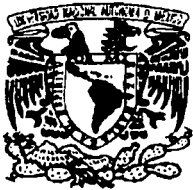


00422  
47



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**ANALISIS DE LA COORDINACION EXISTENTE ENTRE  
LA SAGARPA Y LA SECRETARIA DE MARINA PARA  
LA PRESERVACION Y PROMOCION DE LOS  
RECURSOS PESQUEROS**

**T E S I S I N A**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :**  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y**  
**ADMINISTRACION PUBLICA**  
**ESPECIALIDAD ADMINSTRACION PUBLICA**  
**P R E S E N T A :**  
**MANUEL LOPEZ NEGRETE**

ASESOR . PROF. JORGE VALENCIA SANDOVAL

MEXICO D. F.

2003



A



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

## **AGRADECIMIENTO**

A mis queridos padres Manuel y Ofelia por darme la vida, educarme, amarme, disciplinarme y guiarme por la vida respetando a mis semejantes para hacerme un hombre de bien.

A mi esposa Jacqueline e hijas Anapaula y Karla ya que por ustedes puedo saber a donde voy con el amor que todos los días me dan, logrando una excelente familia dándome alas para seguir volando.

A mis hermanos Pedro, Raúl, Alejandro y Estela porque siempre han creído que puedo lograr lo que me propongo e insistir que debo superarme haciendo todo hasta conseguirlo dándome todo su apoyo.

A mis cuñadas Carolina y Mirna y a mis sobrinos Raúl y Carolina por todo el cariño y afecto al estar conmigo, depositando su confianza en mi, compartiendo sus experiencias.

Helen, gracias.

Agradezco por tener la fortuna de estar rodeado por excelentes personas mis familiares, amigos y profesores.

Gracias por acompañarme y estar siempre en todo momento.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I: LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN EN EL CAMPO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA</b>	
1.1 La función administrativa y la coordinación	3
1.2 Organización y coordinación administrativas	4
1.3 Las funciones de inspección y vigilancia en el contexto del Derecho Administrativo	7
<b>CAPÍTULO II: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR PESQUERO, SAGARPA Y LA SECRETARÍA DE MARINA</b>	
2.1 Sector Pesquero	9
2.2 SAGARPA	14
2.3 Secretaría de Marina	19
<b>CAPÍTULO III: MARCO JURÍDICO DE LA SAGARPA Y LA SECRETARÍA DE MARINA</b>	
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	22
3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	22
3.3 Ley Orgánica de la Armada de México	24
3.4 Manual de Procedimientos de Regulación Pesquera	24
3.5 Reglamentos Interiores de la SAGARPA y la Secretaría de Marina	
3.5.1. Reglamento Interior de la Secretaria de Marina	25
3.5.2 Reglamento Interior de SAGARPA	26

## CAPÍTULO IV: PREVISIONES JURÍDICAS Y COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA ENTRE LA SAGARPA Y LA SECRETARÍA DE MARINA

4.1	Conceptos de inspección y vigilancia	27
4.2	Objetivos esenciales de las funciones administrativas de inspección y vigilancia en materia pesquera	28
4.3	Disposiciones administrativas para la inspección y la vigilancia	
	4.3.1. Disposiciones generales	29
	4.3.2 Políticas y normas de operación	30
4.4	Omisiones jurídicas	32
4.5	Recomendaciones	33
CONCLUSIONES		37
BIBLIOGRAFÍA		39

## INTRODUCCIÓN

Uno de los desafíos de este Gobierno a través de la SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), es la revalorización del Sector Pesquero, que tiene una gran importancia para la economía del país y para el cumplimiento de todas las disposiciones orientadas a la preservación y promoción de los recursos pesqueros, ya que de estos depende la alimentación de muchos mexicanos y la presencia de productos marítimos nacionales en los mercados externos.

