciencia, su método y su filosofía*, Buenos Aires, Editorial Siglo XX, Editorial Patria de México, sexta edición, 1992; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Mexicano: esta es tu Constitución*, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, Comentarios de Emilio O. Rabasa, octava edición, México, 1993; "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar". *Diario Oficial* de la Federación del 1º de junio de 1983; "Conferencia Internacional de Pesca Responsable", Cancún, México, 1992; *Documentos básicos*, Secretaría de Pesca, Fao; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1952.

Héctor SANDOVAL OCHOA
Emilio MACÍAS REGALADO

Comentario: En el contexto normativo de la Ley de Pesca encuentra justo registro un capítulo específico referido a las actividades de investigación tanto científica como tecnológica y de capacitación que realice la Secretaría de Pesca.

El artículo 21, que en su integridad conforma un capítulo tercero, contempla las prevenciones que norman y orientan la concretación de las funciones de investigación que tienden a conocer racional y verazmente los recursos naturales que se constituyen por la flora y la fauna acuáticas nacionales, así como derivar de éstos conocimientos los procedimientos que tienen como objeto fundamental el incremento de la capacidad de identificación, cuantificación, aprovechamiento, administración, transformación, conservación e incremento de los mencionados recursos biológicos.

La mencionada disposición normativa hace resaltar un aspecto básico en la consecución de los objetivos trazados al sector pesquero nacional, ya que sólo mediante el conocimiento de las diversas especies de la fauna y flora acuáticas; de sus volúmenes; características y demás elementos de identificación, el Estado mexicano se

encontrará en mejores condiciones de administrar racionalmente y responsablemente los referidos recursos que constituyen la riqueza pública de la nación, cuidando fundamentalmente de su conservación y la preservación del equilibrio ecológico.

Aspecto último éste que a partir del segundo tercio de este siglo ha cobrado una gran importancia en el contexto internacional, pues la investigación científica realizada por países llamados desarrollados, les ha permitido conocer las distintas especies de consumo, su población, sus cualidades migratorias, las zonas en que realizan sus ciclos biológicos y demás características de identificación que aunadas a los avances tecnológicos que han permitido una más eficaz acción de captura mediante el diseño de nuevas artes de pesca, técnicas de procedimiento, conservación y utilización de sistemas electrónicos de comunicación y detección de las grandes biomásas acuáticas, ha llevado a una indiscriminada captura de determinadas especies al grado de poner en riesgo su existencia y el equilibrio de los ecosistemas, motivo por el que desde 1958 en el seno de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hasta la Conferencia Internacional de Pesca Responsable, celebrada en Cancún, Quintana Roo, México, en mayo de 1991, y la Conferencia Interamericana de Pesca Responsable celebrada en la ciudad de México, en julio de 1993, se ha manejado por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas y en lo que corresponde al bloque Continental Americano, el imperativo de armonizar la captura de los recursos acuáticos con el equilibrio del medio ambiente y la preservación de los ecosistemas mediante la adopción de un Código Internacional de Conducta que Regule una Pesca Responsable.

Por otro lado, resulta importante destacar que la Tercera Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, celebrada en Bahía Montego, Jamaica, en 1982, documento que no obstante no encontrarse en vigor a pesar de haber sido ratificado por el Senado de la República, reconoce a los Estados ribereños el derecho exclusivo que les deriva del ejercicio de su soberanía, de regular, autorizar y realizar actividades de investigación científica marina en su mar territorial. Asimismo, que en ejercicio de su jurisdicción poseen el derecho a regular, autorizar y realizar actividades de investigación marina en su zona económica exclusiva y en su plataforma continental; criterios que encauzan las acciones que en esta materia lleva a cabo el gobierno federal a fin de administrar responsablemente los recursos pesqueros de la nación.

Una acción más que se enumera en el dispositivo en comento, lo es la capacitación en materia pesquera, elevado acierto del legislador, pues con ella se complementa la estrategia nacionalista de administración racional y responsable de los recursos biológicos marinos, persiguiéndose así un desarrollo y difusión de tecnologías que permitan optimizar la eficiencia en las capturas, el desarrollo de biotécnicas para el cultivo de las especies y en general lograr un óptimo aprovechamiento de los recursos.

Del análisis del dispositivo en mención se desprende que las actividades que en esta materia realice la Secretaría de Pesca, deberán vincularse en general con la elaboración de productos pesqueros, haciendo énfasis en la de los alimentos destinados al consumo humano directo, prescripción que encuentra su origen en la filosofía social que a través de nuestra historia ha inspirado al Estado mexicano de velar primordialmente por la satisfacción alimentaria de la población.

Un aspecto que merece comentario especial lo constituye la innovación que la ley en estudio introduce en materia de investigación, genética, nutrición, sanidad y extensionismo, ya que abre estas actividades a las instituciones de investigación y a los particulares, permitiendo así la participación de otras instituciones oficiales y al sector privado en el establecimiento de esta clase de servicios, disposición ésta que resulta congruente con una filosofía política que corresponsabiliza a todos los sectores en el impulso de un desarrollo compartido.

De esta manera, deja la ley en comentario la rigidez de que solo la Secretaría del ramo podía, otrora, proporcionar los servicios mencionados.

Finalmente, habrá que destacar que para el desarrollo de las actividades de investigación científica y técnica, la Secretaría del ramo contará con el apoyo de un órgano desconcentrado constituido por un Instituto Nacional de la Pesca, el que entre otras de las funciones legalmente conferidas, posee las de dar asesoramiento para preservar, repoblar, fomentar, cultivar y desarrollar especies pesqueras, y emitir opinión de carácter técnico y científico que proporcione elementos de juicio a la autoridad pesquera cuando ésta se lo solicite, a fin de administrar y conservar los recursos marinos.

Bibliografía: *Diccionario Enciclopédico Quillet*, tomos II y VIII, México, Editorial Cumbre, 1979; Bunge, Mario, *La ciencia, su método y su filosofía*, Buenos Aires, Editorial Siglo XX, Editorial Patria de México, sexta edición, 1992; Cámara de Diputados del H. Congreso de

la Unión, *Mexicano: esta es tu Constitución*, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, Comentarios de Emilio O. Rabasa, octava edición, México, 1993; "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar". *Diario Oficial* de la Federación del 1º de junio de 1983; "Conferencia Internacional de Pesca Responsable", Cancún, México, 1992; *Documentos básicos*, Secretaría de Pesca, Fao; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1952.

Juan Luis CIFUENTES LEMUS
Carlos Alberto GONZÁLEZ ANTONIO

CAPÍTULO IV

De la Inspección, Infracciones y Sanciones

De la Inspección

ARTÍCULO 22. La Secretaría de Pesca tendrá a su cargo el estricto cumplimiento de esta Ley y su Reglamento, para lo cual realizará los actos de inspección y vigilancia; la ejecución de medidas de aseguramiento y la determinación de infracciones administrativas.

Las Dependencias del Ejecutivo Federal, en su esfera de competencia, contribuirán al cumplimiento de esta Ley. En casos específicos, la Secretaría de Pesca podrá solicitar el auxilio de alguna de ellas.

Comentario: La realización de la función administrativa implica la existencia de una serie de facultades otorgadas a los órganos de la administración, con el fin de que puedan cumplir con las tareas que los ordenamientos legales les imponen. El conjunto de facultades son atribuidas, en principio, al presidente de la República, y por ley del Congreso de la Unión se hace la distribución de competencias en las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal.

A su vez, el jefe del Ejecutivo Federal provee en la esfera administrativa a su exacta observancia, a través del ejercicio de la facul-

tad reglamentaria, con la expedición de reglamentos administrativos, en los que distribuye las facultades a las diferentes unidades administrativas de las dependencias. Entre estas facultades se encuentra la correspondiente a la imposición de sanciones por infracciones a las leyes administrativas.

El capítulo IV de la Ley de Pesca prevé medidas para conformar un sistema de inspección y vigilancia que garantice el cumplimiento de las disposiciones jurídicas encaminadas a la protección del recurso pesquero y su adecuada administración; concretamente, realizar una pesca responsable; por ello el legislador, en el referido capítulo IV, y en particular en el artículo que se comenta, establece las medidas para conformar un sistema de inspección y vigilancia que garantice la adecuada protección de la flora y fauna acuáticas, y en tal virtud recoge y fortalece una larga tradición del Estado mexicano que ha propuesto y defendido en foros internacionales la preservación de los ecosistemas, de lo que resulta la adopción de medidas que tienden a evitar la depredación de las especies acuáticas y la protección de aquellas en peligro de extinción o sujetas a un régimen de protección especial.

Se entiende por inspección todas aquellas actividades efectuadas por la Secretaría, a través del personal debidamente acreditado, así como de la Secretaría de Marina que tenga por objeto verificar el cumplimiento de las obligaciones legales en materia pesquera, y comprenderá el examen de embarcaciones, instalaciones para el procesamiento de productos pesqueros, equipos, vehículos, artes de pesca y productos pesqueros

Se entiende por vigilancia, toda actividad efectuada por personal autorizado por la Secretaría de Pesca o por la de Marina, encaminada a prevenir la realización de operaciones pesqueras ilícitas.

Durante las labores de vigilancia puede darse la figura de la flagrancia, en cuyo caso se estima que resultan aplicables en lo conducente lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que no podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los actos de flagrante delito, en que cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.

Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Penales señala que se entiende que el delincuente es aprehendido en flagrante delito, no sólo cuando es detenido en el momento de estarlo cometiendo, sino cuando después de ejecutar el hecho delictuoso el inculpado es perseguido materialmente, o cuando en el momento de haberlo cometido, alguien lo señala como responsable del mismo delito, y se encuentra en su poder el objeto del mismo.