En el ámbito de la administración pública federal mexicana es común e indispensable que existan áreas que, aunque tienen en común el hecho de ser dependientes del ejecutivo y son independientes entre sí, en la práctica tienen afinidad en sus actividades y deben establecer mecanismos de coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones y atribuciones. Ocurre así en los casos de la SAGARPA y la Secretaría de Marina.

El problema que se abordará a lo largo de la tesina es el siguiente:

La única dependencia que tiene los recursos necesarios para hacer respetar la preservación del recurso pesquero es la Secretaría de Marina, por lo cual, en la práctica y sin que la ley de Pesca lo establezca, la SAGARPA requiere trabajar en estrecha coordinación con la Secretaría de Marina, para lograr la preservación del producto marino.

Existe una referencia general a esta necesidad de coordinación en la Ley de Pesca, cuando se señala en el artículo 22 que "La Secretaría de Pesca tendrá a su cargo el estricto cumplimiento de esta Ley y 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."

Se entenderá como vigilancia toda actividad efectuada por personal de SAGARPA o por el de la Secretaría de Marina encaminada a prevenir la realización de operaciones pesqueras ilícitas.

Existe la necesidad de precisar en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley de Pesca y su Reglamento, y en los reglamentos interiores de la SAGARPA y de La Secretaría de Marina, los mecanismos y alcances de la coordinación en materia de inspección y vigilancia.

En el campo de la Administración Pública como disciplina, una preocupación fundamental del investigador y de quien la ejerce, es lograr que los esquemas de organización y funcionamiento de una estructura se adapten plenamente a la realidad y evitar que la ley respectiva señale algo o lo omita, y en la práctica se haga lo contrario de lo que señala o se realice algo que está omitido en ella.

El objetivo general que se plantea es el de, analizar los vínculos de coordinación existentes entre la SAGARPA y la Secretaría de Marina en el cumplimiento de las funciones relacionadas con la preservación y promoción de los recursos del mar, y proponer que tales mecanismos formen parte de aquellos reglamentos y leyes aplicables al funcionamiento de la administración pública en estos sectores.

En el presente trabajo se parte de la hipótesis de que los ordenamientos jurídicos que rigen las funciones de la Administración Pública en los sectores de Pesca y Marina no responde a las exigencias que plantea, en la práctica, la operación de esos sectores en lo que se refiere a la preservación y la promoción de los recursos pesqueros del país. Esto obedece a que los ordenamientos jurídico-administrativos aplicables no hacen referencia amplia y precisa, y a veces no hacen ninguna, a los mecanismos de coordinación que deben existir entre los dos sectores mencionados.

El presente trabajo consta de cuatro capítulos: El primero de ellos habla de la función de coordinación en el campo de la administración pública. En el capítulo II se hace referencia a los antecedentes históricos del sector pesquero, de SAGARPA y de la Secretaría de Marina, a cuyos mecanismos de coordinación mutua se refiere esta tesina. En el capítulo III se analiza el marco jurídico al que se sujeta el accionar de ambas Secretarías. Por su parte, el Capítulo IV comenta los mecanismos de coordinación previstos en los ordenamientos que rigen la operación de la SAGARPA y de la Secretaría de Marina, así como algunas recomendaciones orientadas a reforzar la coordinación que actualmente existe entre la SAGARPA y la Secretaría de Marina, en lo referente a la preservación de los recursos pesqueros. Desde luego, sólo se hace referencia a la coordinación prevista entre ambas, y no entre ellas y otras secretarías cuyas actividades no tienen relación con el objetivo de este trabajo. Finalmente se presentan algunas conclusiones.



## CAPITULO I: LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN EN EL CAMPO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA.

### 1.1 La función administrativa y la coordinación.

Para efecto del presente trabajo se tomará en cuenta la definición de administración establecida por H. Fayol (considerado por muchos como el verdadero padre de la moderna administración), el cual establece: "Administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar."<sup>1</sup>

El término función, en el ámbito administrativo, proviene de las categorías que utiliza el funcionalismo. Desde esa perspectiva, se entiende por función el rol que el organismo social espera sea desempeñado por un determinado sujeto u organización. Para fines del presente trabajo se entenderá que los términos función y actividad son conceptos afines.

Por tanto, podríamos hablar de " actividad de coordinación ", del mismo modo que aquí nos referimos a " función de coordinación ".

El concepto de función abarca también la noción de estructura, ya que ésta última consiste en un conjunto de relaciones existentes entre entidades afines.

Concepto de coordinación:

El término coordinación proviene del latín coordinatio-onis y se refiere, en términos generales, a la conjunción que debe existir entre determinados individuos o áreas de una organización para llevar a cabo una tarea.

Desde el punto de vista de la administración se entiende por coordinación "la actividad o función que consiste en lograr que las cosas sucedan en el lugar adecuado, por la o las personas idóneas, en el momento oportuno y con los costos previamente estipulados".<sup>2</sup>

En otros términos, mientras que la planeación consiste en prever la acción, y la toma de decisiones consiste en ordenar su ejecución, la coordinación es la acción en sí misma. Es lograr el efecto esperado. Es lograr, positivamente, el objetivo.

De acuerdo con Koontz y O' Donnell, " la mejor coordinación ocurre cuando los individuos ven cómo contribuyen sus tareas a los fines dominantes de la empresa. Esto implica el conocimiento y el entendimiento de los objetivos de

---

<sup>1</sup> Reyes Ponce Agustín. Administración moderna. Editorial Limusa, México, 1998. p.42

<sup>2</sup> Diccionario de Administración. Compilado por Ralph L. Donovan. Editora Nacional. Madrid, 1991. p. 94.

la empresa, no solamente por parte de unos pocos a la cabeza sino por cada uno a través de la empresa. Si, por ejemplo, los administradores no están seguros de que el objetivo básico de la empresa sea la utilidad, la calidad, las técnicas avanzadas, o el servicio al cliente, entonces no pueden coordinar sus esfuerzos para alcanzar el verdadero objetivo. Cada uno estará guiado por sus propias ideas acerca de cuál es el interés de la firma o, sin tal convicción podría trabajar por su propio engrandecimiento. Para obviar tales esfuerzos dispersos, la meta dominante de la empresa debe ser claramente definida y comunicada a cada uno de los interesados. Y, naturalmente, los objetivos de los departamentos subordinados deben asignarse para contribuir un grado máximo a los fines de la empresa".<sup>3</sup>

## 1.2 Organización y coordinación administrativas.

La coordinación se da en el ámbito de una organización administrativa, por tanto, su prerequisite esencial es la función organizativa. Antes de llevar a cabo una tarea (coordinación) se requiere ejecutar diversas tareas de organización.

Como ya se dijo en el apartado anterior, la coordinación administrativa es una función que nace, particularmente, en la planeación y en la toma de decisiones. La coordinación se nutre de una decisión o de un conjunto de decisiones de carácter programático.

Realizar la actividad de coordinación requiere, además de una organización previa, que el individuo responsable de ella posea intuición, conocimientos sólidos, experiencia, capacidad de análisis, etcétera. Para la organización, esto supone contar con una estructura muy desarrollada en cuanto a definición de autoridades, funciones y responsabilidades. Y esto es lógico, porque sin una buena planeación y en ausencia de una decisión adecuada, la coordinación es imposible, pero es igualmente imposible si no existe una estructura de organización ágil y una adecuada capacidad político-administrativa en los cuadros directivos y medios.

Los autores consultados coinciden en advertir la importancia de la comunicación, para que la coordinación sea eficaz. Esto es obvio, pues la comunicación se manifiesta precisamente a través de la estructura de organización, por un lado, y mediante la comunicación entre los mandos.

La comunicación es, pues, el vehículo que hace posible la Coordinación.