Tal principio resulta aplicable en las labores de inspección y vigilancia, en las que no es posible contar con el oficio de comisión, debidamente fundado y motivado, específicamente en los casos de flagrante delito cometido por embarcaciones extranjeras que son sorprendidas por la Armada de México, en funciones de policía marítima, pescando en aguas de jurisdicción federal. En estos casos, el inspector o el personal de la Secretaría de Marina levantará acta en el mismo lugar, en la que harán constar la flagrancia, recabando la firma del presunto infractor, o asentará que se negó a hacerlo y pondrá a disposición inmediata de la Secretaría de Pesca la embarcación, equipos, vehículos, artes de pesca y productos relacionados con la misma para su calificación legal e imposición de sanciones.

Respecto a la ejecución de medidas de aseguramiento, diremos que éstas se aplican para garantizar en las formas que establece la ley, el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la violación a las normas de carácter administrativo; en materia pesquera, la autoridad puede ejecutarla, mediante fianza, prenda o retención provisional de embarcaciones, vehículos, artes de pesca y productos pesqueros.

Por otra parte, también el artículo en comento habla de la determinación de infracciones administrativas, entendiéndose por ésta como la contravención a normas de carácter administrativo derivado de una acción u omisión. Es conveniente precisar que las leyes administrativas constituyen un conjunto de normas jurídicas que tienden a asegurar el orden público, otorgando derechos y obligaciones a los gobernados; sin embargo, hay ocasiones en que los ciudadanos no respetan esas normas de carácter general, impersonal y abstracto, ya que las cuestionan, o porque son objeto de controversia o violación, es entonces cuando el Estado interviene para hacer respetar el derecho violado, a través de la potestad sancionadora de la administración pública, que se encuentra prevista en las diferentes leyes que regula la materia administrativa, que establecen las conductas ilícitas y las sanciones aplicables por su comisión. Al analizarlas, encontramos que hay sanciones de distinta

naturaleza, entre las que se encuentran: las sanciones disciplinarias, las medidas de apremio y las sanciones administrativas.

Las sanciones administrativas que se imponen por violación a la disposición legal, al no hacer lo que en ella se ordena o hacer lo que prohíbe; la Ley de Pesca en sus artículos 24 y 25 establece las infracciones y sanciones administrativas.

Por último, cabe mencionar que el artículo de referencia establece “la determinación de infracciones administrativas”; al respecto, se interpreta que el legislador quiere decir la calificación de las infracciones o la imposición de la sanción administrativa, por violación a la norma.

Bibliografía: Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Principios de derecho tributario*, México, Editorial, Pac, 1985; *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 1991; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 30ª. ed., México, Porrúa, 1991; García Domínguez, Miguel Ángel, *Las multas administrativas federales y su impugnación*, México, UNAM, 1985.

Miguel Ángel GARITA ALONSO
Francisco CERVANTES RAMÍREZ

ARTÍCULO 23. La Secretaría de Pesca podrá realizar, por conducto del personal debidamente autorizado, visitas de inspección, para cuyo efecto dicho personal deberá estar provisto del documento oficial que lo acredite, así como de la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente.

En la misma diligencia, la autoridad procederá, en su caso, a levantar el acta correspondiente en presencia de dos testigos que designe el interesado y sólo en caso de negativa, serán designados por la autoridad. Podrá retener provisionalmente los bienes o productos que sean susceptibles de decomiso definitivo; asimismo, designará al depositario de los productos o bienes retenidos, pero en ningún caso podrá tener este carácter la Secretaría de Pesca, salvo cuando se trate de instrumentos o artes de pesca prohibidos, a los que de inmediato se les dará el destino que legalmente proceda.

En los casos de flagrancia, se levantará el acta respectiva en el lugar de los hechos, haciendo constar con precisión esta circunstancia.

Comentario: El análisis del presente artículo nos conduce a reafirmar que en nuestro régimen jurídico, el principio de legalidad se constituye en sustento básico del orden normativo del Estado, ya que toda actuación de las autoridades debe sujetarse a las prescripciones legales previamente establecidas, desprendiéndose de tal postulado, que las acciones de autoridad encaminadas a dar cumplimiento a la norma deben sujetarse y revestir las formalidades establecidas en la carta fundamental, es decir, con observancia del respecto irrestricto a las garantías individuales de los particulares.

Bajo esas consideraciones, resulta importante resaltar los requisitos que en la disposición en comentario se establecen para la realización de las visitas de inspección. En primer lugar se hace referencia al personal debidamente autorizado y provisto además del documento oficial que lo acredite; esto es, que para evitar que la visita de inspección se vea viciada en cuanto a procedimiento, el inspector deberá primero identificarse como miembro del personal de inspección de la Secretaría de Pesca, mediante documento oficial vigente expedido por la misma dependencia; asimismo, esta última, como autoridad competente, debe proveer a su inspector de orden escrita en la cual funde y motive legalmente la causa de la visita, mencionando para tal efecto el hecho o hechos de que ha tenido conocimiento y que le han llevado a decidir la emisión de la orden o si la emite en función de algún programa normal de inspección y vigilancia; así como las disposiciones legales que le facultan para ello.

Ahora bien, el artículo 16 constitucional establece que en toda visita domiciliaria deben observarse las formalidades prescritas para los cateos, entre las que nos encontramos, como aplicables al caso que nos ocupa, las de señalar también en el orden mencionado en el párrafo precedente, el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que han de ser sujetos de la inspección y el objeto u objetos sobre los que la misma habrá de recaer.

Es importante también mencionar que cuando la disposición en comentario hace referencia a actas circunstanciadas, está requiriendo que en estos documentos se hagan constar los detalles de lugar, tiempo, ocasión y circunstancias en que se ha detectado la comisión de alguna irregularidad determinada legalmente como infracción,

de manera que al momento de imponer la sanción procedente, la autoridad disponga de los elementos necesarios para fundar y motivar legalmente dicha imposición. Para tales efectos, el inspector que intervenga habrá de observar y dar cumplimiento a los requisitos que para este caso establece el artículo 121 del Reglamento de la presente Ley.

Otro requisito de importancia para su plena validez, se refiere al tiempo dentro del cual se pueden realizar las visitas de inspección, el cual no se menciona en el artículo que comentamos, pero sí en el artículo 122 del Reglamento mencionado, en el que, remitiéndonos a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, se ordena que toda visita domiciliaria se realice en días y horas hábiles, a menos que en razón de evitar que el inspeccionado eluda el cumplimiento de la ley, la Secretaría de Pesca autorice su realización en días y horas inhábiles.

La observancia y cumplimiento de los requisitos legales en cuanto al tema que nos ocupa es de gran trascendencia, ya que en la medida en que se da dicho cumplimiento, se evita que el infractor evada la imposición de las sanciones que en su caso proceden, por errores o deficiencias del procedimientos observado por la autoridad.

El fundamento constitucional de la atribución para la autoridad administrativa de realizar visitas domiciliarias lo encontramos en el párrafo segundo del artículo 16 constitucional. Sin embargo, esta disposición la faculta literalmente “[...] para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía [...]”; y si consideramos que la pesca no es en sí misma materia sanitaria ni de policía, tendríamos que concluir que aparentemente la Secretaría de Pesca, lo mismo que otras autoridades administrativas, carecerían de fundamento constitucional en cuanto a la facultad para realizar visitas de inspección, sin bastar para subsanar esta laguna el fundamento legal existente.

Pero la cuestión ha sido resuelta mediante la interpretación constitucional, en el sentido de que “los Reglamentos de Policía abarcan todas aquellas disposiciones dictadas con el objeto de que las autoridades administrativas vigilen la conducta de los particulares [...]” según se señala en ejecutoria denominada VISITAS A LOS COMERCIOS, visible en Sexta Epoca, tercera parte, vol. LXXX, P. 43.-A.R. 481/62.-Mario Cisneros Herrera y Coags. -Unanimidad de 4 votos; de donde se infiere que al mencionar la disposición constitucional citada a los reglamentos de policía, se está refiriendo también a la normatividad legislativa del tipo de la que en el caso nos ocupa y consecuentemente está facultando a autoridades adminis-

trativas como la Secretaría de Pesca para vigilar el cumplimiento de la Ley de la materia, a través de visitas domiciliarias.

Bibliografía: Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1952; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 12a. ed., México, Porrúa, tomos I y II, 1983.

Carlos GONZÁLEZ BLANCO
Carlos Alberto GONZÁLEZ ANTONIO

De las Infracciones

ARTÍCULO 24. Son infracciones a lo establecido en la presente Ley:

I. Realizar la pesca comercial o recolectar del medio natural reproductores, larvas, postlarvas, crías, huevos, semillas o alevines de las especies pesqueras, sin contar para ello con la concesión, permiso o autorización correspondientes;

II. Operar barcos-fábrica o plantas flotantes sin contar con la concesión o permiso respectivo;

III. Explotar, siendo titular de una concesión o permiso, una especie o grupos de especies, en volúmenes mayores o fuera de las normas técnicas y económicas establecidas en el título respectivo;

IV. Facturar o amparar productos pesqueros, que no hubieran sido obtenidos en los términos de su concesión, permiso o autorización, por sus titulares;

V. Practicar actividades de pesca de fomento, didáctica o deportivo-recreativa, sin contar con el permiso o autorización, según el caso;

VI. Simular actos de pesca de consumo doméstico, de fomento, deportivo-recreativa o didáctica con el propósito de lucrar con los productos obtenidos en las capturas;

VII. Transferir, sin autorización de la Secretaría de Pesca, los derechos derivados de las concesiones o permisos;

VIII. No llevar a bordo de las embarcaciones la documentación expedida por la Secretaría de Pesca para acreditar la concesión, permiso o autorización;

IX. Efectuar operaciones de pesca con embarcaciones extranjeras sin el permiso correspondiente;

X. Desembarcar productos pesqueros en el extranjero o transbordarlos sin contar con la autorización de la Secretaría de Pesca, salvo en caso de siniestro;