La comunicación puede ser vertical, por la línea jerárquica: de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba. Pero también puede ser horizontal: entre

<sup>3</sup> Harold Koontz y Cyril O'Donnell. Curso de administración. Quinta edición. Libros McGraw Hill de México, S.A. de C.V. México. 1977. p.52.

niveles de mando equiparables, es decir, se trata de comunicación sin autoridad, al igual que la que se da de abajo hacia arriba.

Para que la coordinación opere, debe existir tanto comunicación vertical como comunicación horizontal. De este modo, los distintos niveles jerárquicos están en condiciones de comunicarse, como lo están las distintas áreas funcionales.

La coordinación es, en gran parte, comunicación. Depende de ésta como el organismo humano depende del oxígeno. Una coordinación con deficiente comunicación tiende a asfixiarse. Por tanto, la coordinación debe involucrar en los diversos programas, a todos los Jefes y subordinados, a los trabajadores en su conjunto. Todo trabajador debe saber qué se está haciendo, y para qué y quién lo está haciendo. Existen varios mecanismos por los cuales la coordinación puede lograr esto:

a) En primer lugar, la coordinación radica en supervisar al personal. Es una actividad que nos conduce de la planeación y la toma de decisiones, a la dirección. Un buen coordinador no sólo define tareas, sino que también sabe a quién asignarlas, cuándo exigirles y cómo hacerlo. En este sentido, la coordinación es actividad personal.

b) En segundo término, existe una coordinación de funciones más impersonal, porque no implica una supervisión directa, sino una supervisión de resultados. No obstante, la coordinación funcional idealmente se da cuando el grupo de ejecutores es altamente calificado. Basta con que una función no esté debidamente atendida, para que la coordinación funcional sea un fracaso y de lugar a la supervisión directa.

c) Por último, debe hablarse de un tipo de coordinación que últimamente es el más aceptado, en especial por las organizaciones públicas: la coordinación por programa. Es decir, existe un programa de actividades para lograr un objetivo previamente determinado. Estas actividades corresponden a varias de las áreas funcionales y, de acuerdo con su importancia, a distintos niveles jerárquicos. De esta manera, estamos en condiciones de involucrar prácticamente a toda la organización en un programa. Existen responsables directos (puestos y personas), áreas funcionales perfectamente determinadas y niveles jerárquicos estratégicamente colocados.

Tanto en el ámbito macro, como en el microadministrativo, los tres tipos de coordinación mencionados (personal, funcional y programática), se mezclan y, en la práctica, se dan en todos los niveles. Lo importante no es que se den por generación espontánea, sino que también sea posible inducirlos para que el jefe del área funcional sepa supervisar a sus subordinados; para que el jefe de varias áreas funcionales esté en condiciones de dirigir la actividad global y para que toda organización sepa quién está haciendo qué y por qué.

La coordinación es importante porque constituye quizá la actividad más compleja del proceso administrativo. Más aún, es también el resultado de la imaginación y la voluntad humanas para superar obstáculos.

Uno de los principales problemas que padece la administración pública mexicana es, precisamente, la falta de coordinación adecuada entre las diversas dependencias responsables de desempeñar actividades en la que tienen competencias concurrentes. Algunas veces -sobre todo en los tiempos recientes- se toman decisiones adecuadas desde el punto de vista político-administrativo, pero su ejecución es deficiente, debido a deficiencias de coordinación.

Existen diversos principios de coordinación que deben ser tenidos en cuenta al establecer los mecanismos procedentes:

"El principio de contacto directo dice que la coordinación debe alcanzarse a través de relaciones interpersonales, verticales y horizontales de personas en una empresa. La gente intercambia ideas, ideales, prejuicios y propósitos a través de la comunicación personal directa, mucho más eficientemente que por cualquier otro medio y, con el entendimiento adquirido en esta forma, se encuentran medios para alcanzar tanto las metas comunes como las personales. Esta comunidad reconocida de intereses últimos tiende entonces a conseguir el acuerdo de métodos y acciones. Por ejemplo, la rivalidad y las críticas consecuentes, las que con demasiada frecuencia echan a perder las relaciones de los empleados de los departamentos de ventas y de producción son evidencias de una coordinación deficiente. El personal de ventas está interesado en ofrecer los productos que satisfacen al cliente. Por otra parte, el personal de producción piensa en términos de tolerancia permisibles, producción en línea, y el mínimo de variedad y diseño. A menos que el personal de estos departamentos intercambie ideas y consigan un entendimiento, habrá poca coordinación entre ellos. Ninguna "orden de coordinación" puede lograr que exista esta última.

Un segundo principio considera la importancia de alcanzar la coordinación en las etapas iniciales de la planeación y estructuración de las políticas. Es claro que después de que los planes departamentales se ponen en operación llega a ser más difícil unificarlos y controlarlos apropiadamente.

El tercer principio expresa que todos los factores que intervienen en una determinada situación se encuentran interrelacionados. Unos influyen sobre los otros".<sup>4</sup>

De los principios anteriormente expuestos puede concluirse que el método para alcanzar la coordinación es más bien horizontal que vertical, pues si fuera vertical estaríamos hablando de autoridad.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 52-54.

En cambio, la existencia de coordinación requiere ante todo, de voluntad y de intercambio constante de información.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, es evidente que el empleo de los recursos en situaciones de coordinación se da conforme a dos perspectivas: En primer lugar, ciertos recursos están directa y exclusivamente asignados a una determinada entidad, pero una parte de ellos deben ser utilizados en concurrencia con los de otras entidades (en situaciones que requieren coordinación), y en segundo lugar, una entidad superior a las implicadas en situaciones de coordinación pone a disposición de las entidades subordinadas ciertos recursos que deben ser utilizados por ellas de manera común, pues no están asignados a ninguna en particular.

### 1.3 Las funciones de inspección y vigilancia en el contexto del Derecho Administrativo.

Como lo advierte Luis Humberto Delgadillo. "la realización de la función administrativa implica la existencia de una serie de facultades otorgadas a favor de los órganos de la administración, con el fin de que puedan cumplir con las tareas que los ordenamientos legales los imponen".<sup>5</sup>

Dos de las tareas que los ordenamientos legales asignan a ciertas dependencias ( como es el caso de las SAGARPA y de la Secretaría de Marina por ejemplo ), son las de inspección y vigilancia. Desde luego, tales tareas tienen implícita la facultad que el poder público tiene para sancionar a los particulares que incurrir en faltas administrativas.

Las facultades sancionadoras (derivadas de las de inspección y vigilancia) son atribuidas, en principio, al Presidente de la República, quien tiene a su cargo el ejercicio del Poder Ejecutivo, y por ley del Poder Legislativo se hace la distribución de competencias entre las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. A su vez, el Jefe del Ejecutivo provee, en la esfera administrativa, a la estricta observancia de la ley, mediante el ejercicio de su facultad reglamentaria, con la expedición de reglamentos administrativos o autónomos, en los que distribuye las facultades entre las unidades administrativas de las dependencias.

Entre estas facultades, como ya se señaló, se encuentran las relacionadas con la inspección, la vigilancia y la imposición de sanciones por infracciones a las leyes administrativas.

---

<sup>5</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de derecho administrativo. Editorial Limusa, S.A. de C.V. México, 1986. pp.227.

El mismo autor citado en la página anterior advierte que "la facultad sancionadora de la Administración Pública se encuentra prevista en las diferentes leyes que regulan la materia administrativa, las cuales 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".<sup>6</sup> Todas ellas, como ya se dijo, se derivan de las facultades de inspección y vigilancia que la ley otorga a diversas entidades públicas.