XI. Descargar en puertos mexicanos productos de pesca comercial provenientes de embarcaciones extranjeras, sin autorización de la Secretaría de Pesca, salvo en caso de siniestro;

XII. No dar el aviso de arribo, cosecha o recolección a la autoridad pesquera, conforme a lo dispuesto en el Reglamento.

XIII. Practicar la pesca en alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera, con embarcaciones de matrícula y bandera mexicanas, sin la autorización correspondiente, con excepción de la pesca deportivo-recreativa;

XIV. No acatar las condiciones y requisitos establecidos en las autorizaciones otorgadas por gobiernos extranjeros al gobierno mexicano, para la captura de especies;

XV. Hacer uso indebido de la información técnica o científica de la Secretaría de Pesca;

XVI. Transportar en embarcaciones destinadas a la pesca instrumentos explosivos o sustancias contaminantes no autorizados por la Secretaría de Pesca;

XVII. Utilizar instrumentos, artes o métodos de pesca prohibidos o no autorizados;

XVIII. Practicar la pesca con embarcaciones distintas de aquellas que haya autorizado y registrado la Secretaría de Pesca;

XIX. Extraer, capturar, poseer, transportar o comerciar especies declaradas en veda o con talla o peso inferiores al mínimo especificado por la Secretaría de Pesca u obtenerlas de zonas o sitios de refugio o de repoblación;

XX. Capturar deliberadamente o sin ajustar a las normas técnicas establecidas, quelonios o mamíferos marinos y especies en peligro de extinción, sin autorización de la Secretaría de Pesca;

XXI. Omitir el uso de la bitácora de pesca, alterar o anotar con falsedad los datos técnicos que se asienten en la misma o no entregarla a la autoridad dentro de los plazos que establezca el Reglamento;

XXII. No proporcionar la información en los términos y plazos que solicite la Secretaría de Pesca o incurrir en falsedad al rendir ésta;

XXIII. Instalar artes de pesca fijas sin contar con la autorización correspondiente;

XXIV. Introducir o manejar bajo cualquier forma, especies o material biológico en aguas de jurisdicción federal, que causen daño, alteren o pongan en peligro la conservación de los recursos pesqueros, y

XXV. No demostrar documentalmente ante la Secretaría de Pesca la legal procedencia de los productos de flora y fauna acuáticas por parte de quienes los posean, almacenen, transporten o comercien.

Comentario: El Estado mexicano, conceptuado como organización política, tiene como fin de su existencia social, entre otros, cuidar de la conservación de los elementos naturales susceptibles de apropiación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Dichos propósitos son alcanzables mediante la reglamentación respectiva y la regulación en beneficio de la sociedad del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, dentro de los que se cuentan los recursos biológicos que conforman la flora y la fauna acuáticas de la nación.

En materia pesquera, la Ley respectiva establece como su objetivo garantizar la conservación, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros, y establecer las bases para su adecuado fomento y administración; la mencionada garantía se constituye con prevenciones de orden general que prohíben la realización de conductas contrarias al propósito que anima la norma en mención, mismas que se contemplan en el numeral en estudio y que para el caso especial dada la naturaleza de la Ley, se conceptúan como infracciones.

En la Ley de la materia del año de 1986, abrogada por la que ahora nos ocupa, se establecían en su artículo 90, cuarenta y dos

fracciones que contenían otro tanto de hipótesis de infracción; en términos generales, al incluirse en la Ley vigente solamente veinticinco fracciones con sus respectivas hipótesis, se reestructuró la disposición eliminando sólo algunos de aquellos presupuestos que aparecían en el ordenamiento anterior.

Cabe mencionar que el orden que siguen las hipótesis de infracción en el artículo en análisis, no obedece necesariamente a la mayor o menor gravedad de la conducta, sino al imprescindible orden que en toda norma debe seguir la regulación de los casos específicos, sujetándose en el presente caso, el agrupamiento de los presupuestos jurídicos al criterio de temas por materia.

Las características significativas que se desprenden del análisis del presente dispositivo son las siguientes: 1) la fracción IX del artículo que comentamos se refiere a la pesca con embarcaciones extranjeras; su correlativo era la fracción XIV del artículo 90 antes referido, la cual mencionaba la pesca por extranjeros; la hipótesis actual es mucho más precisa que la anterior, ya que al aprovechar la experiencia aportada por el régimen legal anterior, la delimitó para evitar el caso de que un extranjero pudiera pescar sin el permiso correspondiente de manera impune al hacerlo a bordo de una embarcación mexicana o con matrícula mexicana o con el permiso correspondiente, lo cual llegaba a provocar inspecciones y revisiones innecesarias, o bien el que ese infractor pudiera, con relativa facilidad, violar la Ley y no ser detectado. Con el texto actual, la autoridad vigila e inspecciona, en cuanto a este caso particular, embarcaciones y no personas, evitando así acciones innecesarias para la autoridad, lo mismo que molestias injustificadas para el particular, dando una mayor positividad y eficacia a la norma legal. 2) En el artículo 90 ya citado de la Ley abrogada, en su fracción XXXIII, establecía como infracción la consistente en "Desempeñar tareas técnicas pesqueras a bordo de embarcaciones sin contar con la correspondiente certificación oficial de conocimientos"; en la Ley vigente ya no aparece tal hipótesis, y esto se debe al propósito de desregulación del sector pesquero planteado en la iniciativa de la propia Ley, cuya exposición de motivos manifiesta como objetivo el agilizar, efficientar y transparentar las relaciones económicas del sector pesquero para atraer un mayor flujo de inversión, al eliminar trámites burocráticos complicados y lentos, permitiendo que los trabajadores de este sector se dediquen a incrementar su productividad en lugar de perder tiempo y recursos en la resolución de requerimientos burocráticos innecesarios. 3) Un cambio significativo que observa la nueva Ley pesquera es la exclusión de los recursos

pesqueros reservados que la Ley Federal de Pesca abrogada contemplaba en un capítulo VI. Dicha exclusión repercutió consecuentemente en el título correspondiente a las infracciones de la vigente Ley de Pesca, suprimiéndose por ende la prohibición de la conducta que se contemplaba en las fracciones XXXIII y XXXV del ordenamiento pesquero abrogado.

Las razones de tal exclusión las encontramos en las necesidades de impulsar la modernización del sector pesquero y fundamentalmente del sector cooperativado, pues dicho régimen, más que constituir una forma de fortalecer a las sociedades cooperativas, se estaba convirtiendo en una seria limitación para su progreso al constituirse en un obstáculo para su asociación con otros agentes económicos que les permitiera superar las necesidades financieras mediante la inversión.

Bibliografía: Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1952; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 12a. ed., México, Porrúa, tomos I y II, 1983.

Carlos GONZÁLEZ BLANCO
Carlos Alberto GONZÁLEZ ANTONIO

ARTÍCULO 25. Las infracciones a lo dispuesto por esta Ley serán sancionadas por la Secretaría de Pesca, con arreglo a la gravedad que implique la falta cometida por el infractor y sin perjuicio de las sanciones penales que en su caso corresponda.

Para los efectos del párrafo anterior, se establecen cinco categorías de sanciones como sigue:

1. Revocación de la concesión, permiso o autorización; decomiso de productos y/o artes de pesca y/o imposición de multas; y de acuerdo con la gravedad de la falta, clausura temporal de la instalación o instalaciones y/o decomiso de la embarcación o vehículo;
2. Revocación de la concesión, permiso o autorización, clausura definitiva de las instalaciones y/o imposición de multa;
3. Suspensión temporal de los derechos de la concesión, permiso o autorización, clausura temporal de las instalaciones y/o imposición de multa;

4. Decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de las embarcaciones o vehículos, artes de pesca y/o imposición de multa; y

5. Amonestación.

El decomiso de embarcaciones o vehículos, así como la clausura temporal o definitiva de instalaciones previstas en este artículo, sólo se aplicarán en caso de especial gravedad.

Cuando en una sola acta de inspección aparezca que se han cometido diversas infracciones, deberán ser sancionadas todas ellas sin que el monto total de la multa que se imponga pueda exceder del rango máximo fijado en el inciso D) del artículo 26 de esta Ley.

En el caso de embarcaciones extranjeras detenidas por pesca ilegalmente en aguas de jurisdicción federal, deberán observarse las obligaciones internacionales contraídas por nuestro país, con base en la más estricta reciprocidad.

La amonestación se aplicará en todo caso a los infractores y servirá de apoyo para incrementar la sanción económica a los reincidentes.

Comentario: Resulta importante resaltar, en primer término, el fundamento constitucional de la atribución de la Secretaría de Pesca para imponer sanciones por infracciones a esta Ley; tal sustento lo encontramos en el artículo 73, fracción XXX de nuestro ordenamiento fundamental, conforme a la cual, la expedición de todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión, es una facultad conferida al Congreso de la Unión. En efecto, la genérica facultad expresa referida, contempla el cúmulo de facultades implícitas específicas y necesarias que posee el Poder Legislativo de la Federación para legislar respecto de la cabal concreción de las atribuciones concedidas por la Constitución, entre otros, a los Poderes de la Unión, dentro de los cuales se comprende el Poder Ejecutivo, y, por ende, su estructura administrativa. En consecuencia, derivada del ejercicio de la facultad constitucional mencionada, el Congreso de la Unión decretó la Ley de Pesca, que fue publicada en el órgano de difusión del gobierno federal el 25 de junio de 1992, la que en el artículo en comentario establece las sanciones aplicables a las conductas infractoras a sus disposiciones, proveyendo así al

perfeccionamiento de la norma al proporcionarle el elemento coactivo imprescindible para lograr el cumplimiento del orden jurídico.

El presupuesto lógico para la ejecución de esta atribución sancionadora lo es, desde luego, la facultad de realizar actividades de inspección, que posibiliten la detección de las infracciones cometidas, lo cual queda establecido, en la materia que nos ocupa, en los artículos 16 constitucional, así como 22 y 23 de la presente Ley.

A su vez, el presupuesto de validez y eficacia de la imposición de sanciones queda cubierto mediante la observancia de los requisitos y formalidades previstos constitucional y legalmente en el ejercicio de estas facultades.

Debemos considerar que en todo caso, la sanción que en materia administrativa se imponga, deja completamente a salvo el ejercicio de la acción penal y la imposición de la sanción penal que en su caso proceda, por el órgano jurisdiccional competente; esto es, ambos tipos de sanción son plenamente compatibles puesto que operan sobre ámbitos totalmente distintos de la esfera jurídica del gobernado. Esto se concreta cuando la actividad desplegada no solamente constituye una infracción a la presente Ley, sino que además es configurativa de delito.

Un ejemplo claro de lo expuesto en el párrafo precedente consiste en el caso en que alguien captura deliberadamente quelonios o mamíferos marinos sin autorización de la Secretaría de Pesca. Con tal conducta se estaría cometiendo la infracción prevista en el artículo 24, fracción XX, de la Ley que nos ocupa, por lo que deberá ser sancionado conforme al artículo 27 de la misma ley, en relación con sus artículos 25 y 26, con revocación de la concesión, permiso o autorización; decomiso de productos y/o artes de pesca y/o imposición de multa, que puede ser desde 2,001 hasta 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal, así como la clausura temporal de las instalaciones y/o decomiso de la embarcación o vehículo que utilice para tal fin. Pero además de la sanción administrativa que en los términos citados imponga la Secretaría de Pesca, la autoridad judicial competente, previo ejercicio de la acción penal que realice el Ministerio Público Federal, deberá imponer la sanción penal que corresponda, que conforme a lo dispuesto por el artículo 254 bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, consiste en pena privativa de la libertad, que puede ser de seis meses hasta tres años. De esta manera nos encontramos con la concurrencia de sanciones, tanto administrativas como penales, originada por la realización de una infracción y un

delito, derivados de una misma conducta; lo cual nos indica que en este caso, además de protegerse un determinado interés público a través de la determinación de la infracción y la imposición de la sanción, se le da el rango de bien jurídico penalmente tutelado y en consecuencia se establece la misma hipótesis como tipo de una norma penal, enlazada a una punibilidad cierta.

Otro punto de particular importancia en la disposición en comento, es el relativo a la revocación, que en la misma está señalada como sanción. Si atendemos en un sentido estricto a los conceptos doctrinales del derecho administrativo observaremos que la revocación no es una sanción, sino más bien un acto de autoridad emitido en función de la prevalencia del interés público por encima de un acto previo dotado de plena validez. En este sentido, se le menciona como "[...] un instrumento jurídico que posee la administración para hacer cesar los efectos inoportunos e inconvenientes de un acto anteriormente emitido [...]" podemos definir la revocación en un plano estático, diciendo que es el retiro de un acto válido y eficaz en razón del interés público. En un plano dinámico podemos definirla como la eliminación de los efectos de un acto administrativo, perfecto, válido y eficaz, realizada mediante un nuevo acto que emite el órgano que teniendo potestad para revocar, soluciona un conflicto actual entre la permanencia de la relación producida y el interés público apreciado con criterio también actual.

Sin embargo, en el artículo en cuestión se menciona a la revocación con el carácter específico de sanción y es obvio que alguna razón debe existir para ello. La explicación la encontramos al considerar que en este aspecto se contiene una doble vertiente, según se enfoque desde el ángulo de la autoridad o desde el ángulo del gobernado.

Desde el punto de vista de la autoridad, ésta detecta que en función del ejercicio de determinados derechos que ella ha otorgado a través de una concesión, un permiso o una autorización, se está afectando al interés público en alguno de sus múltiples aspectos; en consecuencia, para la debida protección del interés público, deja sin efectos ese acto de otorgamiento, utilizando para ello a la revocación.

Desde el punto de vista del gobernado, en cambio, como titular de la concesión, del permiso o de la autorización, se encuentra en ejercicio de derechos que en virtud de tal título le ha sido especialmente conferidos; pero al incurrir en desacato a la Ley y a las obligaciones que de manera correlativa le han sido particularmente impuestas, se genera como consecuencia legal y legítima que en vía

de sanción sea privado de esos derechos de que gozaba de manera especial como titular del acto respectivo.

En relación con este planteamiento, el artículo 7 de esta Ley plasma expresamente la preeminencia del interés público en el otorgamiento de concesiones, al establecer que éste quedará sujeto a las modalidades que dicte aquél, dando así acatamiento a las disposiciones relativas contenidas en el artículo 27 constitucional, según las cuales la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos naturales que son del dominio directo de la nación, por particulares o sociedades, solamente podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

El estudio del texto del numeral referido permite desprender en términos generales dos tipos de sanción: las que puede estimarse como un castigo *strictu sensu*, comprendiéndose en este grupo la revocación de la concesión, del permiso o de la autorización de que es titular el infractor; la suspensión temporal de éstos; la clausura temporal de las instalaciones respectivas; la clausura definitiva de éstas; el decomiso de los productos o artes de pesca, así como en los casos que revista de especial gravedad el de la embarcación o vehículo; y las consideraciones como pecuniarias, perteneciendo a este grupo las multas, que constituyen una pena alternativa, cuya aplicación queda sujeta, al igual que las demás, a la facultad discrecional de la autoridad para imponerla, y que se contempla de manera invariable en las primeras cuatro de las cinco categorías que establece el artículo en mención.

Especial comentario exige, a nuestro juicio, el decomiso, por los efectos que genera su aplicación. Ciertamente, conviene recordar que esta sanción consiste en un acto jurídico por medio del cual el Estado, en ejercicio de calidad soberana, legítimamente adquiere bienes que entrarán a formar parte de su patrimonio, adquisición que lleva a cabo mediante la legal privación de los derechos que los particulares mantienen sobre aquéllos y originada por la materialización de una conducta prohibida por la ley y la apropiación que de los mismos realiza el Estado. La mencionada forma en que el ente estatal adquiere la propiedad de dichos bienes se diferencia de una figura jurídica con la que guarda características parecidas: la expropiación, modalidad ésta que resulta también del ejercicio del derecho soberano del Estado y en la que debe mediar una causa de interés público y la indemnización correspondiente al propietario, requisitos que no se dan en la figura jurídica en análisis, pues su causa generadora lo es la comisión de una infracción.

Debe resaltarse que históricamente, por su naturaleza, el decomiso ha sido considerado administrativamente, como una pena accesoria y no como principal, perfil que conserva en nuestro actual derecho administrativo; siendo también de trascendencia señalar que en cabal observación al espíritu del artículo 14 de nuestra norma fundamental, el decomiso para reputarse legal, debe contemplarse en una ley y observar en su aplicación el respeto absoluto a las garantías de legalidad y seguridad jurídicas.

El dispositivo en mención hace eco de los objetivos presentados en la iniciativa de ley, respecto a garantizar el estricto cumplimiento y observancia de las disposiciones que señala, estableciendo para ello sanciones más severas que las contenidas en la ley abrogada. Con relación a este rubro que se encuentra establecido en el numeral en análisis, las multas se ven acrecentadas desde las menores hasta la de mayor cuantía, considerando como elemento esencial o de base el salario mínimo general diario para el Distrito Federal; asimismo, vuelve a reiterar como su antecesora, que para su aplicación a los gobernados debe tomar en consideración las condiciones económicas del infractor y la gravedad de la falta.

Asimismo, es de destacar que la disposición en análisis lleva implícita la facultad discrecional de la Secretaría, de calificar la gravedad que implique la falta cometida por el infractor para con base en ella aplicar la sanción correspondiente. Sin embargo, resulta conveniente precisar que la mencionada facultad discrecional no debe entenderse conferida sin limitación alguna, pues las fronteras de la discrecionalidad se contemplan en el texto del mismo artículo y de las cinco categorías de sanciones que el mismo estatuye, es decir, la discrecionalidad debe contenerse y sujetarse necesariamente en la propia norma como en el caso acontece.

Por otro lado, es de señalarse que el ejercicio de esta facultad por la autoridad administrativa sólo puede concebirse legalmente dentro de los parámetros que cada uno de los grupos de sanciones establece y que da origen a la aplicación alternativa de la sanción. En efecto, la Ley en comento reviste esta singular característica que faculta legítimamente a la autoridad administrativa para calificar la gravedad que lleve implícita la falta cometida y aplicar, con base en ella una o la totalidad de las sanciones a que alude la categoría respectiva. Dicha característica resulta ser propia de la autoridad administrativa, ya que la naturaleza de sus actos resulta ser diversa a la realizada por órganos jurisdiccionales especialmente penales, en los que las sanciones son aplicadas con sujeción estricta a la hipótesis normativa.

Por otra parte, atendiendo a los principios básicos del derecho internacional público, se dejan a salvo las relaciones de nuestro país en el plano internacional al condicionar la imposición de sanciones, en el caso de embarcaciones extranjeras infractoras, a las obligaciones y compromisos formalmente existentes para nuestro país en virtud de los tratados y acuerdos internacionales celebrados y aprobados en la materia.

Bibliografía: Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 12a. ed., México, Porrúa, tomos I y II, 1983; Iniciativa de Ley de Pesca presentada por el C. Presidente de la República a la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 22 de abril de 1992; Secretaría de Pesca, *Ley Federal de Pesca y su Reglamento*, 7a. ed., México, 1991; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 15a. ed., México, Porrúa, 1977; Olguín, Juárez, Hugo A., *La extinción de los actos administrativos*, Santiago, Editorial Llamas, 1975.