Las funciones de inspección y vigilancia se ubican en el contexto del derecho administrativo y tienen su fundamento doctrinario en las atribuciones del Estado.<sup>7</sup> Ahora bien, ¿qué relación existe entre la inspección y vigilancia y la función administrativa de coordinación? Tal relación consiste en que para el desempeño de tales funciones y la aplicación de sanciones, la ley prevé que ciertas dependencias públicas que tienen facultades concurrentes en un determinado asunto, se coordinen entre sí, tanto para inspeccionar y vigilar, como para sancionar.

---

<sup>6</sup> Ibidem. pp. 231

<sup>7</sup> Al respecto véase: Pérez de León E., Enrique. Notas de derecho Constitucional administrativo. Decimoprimer edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990 pp. 89; Martínez Morales, Rafael I. Derecho administrativo. Primer curso. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla, S.A. de C.V. México, 1991; pp. 156 y Fraga, Gabino. Derecho administrativo. Vigésimonovena edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990. pp.254.

## **CAPITULO II: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR PESQUERO, SAGARPA Y LA SECRETARÍA DE MARINA.**

### **2.1 Sector Pesquero.**

En el presente capítulo se hace referencia a los antecedentes históricos de la pesca como actividad económica, explicando la creación, primero, de un Departamento, posteriormente, de una Secretaría de Estado y en la actualidad en la SAGARPA.

Las convulsiones políticas y sociales de los primeros años de vida independiente del país impidieron explotar los recursos naturales y fomentar su aprovechamiento. Ya muy avanzado el siglo, en 1858, el presidente Benito Juárez encargó a Justo Sierra O'Reilly formular un proyecto de código civil, en el cual se expresa alguna inquietud sobre esta materia. En 1860 el propio mandatario decretó "Libre en toda la República el ramo de la piscicultura" y, en 1870, que "El derecho de pesca en aguas particulares pertenece exclusivamente a los dueños de los predios", pero que "la pesca y el buceo de perlas son enteramente libres". En 1872 se emitió la instrucción sobre la manera de proceder respecto de pesquerías, que bien puede considerarse la primera ley pesquera de México, en cuyo texto se establece: "Es libre para todos los habitantes de la república la pesca en sus aguas territoriales, el buceo de perlas y el aprovechamiento de todos los productos marítimos". En 1882 se expidió un proyecto de ley que sentó las bases del uso público de los mares territoriales, esteros, lagunas, canales y ríos navegables y flotables, todos de exclusiva jurisdicción federal para efectos de "buceo de perla, pesca y piscicultura".

En 1883 una comisión gubernamental recomendó "impartir decidida protección al ramo de la piscicultura" y la Secretaría de Fomento encomendó al diputado Esteban Cházari la redacción de un tratado sobre el cultivo de peces. En su tratado Ideas sobre la importancia de impulsar vigorosamente la piscicultura acuacultura en el país, Cházari formuló algunas proposiciones legales (estudios previos obligatorios, subvenciones a los interesados para instalar laboratorios y viveros, estímulos para la aclimatación y mejoramiento de especies, e imposición de vedas en las épocas de reproducción) y sugirió varias medidas prácticas (creación de una cátedra y un laboratorio, edición de un manual y un periódico, importación de huevos de varias especies para su distribución gratuita, y formación de organizaciones piscícolas en la capital y en cada estado); y en 1884 publicó el libro Piscicultura en agua dulce. En los años siguientes se firmaron dos contratos ley sobre piscicultura; se emitió una circular a los gobernadores de Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Tlaxcala y Veracruz pidiéndoles su colaboración; se creó un buen laboratorio en

Chimaleapan y se hicieron siembras de crías en el río Lerma y en las lagunas de Lerma y Chapala.

De 1853 a 1917 la Secretaría de Fomento, Industria y Comercio, se encargó de los asuntos pesqueros, creándose en 1981 la Oficina de Piscicultura.