Carlos GONZÁLEZ BLANCO

Carlos Alberto GONZÁLEZ ANTONIO

ARTÍCULO 26. La Secretaría de Pesca impondrá las multas teniendo en cuenta la gravedad de la falta y las condiciones económicas del infractor, conforme a la tabla del artículo 27, y de acuerdo con el tabulador siguiente:

- A) De 20 a 100 veces el salario mínimo
- B) De 101 a 1000 veces el salario mínimo
- C) De 1001 a 2000 veces el salario mínimo
- D) De 2001 a 20000 veces el salario mínimo

El salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción servirá de base para la imposición de dichas multas.

Comentario: Como se ha expresado con anterioridad al comentar el artículo inmediato anterior, a fin de evitar incurrir en graves

equivocos, conviene establecer el origen de la facultad que posee la SEPESCA para imponer sanciones económicas a los infractores. Tal atribución le deriva del Poder Legislativo, el que en ejercicio de la que tiene conferida por la fracción XXX del artículo 73 de la norma fundamental, expidió la Ley de Pesca a fin de hacer efectivas las diversas atribuciones concedidas entre otros, al Poder Ejecutivo Federal, siendo concordante con el artículo 90 constitucional, que establece el imperativo al Congreso de la Unión, de distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos, conforme a la Ley Orgánica que al efecto expida.

La disposición contenida en este artículo reviste la característica sancionadora de las normas, la que generalmente es definida como la atribución por virtud de la cual la norma impone al infractor un castigo y exige además una reparación pecuniaria; tal característica le otorga a la disposición legal, la jerarquía de considerarse doctrinalmente una ley más que perfecta.

Hace a su vez eco de los objetivos presentados en la iniciativa de ley, respecto a garantizar el estricto cumplimiento y observancia de las disposiciones que señala, estableciendo para esto sanciones más severas que las contenidas en la ley abrogada. Con relación a este rubro que se encuentra establecido en el numeral en comento, las multas se ven acrecentadas desde las menores hasta las de mayor cuantía, considerando como elemento esencial o de base el salario mínimo general diario para el Distrito Federal; asimismo, vuelve a reiterar como su antecesora que para su aplicación a los gobernados debe tomar en consideración las condiciones económicas del infractor y la gravedad de la falta.

Aspecto ya comentado, que establece la facultad discrecional de la autoridad de imponer, dentro de un rango que va del mínimo al máximo establecido por la respectiva categoría, la multa a que se hace acreedor el infractor, sin que tal discrecionalidad signifique la exclusión o exceso de la sanción pecuniaria aplicable al caso específico, pues en un régimen de derecho como lo es el nuestro, las autoridades no tienen más facultades que aquellas que expresamente les atribuye la ley, considerándose en el caso de estudio, la discrecionalidad de la autoridad pesquera, sujeta a la calificación de la gravedad de la falta y las condiciones económicas del infractor y como límites de la misma los rangos mínimos y máximos que el ordenamiento prescribe.

Considerando que los que se encuentran inmersos en el sector pesquero forman un grupo heterogéneo económica y culturalmente hablando, así tratando de proteger a los más débiles y tomando como base el principio contenido en el artículo 21 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, que a la letra dice:

la ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento, pero los jueces, teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica si está de acuerdo el Ministerio Público, podrán eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban o de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan, siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público.

De este texto podemos desprender que si bien es cierto que al infractor no se le va a eximir de la sanción a que se ha hecho acreedor, sí se pueden tomar en consideración sus circunstancias particulares.

La Secretaría, al tomar estas consideraciones, además las reitera, ya que si el infractor considera que la apreciación de la autoridad en la imposición de la multa respectiva no ha tomado como base estas disposiciones, tendrá la oportunidad de defenderse de ello vía el recurso de revisión establecido en la propia Ley.

Bibliografía: García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 21a. ed., México, Porrúa, 1973.

Carlos GONZÁLEZ BLANCO
Carlos Alberto GONZÁLEZ ANTONIO

ARTÍCULO 27. Las sanciones y multas establecidas en el presente ordenamiento se aplicarán conforme a la siguiente tabla:

<i>Por cometer la infracción prevista en el artículo 24, fracción</i>	<i>Se aplicará la sanción conforme al artículo 25 con la categoría</i>	<i>En su caso la multa correspondiente se aplicará de acuerdo con el tabulador del artículo 26.</i>
I	1	C
II	1	C
III	3	C
IV	4	C
V	1	A
VI	4	B
VII	2	C
VIII	3	A
IX	4	D
X	4	D
XI	4	C
XII	3	B
XIII	4	C
XIV	5	D
XV	5	B
XVI	1	C
XVII	4	D
XVIII	3	B
XIX	1	C
XX	1	D
XXI	3	B
XXII	3	A
XXIII	4	B
XXIV	4	D
XXV	1	C

A los reincidentes se les aplicará la multa de la categoría inmediata superior a la correspondiente a la infracción cometida por primera vez o hasta el doble en el caso de la categoría más alta, prevista en el tabulador a que se refiere el artículo 26 de esta Ley.

Comentario: El tabulador que contempla este artículo refleja con claridad el principio de individualización de la sanción señalada en el artículo anterior. En dicha tabla podemos observar que por un mismo hecho la autoridad administrativa correspondiente puede aplicar, en ejercicio de sus facultades, una o varias sanciones, que pueden ir desde la revocación, el decomiso del producto, la imposición de una multa, la clausura temporal, el decomiso de su embarcación o solamente podría aplicarse una multa, criterio que prevalece en todas y cada una de las infracciones y sus correlativas sanciones.

Resulta oportuno señalar que la aplicación de las sanciones a que alude el precepto en análisis se sujetará, como ya ha quedado señalado, a la gravedad de la falta cometida y a las condiciones económicas del infractor.

Por otro lado, es de precisar que el orden que observan las infracciones en el numeral a análisis, no obedecen a la jerarquía derivada de la gravedad de la falta, como pudiera sugerir su lectura, sino al mismo principio de orden que contempla el artículo 24 del mismo cuerpo legal; es decir, a la agrupación de las hipótesis en mención bajo el criterio de temas por materia.

Conviene resaltar que, conforme a la información estadística de la Secretaría de Pesca, las infracciones de mayor incidencia que se dan en esta Ley se ven representadas por la falta de permisos o autorizaciones para realizar actividades pesqueras o documentos para acreditar la legal procedencia de los productos capturados.

Las infracciones de media incidencia hacen referencia a la extracción de especies en zonas prohibidas, la utilización de artes de pesca prohibidos, daños a la flora y fauna acuáticas, falta de información a las autoridades correspondientes y el comercio de huevos o crías, así como la realización de operaciones de pescar con embarcaciones extranjeras sin el permiso correspondiente.

Siguiendo con el mismo procedimiento, las infracciones de más baja incidencia la constituyen la extracción de especies de talla y peso no autorizados, no acatamiento de condiciones de carácter técnico, la práctica de pesca deportiva sin el permiso respectivo, incumplimiento de requisitos en autorizaciones, omisión del uso de la bitácora y la falta de documentación necesaria.

Cabe destacar la importancia que la amonestación reviste como presupuesto formal para la agravación de la sanción de acuerdo con el último párrafo del artículo 25 de esta Ley.

El último apartado del artículo 27 de la Ley vigente no contempla la sanción impuesta en la Ley anterior para el infractor reinci-

dente por tercera vez, que consistía en la cancelación de la concesión, permiso o autorización. El artículo 126 del Reglamento de la Ley en comento considera reincidente al que incurre más de una vez en cualquiera de las infracciones establecidas por la Ley en un periodo de dos años contados a partir de la fecha de la anterior violación, aplicándole, como justo puede estimarse, una multa de la categoría inmediata superior a la correspondiente a la infracción cometida la primera vez o hasta el doble en el caso de la categoría más alta prevista en el tabulador a que se refiere el artículo 26 de la Ley.

Bibliografía: García Domínguez, Miguel Ángel, *Las multas administrativas federales y su impugnación (Prontuario de disposiciones jurídicas)*, México, UNAM, 1985; Carrillo Flores, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987; *Estadísticas de la Secretaría de Pesca*, México, Dirección de lo Contencioso Administrativo, 1992.

Carlos GONZÁLEZ BLANCO
Carlos Alberto GONZÁLEZ ANTONIO

ARTÍCULO 28. A los productos o bienes decomisados se les dará el destino que disponga la Secretaría de Pesca, conforme a las siguientes alternativas; remate en pública subasta; venta directa de productos pesqueros; donación a establecimientos de asistencia social o de rehabilitación, tratándose de productos capturados en época de veda o en tallas menores a las autorizadas; y destrucción de productos contaminados o en estado de descomposición y en el caso de artes de pesca prohibidas, cuando sea procedente.

Comentario: El texto del presente artículo nos induce a comentar que los productos o bienes que la Secretaría de Pesca decomisa en aplicación de la ley de la materia, entran a formar parte del patrimonio de la Federación, disponiendo asimismo las formas en que el valor de los mismos habrá de incorporarse al erario federal; a saber: mediante el remate en pública subasta o la venta directa cuando se trate de productos pesqueros. El artículo 145 del Reglamento de la ley dispone el procedimiento a seguir cuando se trate de bienes decomisados, comprendiéndose en este rubro, los vehícu-

los, embarcaciones o artes de pesca, con excepción de las prohibidas, mismos que se pondrán de manera inmediata a disposición de la Oficina Federal de Hacienda para su remate en pública subasta. De la prevención expuesta se coligen tres aspectos relevantes: en primer término, que tratándose de bienes decomisados, éstos deberán sujetarse de inmediato a su remate en pública subasta, diferenciándose los bienes de los productos, ya que estos últimos se referirán de manera invariable a los pesqueros, siendo los primeros los instrumentos o muebles afectos a la actividad pesquera; en segundo lugar, que se establece un procedimiento transparente que asegura la administración de dichos bienes en términos de imparcialidad, honradez y oportunidad mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones que serán conocidas públicamente y aseguren al Estado las mejores condiciones de su venta; en tercer lugar, que la mencionada disposición hace referencia a las Oficinas Federales de Hacienda, mismas cuya denominación ha desaparecido por virtud de las reformas que observó el Código Tributario Federal, y que son conocidas ahora como Administraciones Locales Regionales, entre otras.

Por otro lado, tratándose de productos pesqueros que por su peculiar naturaleza corren el elevado riesgo de su descomposición, el numeral establece un mecanismo de inmediatez para su destino, y que constituye un caso de excepción a la regla antes señalada, ya que deberán venderse directamente conforme a los siguientes criterios: cuando el valor del producto no exceda de cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, la venta se hará a quien primero pague el precio que corre en plazo el día en que se lleve a cabo la operación; si el valor del producto excede el monto de los quinientos salarios, pero es menor a cinco mil, la venta se hará al que haga la mejor oferta y pague de inmediato previa invitación que se haga a por lo menos tres comerciantes establecidos en la localidad, y finalmente, si el valor del producto excede 5000 veces el salario, se pondrá a disposición de la Oficina de Hacienda para que de inmediato lo saque a remate en pública subasta.

Debe también precisarse que el valor de los productos que se vendan en las formas señaladas por la autoridad pesquera, se pagará en cheque certificado o de caja en favor de la Tesorería de la Federación, y debe enterarse el documento de pago respectivo a la oficina tributaria correspondiente.

Otro aspecto a comentar es el relativo a la donación de productos pesqueros a establecimientos de asistencia social o de rehabili-

tación. Sobre el particular merece establecer que la referida donación sólo es procedente cuando concurren las siguientes condicionantes: que se trate de productos capturados en época de veda o en tallas menores a las autorizadas, cualquiera que sea la especie o cantidad y que dichos productos se destinen única y exclusivamente al consumo directo de los internos. Esta determinación es congruente con la filosofía social del Estado mexicano, ya que, por un lado, al encontrarse prohibida la captura de determinada especie, no resultaría procedente sacar a la venta dichos productos, y por otra parte que los establecimientos de beneficencia social requieren permanentemente de todos los sectores a fin de cumplir con su propósito social. El apoyo que por este medio realiza el Estado lo lleva a cumplir con los elevados fines que como organización política tiene encomendados. En este específico renglón, es conveniente dejar asentado que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la dependencia desempeña un papel trascendente, ya que tiene conferida, entre otras atribuciones, de conformidad con el artículo 19, fracción XVI del Reglamento Interior de la propia dependencia, emitir opinión sobre el destino de los productos y objetos decomisados y, en su caso, definir con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su remate en pública subasta. La importancia aludida deviene de considerar las hipótesis que conllevan elementos que exigen una ponderación especial; por ejemplo, cuando las cantidades de productos en veda o con talla inferior a la autorizada excede con creces la capacidad de consumo de la población interna de los establecimientos, aunado a que por prevención reglamentaria dichos productos sólo podrán destinarse al consumo humano directo, excluyéndose por tanto la presunta posibilidad de que dichos establecimientos puedan comerciar con los excedentes resultantes de la atención alimentaria de los internos, la mencionada unidad administrativa, en tal caso, podrá valorar y emitir opinión sobre el destino de dichos productos.

Finalmente, el dispositivo legal de referencia contempla el caso de destrucción de productos contaminados o en estado de descomposición, así como para el caso de decomiso de artes de pesca prohibidas. Tal determinación encuentra una explicación lógica, ya que con el propósito de evitar focos de infección, atentatorios a la salud general de la población, tratándose de productos pesqueros, la autoridad se encuentra obligada a realizar las acciones que tiendan a evitar ese riesgo; sin embargo, deberá señalarse que en esta hipótesis la autoridad no actúa a su libre albedrío en cuanto a la contaminación del estado de descomposición o contaminación en que

se encuentra el producto, sino sujeta a la dictaminación que al efecto realicen las autoridades administrativas de la correspondiente competencia, como lo es la Secretaría de Salud, medida esta que propende a establecer un régimen de plena transparencia en la administración de los recursos pesqueros.

En cuanto a la destrucción de artes de pesca prohibidas, resulta una acción ejemplar de la autoridad para disuadir la utilización de los específicos casos de instrumentos que repercuten negativamente en la preservación de los recursos acuáticos de la Federación.

Bibliografía: Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 5ª. ed., México, Porrúa, 1952; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 12ª.ed., México, Porrúa, tomos I y II, 1983.

Carlos GONZÁLEZ BLANCO
Carlos Alberto GONZÁLEZ ANTONIO

ARTÍCULO 29. El 50 por ciento de los ingresos que la Federación obtenga efectivamente de multas por infracción a esta Ley, así como el 70 por ciento de los que obtenga del remate en pública subasta o de la venta directa de los productos y bienes decomisados, se destinarán a la formación de fondos para los programas vinculados a la inspección y vigilancia en materia pesquera, así como para el otorgamiento de estímulos y recompensas por productividad y cumplimiento del personal de la Secretaría de Pesca y para quienes denuncien infracciones y su distribución se hará en los términos que indique el Reglamento de esta Ley.

Comentario: El contenido del artículo 29 de la Ley pesquera, por una parte mueve a reflexión sobre el extenso litoral que posee la nación mexicana, su zona económica exclusiva, sus aguas interiores y los recursos naturales acuáticos de la plataforma continental y zócalos submarinos, sobre los que encuentra aplicación la Ley de la materia. La obligada aplicación del ordenamiento pesquero exige, como toda regulación, de la realización de actividades de la propia dependencia del ramo como de la Secretaría de Marina, que tienen como propósito verificar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia pesquera, comprendiéndose en éstas, el examen de embarcaciones, instalaciones para el procesamiento de productos

pesqueros, equipos, vehículos, artes de pesca y productos pesqueros, así como aquellas acciones preventivas a la realización de operaciones ilegales, acciones estas englobadas en programas de inspección y vigilancia.

Sin embargo, el llevar a cabo las referidas acciones obliga a considerar un elevado número de recursos humanos que permitan asegurar la cabal cobertura de las superficies acuáticas mencionadas, lo que resulta sumamente difícil de conseguir para la Secretaría del ramo, pues esto representa destinar cuantiosos recursos económicos en este renglón, lo que presupuestalmente se antoja imposible de realizar, no obstante que se considera el invaluable apoyo de la Secretaría de Marina, que legalmente se encuentra obligada a apoyar a la de Pesca en la eficaz aplicación de la Ley relativa.

Con base en este reto, el Estado mexicano ha diseñado fórmulas que permiten conseguir la protección de los recursos pesqueros de la nación, y de manera semejante como en otros ordenamientos de naturaleza administrativa, ha establecido en la Ley de Pesca las bases para fortalecer los mencionados programas, con sustento en los ingresos que la Federación obtiene por vía de multas y remate de productos y bienes decomisados como consecuencia de la aplicación de sanciones por infracción a las disposiciones legales de la materia.

Así, el numeral en análisis establece que el 50 por ciento de los ingresos que obtenga la Federación por multas impuestas y el 70 por ciento que obtenga por el remate o venta directa de productos o bienes decomisados se destinarán a la constitución de fondos para los programas vinculados a la inspección y vigilancia en materia pesquera. Al respecto, conviene aclarar el procedimiento que deberá seguirse en la aplicación de los mencionados ingresos: el 50 por ciento de las multas efectivamente obtenidas serán destinados al establecimiento de fondos para los programas de inspección y vigilancia, en tanto que el restante 50 por ciento se destinará a las arcas del erario federal; siendo que para el caso de los recursos obtenidos por la venta de productos y bienes decomisados, el 70 por ciento de éstos se destinarán a los programas de inspección y vigilancia, al otorgamiento de estímulos y recompensas por productividad, cumplimiento del personal de la Secretaría de Pesca, así como para quienes denuncien infracciones y estímulos a la autoridad y personal que intervenga en los servicios de inspección y vigilancia en materia de infracciones a la Ley.

Es conveniente citar un ejemplo a fin de precisar mejor el criterio expresado. Para el caso de las multas, resulta innecesario realizarlo, ya que como fácilmente se puede colegir, la mitad de la multa se

destina a los programas de inspección, y el otro 50 por ciento al erario de la Federación. Para el hipotético caso de un decomiso, cuyo monto en remate o venta directa arrojó la cantidad de cien nuevos pesos, treinta pesos se destinarán al erario federal; de los setenta nuevos pesos restantes, el 60 por ciento, es decir, cuarenta y dos nuevos pesos, se destinarán a los programas de inspección y vigilancia y el 40 por ciento que resulta en veintiocho nuevos pesos se destinarán al otorgamiento de estímulos por productividad y cumplimiento del personal de la Secretaría, así como recompensas para quienes denuncien infracciones y estímulos a la autoridad que haya intervenido en el decomiso y al personal vinculado a los servicios de inspección y vigilancia. De esta manera, los cuarenta y dos nuevos pesos que representan el 60 por ciento, y los veintiocho nuevos pesos constituyen el 40 por ciento suman la cantidad de setecientos nuevos pesos producto de la venta realizada.

Asimismo, habrá que destacar que la solución que presenta el artículo en comento, trata de ser congruente con la situación económica de nuestro país, cumpliendo en forma cabal con la estrategia del gasto público, el cual tiende a racionalizar y a optimizar el uso de los recursos.

Es menester hacer notar la actuación del Ejecutivo Federal, quien en cumplimiento del artículo 20 de la Ley Orgánica de la administración Pública Federal y teniendo como base el impulsar el desarrollo de este sector, propició el Convenio Intersecretarial entre la Secretaría de Hacienda y la de Pesca, para que pudieran cobrar vida los preceptos señalados en este numeral, donde se señala en forma expresa que corresponderá a la Secretaría de Pesca el 50 por ciento del cobro de la aplicación de multas por violaciones a esta Ley y el 70 por ciento de lo que obtenga en remates, en pública subasta o venta directa de los productos decomisados con la finalidad de que la Secretaría de Pesca dé atención a las carencias, enunciadas en líneas anteriores, de su sector.

El análisis particular de los beneficios que otorga este artículo 29 al sector pesquero nos lleva a enunciar los siguientes: evitar prácticas alejadas de la legalidad cuando se hace partícipe al denunciante de infracciones del producto obtenido por su venta; la optimización, perfeccionamiento y estímulo de la inspección y vigilancia, elementos indispensables sin lugar a dudas para que se dé cumplimiento a las disposiciones que considera esta Ley Federal; presenta además la oportunidad de que los particulares se conviertan en parte activa en este mismo rubro, motivando la participación vía estímulos y recompensas para aquellos que denuncien a los in-

factores de este ordenamiento legal. Se logra, asimismo, que los particulares se adentren en el conocimiento de los bienes naturales que se encuentran protegidos por esta Ley y la problemática que representan los que sin ninguna consideración destruyen estos recursos naturales renovables tan importantes para la economía y el consumo nacionales.

Otro beneficio para el sector pesquero lo representan los estímulos y recompensas otorgados a los trabajadores de la dependencia, con la clara finalidad de la Secretaría, de mejorar el trabajo interno, tomando para esto el ejemplo de los trabajadores de la Secretaría de Hacienda, para que aquellos que destaquen por su productividad o cumplimiento se les otorgue un reconocimiento pecuniario.

Por lo antes señalado es innegable que la inserción de este artículo va a reeditar en forma gradual y positiva los objetivos que tiene señalados esta dependencia.

Bibliografía: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1992; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1952.

Carlos GONZÁLEZ BLANCO

Carlos Alberto GONZÁLEZ ANTONIO

CAPÍTULO V

Del Recurso Administrativo

ARTÍCULO 30. Contra las resoluciones dictadas por la Secretaría de Pesca, con fundamento en esta Ley, se podrá interponer el recurso de revisión dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

Asimismo, podrá interponerse dicho recurso, cuando la autoridad no dé respuesta en el plazo que prevenga el Reglamento, a las solicitudes de concesiones, permisos o autorizaciones.

El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada, y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. El Reglamento de la presente

Ley establecerá los términos y demás requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso.

La interposición del recurso se hará por escrito dirigido al titular de la Secretaría de Pesca, en el que se deberán expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada, por cuanto hace al pago de multas o decomisos, siempre que se garantice su importe en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Comentario: El recurso administrativo es aquel medio legal del que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener, en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, con la finalidad de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.

Elemento característico del recurso administrativo:

- 1) La existencia de una resolución administrativa, que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.
- 2) La determinación en la Ley de las autoridades administrativas ante las cuales se debe presentar el recurso.
- 3) La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.
- 4) Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.
- 5) La fijación de un procedimiento para la tramitación de un recurso, como lo son la especificación de las pruebas que deban ofrecerse y si se puede aplicar, de manera supletoria, algún otro tipo de ordenamiento legal. Ejemplo: el CFPC (Código Federal de Procedimientos Civiles).
- 6) La obligación de la autoridad revisora de dictar una resolución en cuanto al fondo.

Si no los contiene no puede tratarse de un recurso administrativo, como por ejemplo el derecho de petición, etcétera.

El Código Federal de Procedimientos Civiles es supletorio en actos administrativos.

Por tanto, podemos afirmar que la interposición de los recursos condiciona el establecimiento de la competencia de la autoridad, que conforme a la ley, ha de conocer del propio recurso.

La posibilidad de interponer este recurso, denominado “de revisión”, obedece a la existencia de la función jurisdiccional como formando parte de la función administrativa. Ello es así debido a un proceso histórico que fue surgiendo con base en la idea de que la propia administración contara, como parte de su actividad, con un “órgano”, por llamarlo así, que revisara sus actos. Dicho “órgano” puede ser la propia autoridad que dicta el acto; la autoridad jerárquicamente superior u otra autoridad especial diferente (Tribunal Fiscal de la Federación), pero todas ellas dependientes de la administración pública.

Es importante que el recurso se interponga dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, pues de lo contrario se tendrá por no interpuesto, en los términos del artículo 139, fracción I del Reglamento de la Ley de Pesca.

Asimismo, cabe señalar que el acto de autoridad debe cumplir los siguientes requisitos:

1. Que lo emita un órgano competente
2. Que sea conforme a las formalidades legales
3. Por los motivos que la Ley señala
4. Su contenido debe ser acorde también con la que prevenga la Ley, y
5. Que el fin perseguido sea el que prevenga la propia Ley

Lo anterior nos lleva a establecer un conjunto de derechos, que respectivamente, son los siguientes:

1. Derecho a la competencia
2. Derecho a la forma
3. Derecho al motivo
4. Derecho al objeto, y
5. Derecho al fin perseguido por la Ley

Estos derechos deben protegerse otorgando los medios legales para defenderse en caso de violación.

Entre algunos de los medios legales que tienden a que se reforme o anule el acto que se está impugnando pueden ser de dos tipos:

- a) Medios indirectos
- b) Medios directos

a) Medios indirectos. Entre éstos encontramos:

1. Las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa (es decir, que se realicen de manera honesta).
2. La regularidad, es decir, que la marcha sea buena, así como eficiente, y un control de las autoridades jerárquicamente superiores sobre las jerárquicamente inferiores.
3. Autotutela de la administración.

Serán medios indirectos porque van dirigidos a la actuación de la autoridad y no del particular.

Los medios indirectos representan para el particular un efecto reflejo de protección, ya que su finalidad directa es garantizar la eficacia de la administración.

b) Medios directo

1. Están destinados de forma inmediata a satisfacer el interés privado, es decir, son creados para el particular y para que los haga valer para la impugnación del acto administrativo que lesione su esfera jurídica.
2. La autoridad es la obligada a intervenir y revisar; esta revisión puede consistir en:

a) La legalidad. La autoridad que emite el acto debe fundamentarlo.

b) La constitucionalidad de la actuación del contenido del escrito del particular (generalmente lo revisa una autoridad jerárquicamente superior).

3. La oportunidad. En la aplicación de la Ley, al momento en que se realizó el acto.

Dentro de los medios directos se pueden realizar una clasificación:

1. Los llamados remedios o recursos administrativos
2. Los recursos o acciones jurisdiccionales que pueden ser ante:
 - a) Los tribunales administrativos
 - b) Los tribunales comunes

Resulta interesante también el hecho de que se puede interponer el recurso administrativo en contra de la falta de respuesta, por parte de la autoridad, a las solicitudes de concesiones, permisos o

autorizaciones, ya que ello permite obligar a la autoridad a que emita una respuesta a las peticiones presentadas, tal y como lo establece el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Pesca.

Respecto al párrafo cuarto del artículo 30 en cuestión, es conveniente precisar que el recurrente debe acreditar, asimismo, su interés jurídico con el que interviene y no sólo la personalidad del promovente.

Además, como lo establece el artículo 134 del Reglamento de la Ley de Pesca, se pueden ofrecer como pruebas todas las que determine el Código Federal de Procedimientos Civiles, con excepción de la confesional.

Por último, de conformidad con el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, deberá garantizar el crédito fiscal para que proceda la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

Bibliografía: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1992; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1952.

Dante SCHAFFINI BARRANCO

Comentario: Nuestra carta magna, dentro de sus preceptos, establece normas destinadas a proteger las garantías individuales del gobernado, encontrándose dentro de las mismas con relevancia las denominadas doctrinalmente, de audiencia y las de legalidad y certeza jurídicas, estableciendo, asimismo, un sistema de control constitucional mediante el órgano jurisdiccional competente.

Este sistema de naturaleza federal, se cuenta como un estado superior en un régimen de administración de justicia, debiendo entenderse que se trata de una jerarquía última en la aplicación de la justicia, de ahí que naturalmente se derive la posibilidad de que en una estructura administrativa las autoridades que comparten dicha naturaleza con base en sus funciones, establezcan un régimen de autotutela en la legalidad de su actuar, estableciendo remedios legales que permitan reencauzar sus acciones cuando éstas no están sujetas a la ley. En este orden de ideas, nos encontramos con las defensas jurídicas que los ordenamientos administrativos contemplan a favor de los particulares, y conocidos técnicamente como recursos administrativos, lo que dan origen a la llamada justicia administrativa.

En atención a lo anterior, la nueva Ley de Pesca en sus disposiciones, se ajusta a los preceptos constitucionales antes señalados a través del establecimiento de la figura del recurso administrativo, que tiene por finalidad fundamental, revisar los actos de la autoridad administrativa que el particular considera contrarios a derecho, ya sea por violación al ordenamiento aplicado o por falta de aplicación de la disposición debida, constituyendo así el recurso de revisión, o de revisión jerárquica, ya que será la autoridad jerárquicamente superior la que revise la legalidad y oportunidad de la resolución o acto recurrido. En el caso de la Ley de Pesca, esta revisión debe interponerse ante la máxima autoridad, es decir, ante el secretario del ramo quien por medio de un órgano de apoyo, como lo es la Dirección General de Asuntos Jurídicos y por así establecerlo el Reglamento Interior de la Dependencia, deberá tramitar y resolver este medio de defensa legal. Resulta de importancia resaltar un requisito que podríamos llamar de procedibilidad en el recurso, el que dará nacimiento al mencionado medio de impugnación en análisis, es decir, el relativo a considerar que el acto combatido constituya una resolución de la autoridad pesquera que afecte la esfera jurídica legal y patrimonial del que se sienta agraviado, ya que de no ser así estaremos en presencia de un acto de autoridad diverso que no generaría la actuación del órgano revisor.

Por otra parte, cobra gran significación el criterio innovador adoptado en este artículo correspondiente a la defensa de los ciudadanos al verse ampliado el recurso administrativo para los casos en que la autoridad no dé respuesta en el término legal a las solicitudes de concesiones, permisos o autorizaciones. Esta disposición fortalece los medios de defensa del particular, respecto de autoridad y obliga a ésta a actuar con sujeción estricta a la normatividad.

El numeral en estudio establece que el recurso tiene por objeto revocar, confirmar o modificar la resolución recurrida, es decir, que el acto de autoridad impugnado pudiera haber sido dictado con total desapego a la norma en cuestión o haberse decretado con cierta inexactitud; casos en los que procederá anular totalmente la determinación impugnada o modificarla en la parte que ilegalmente agravia al inconforme, respectivamente, pudiendo también generarse el presupuesto de haberse decretado con total apego a la normatividad, supuesto en el que procede la confirmación de la resolución combatida.

Cabe señalar, que este artículo fue objeto de adición porque el legislador 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, estimó necesario señalar que la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada por cuanto al decomiso y pago de multas, previa la constitución de garantías que se otorguen en los términos del Código Fiscal de la Federación; lo anterior, en aras de atender con la debida precisión el imperativo de seguridad jurídica.

Además de los requisitos señalados en este numeral, el Reglamento de la Ley, en su artículo 134, señala que se deberá acompañar al escrito de recurso, el documento que constituya la resolución reclamada o copia de la solicitud de concesión, permiso o autorización que no haya sido resuelta en el plazo establecido, acompañándose además las pruebas documentales, y cuando el recurrente no disponga de éstas y las haya solicitado sin que le hayan sido expedidas, designar el archivo o lugar donde se encuentren, y la autoridad requerirá su expedición.

Por cuanto a las pruebas, señala que serán admisibles todas las que tengan relación con los hechos, excepto la confesional y las que sean contrarias a la ley o a la moral.

Dentro de las constancias para acreditar la personalidad, se puede exhibir como documentos: poder notarial para pleitos y cobranzas, carta-poder, acta constitutiva, y todos aquellos que se estimen necesarios a juicio del promovente. Estos documentos se exhibirán cuando se actúe en nombre de otra persona física o moral.

Como ha quedado asentado, el régimen de justicia administrativa se constituye por el cúmulo de defensas que tiene el particular para impugnar el acto de autoridad que lo agravia; sin embargo, no es la única instancia para que el gobernado pueda dirigir su inconformidad, pues se encuentra en aptitud de acudir directamente ante el juez federal en la vía de amparo cuando la violación reclamada importe conculcación de garantías constitucionales, caso de excepción al principio de definitividad en el juicio de garantías y establecido en el numeral 107, fracción IV de la Constitución, y 73, fracción XIII de la Ley de Amparo.

Bibliografía: Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 12a. ed., México, Porrúa, t. II, 1983; Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 16a. ed., México, Porrúa, 1982.

Carlos GONZÁLEZ BLANCO

Carlos Alberto GONZÁLEZ ANTONIO

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se abroga la Ley Federal de Pesca, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 26 de diciembre de 1986, con excepción de su capítulo XVII, que continuará aplicándose hasta en tanto se expida el Reglamento respectivo, en los términos de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO TERCERO. Las concesiones, permisos y autorizaciones que se hayan otorgado con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, seguirán vigentes en sus términos.

Previa solicitud por escrito, las sociedades cooperativas de producción pesquera, incluidas las ejidales y comunales, que sean titulares de permisos vigentes de pesca otorgados al amparo del Capítulo VI de la Ley que se abroga, podrán solicitar prórroga hasta por un año contado a partir de su vencimiento, sin que ésta exceda en ningún caso al 31 de diciembre de 1993. Estos permisos podrán ser transferidos en los términos del artículo octavo de la presente Ley.

Asimismo, los permisionarios a que se refiere el párrafo anterior, podrán optar, durante la vigencia original de su permiso, por sujetarse al esquema de concesiones y permisos previsto por el presente ordenamiento, y tendrán preferencia en el otorgamiento de la concesión o permiso, en su caso.

ARTÍCULO CUARTO. En tanto se expide el Reglamento de la presente Ley, continuará aplicándose, en lo que no se oponga, lo dispuesto en el Reglamento de la Ley Federal de Pesca que se abroga.

Comentario: Especial comentario merecen los artículos transitorios de la Ley de Pesca, toda vez que en ellos se previene la fecha de iniciación de la vigencia de la Ley, la situación de las concesiones, permisos y autorizaciones otorgados al amparo de la abrogada Ley Federal de Pesca, así como lo relativo al procedimiento para tramitarse el recurso administrativo.

En efecto, el artículo primero transitorio previene que la Ley de Pesca entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Dia-*

rio Oficial de la Federación, órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, que la Ley entró en vigor el 26 de junio de 1992, en virtud de que su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación se realizó el 25 del citado mes y año.

La iniciación de la vigencia de la Ley es la fase culminante del procedimiento legislativo, que marca el momento a partir del cual una ley debidamente publicada adquiere fuerza obligatoria para quienes quedan comprendidos dentro de su ámbito de validez.

Las reglas en el derecho mexicano para saber cuándo una ley inicia su vigencia, se encuentran establecidas en los artículos 3º y 4º del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.

El artículo 3º del Código Civil establece el sistema llamado sucesivo, al prevenir que:

las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial. En los lugares en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda la mitad.

Es preciso destacar que el tiempo entre la publicación de la ley y su entrada en vigor, se conoce en la doctrina como *vocatio legis*.

El artículo 4º del citado ordenamiento legal establece el segundo sistema conocido como sincrónico, el cual preceptúa que: "Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior".

De lo expuesto podemos concluir que la *vocatio legis* de la Ley de Pesca está reducida a un día, habiéndose utilizado el procedimiento genérico citado en el párrafo anterior.

El artículo segundo transitorio establece que se abroga la Ley Federal de Pesca, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 26 de diciembre de 1986, con excepción de su capítulo XVII, que continuará aplicándose hasta en tanto se expida el Reglamento respectivo.

Es preciso destacar que la abrogada Ley Federal de Pesca, en el capítulo XVII (artículos del 95 al 108) establece el procedimiento mediante el cual se substancia el recurso administrativo previsto en el ordenamiento legal abrogado.

Debido a que en la Ley de Pesca en vigor se estableció el procedimiento mediante el cual se sustancia el recurso administrativo, previsto en el capítulo V de esta Ley (artículo 30), en razón de que se consideró que debía ser su reglamento el que previera el procedimiento, en virtud de que estas disposiciones tienen el carácter de adjetivas.

Por los motivos antes expuestos, el legislador se vio precisado a establecer que la abrogación del capítulo XVII de la Ley Federal de Pesca quedará condicionado a la expedición del Reglamento de la Ley de Pesca en vigor, en el que se prevé la tramitación del recurso, y de esta manera evitar una laguna legal.

En el artículo tercero se dispone que las concesiones, permisos y autorizaciones que se hayan otorgado con anterioridad a la vigencia de la Ley de Pesca, seguirán vigentes en sus términos, es decir, seguirán surtiendo sus efectos por el plazo originalmente concedido; además, agrega que los titulares de permisos vigentes que se hubieran otorgado al amparo del capítulo VI de la abrogada Ley Federal de Pesca podrían solicitar su prórroga hasta por un año, contado a partir de su vencimiento.

En el tercer párrafo se consagra un derecho de preferencia para los titulares de permisos de pesca vigentes, que se expidieron al amparo del capítulo VI del ordenamiento legal abrogado.

La redacción del anterior precepto obedece fundamentalmente al principio de no retroactividad de la ley consagrado en el artículo 14 constitucional, el que dispone que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Se recuerda que un ordenamiento tiene carácter o efectos retroactivos cuando afecta situaciones o derechos que han surgido con apoyo en disposiciones legales anteriores o cuando lesiona derechos adquiridos.

En este orden de ideas, el legislador también dejó en libertad a los titulares de concesiones, permisos o autorizaciones, de acogerse al nuevo régimen previsto en la Ley de Pesca, en cuyo caso tendrán preferencia en su otorgamiento, además de atender al principio de que a la ley se puede dar efectos retroactivos, siempre y cuando sea en beneficio del gobernado.

Además y atendiendo al principio de que el que es primero en tiempo, es primero en derecho, se otorga el derecho de preferencia para obtener una nueva concesión de permiso o autorización en los términos de la Ley en vigor.

El artículo cuarto transitorio ordena que en tanto no se expida el Reglamento de la Ley, materia de estos comentarios, continúe

aplicándose en lo que no se oponga lo dispuesto en el Reglamento de la Ley Federal de Pesca ya abrogada.

El legislador, con el propósito de evitar que se produjera una laguna en la aplicación de la Ley de Pesca, dispuso que se siguiese aplicando el Reglamento de la abrogada Ley, pues de lo contrario se hubiese carecido de las normas adjetivas que permitieran la aplicación de las disposiciones sustantivas prevista en la Ley de Pesca.

Conviene aclarar que el Reglamento de la abrogada Ley Federal de Pesca estuvo vigente hasta el 21 de julio de 1992, toda vez que el Reglamento de la actual Ley entró en vigor el 22 del citado mes y año, de acuerdo con el artículo primero transitorio de dicho ordenamiento, y tomando en cuenta que fue publicado el día 21 de julio de 1992.

Bibliografía: Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 15ª ed., México, Porrúa, 1981; García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 31ª ed., México, Porrúa, 1980; Galindo Garfias, Ignacio, *Derecho civil*, 4ª ed., México, Porrúa, 1980; Vargas S., Roberto, *Breve historia y cronología del Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación; *Diccionario jurídico mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa.

Miguel Ángel GARITA ALONSO
Francisco CERVANTES RAMÍREZ