En el siglo XX, los gobiernos revolucionarios posteriores a 1910 advirtieron que la pesca es una alternativa importante en la producción de alimentos, la creación de empleos y la generación de divisas. La administración del presidente Francisco I. Madero procuró mantener los puestos más importantes en condiciones de operar hacia los mercados del exterior, y puso énfasis en que esos trabajos sirvieran a la vez para explotar la riqueza pesquera; sin embargo, la pesca se encontraba en condiciones precarias y el gobierno veía en ella un problema social que impedía su expansión.

El presidente Venustiano Carranza buscó distribuir más ampliamente los beneficios de la pesca entre los habitantes de las comunidades ribereñas. Conforme a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, el ramo de la pesca se encomendó a la Secretaría de Agricultura y Fomento, una de cuyas dependencias fue la Dirección Forestal y de Caza y Pesca. La pesca del camarón en las costas de Sinaloa y Nayarit adquirió importancia y las autoridades extendieron nuevos permisos de captura a los pescadores de esa región.

Además, se expidieron la primera ley reglamentaria sobre pesca y las disposiciones para la explotación y protección de especies estableciéndose los períodos de veda.

Las estadísticas más tempranas de producción pesquera se levantaron en 1922: 3800 toneladas. El presidente Alvaro Obregón creó en 1923 la Dirección de Pesquerías. Por esos años, pescadores estadounidenses explotaban los recursos pesqueros del litoral occidental de la Baja California sin pagar los derechos correspondientes. El presidente Plutarco Elías Calles, en respuesta, impulsó el establecimiento de empresas emparadoras nacionales, reservó para "las clases proletarias de las costas del Océano Pacífico" las especies ahí existentes, y formó las comisiones de Biología Marina y Nacional de Irrigación. En 1930 el presidente Emilio Portes Gil ratificó que "El gobierno Federal, de acuerdo con los postulados de la revolución, debe proteger a la gente que trabaja en los mares buscando para sus hijos una condición menos infeliz" y advirtió que la explotación inmoderada que se ha venido verificando en las aguas occidentales de la Península de Baja California por empresas extranjeras que capturan las especies sin darles tregua para reproducirse, encierra todo un problema por que habrá de llegar el día de su agotamiento, dejando sin elementos de vida a los habitantes de esa región".



En 1929 se concesionó íntegramente la pesca en Sinaloa y Nayarit, y parcialmente en Guerrero, Veracruz y Baja California, a los pescadores previamente organizados en cooperativas. En 1930 la captura llegó a 11 mil toneladas en todo el país. El presidente Abelardo L. Rodríguez puso el acento en la mexicanización de la Industria pesquera e impulsó las cooperativas, de las que había 36 en 1934.

El presidente Lázaro Cárdenas fundó el Departamento Forestal y de Caza y Pesca, promovió la Ley General de Sociedades Cooperativas (1937), en vigor hasta la fecha, que distingue dos tipos: de producción colectiva (cuando las artes de pesca y naturaleza de las pesquerías exijan el trabajo de grupo) y de consumo (cuando las actividades sean individuales de cada socio, según ocurre en la pesca en esteros y bahías), ambas beneficiarias de la concesión.

El estudio de las actividades desarrolladas por embarcaciones nacionales y extranjeras en aguas de la península californiana, demostró la necesidad de poner en vigor un reglamento especial para la tributación pesquera, diferenciando la nacionalidad del pescador. Se instaló el primer laboratorio limnológico central para producir crías y repoblar el lago de Pátzcuaro, y se iniciaron otros dos en Almoloya del Río y Salazar, Estado de México.

Se fundaron 67 cooperativas, cuya actividad, durante la Segunda Guerra Mundial, contribuyó a salvaguardar la soberanía nacional en zonas apartadas del Pacífico. En 1941 estaban registradas 1748 embarcaciones mexicanas y 504 extranjeras, pero la capacidad en bodega era de 7 004 t en aquéllas y de 38 880 t. en éstas. La producción ascendió a 70 500 t en 1940, durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho el Departamento de Marina se elevó al rango de Secretaría de Estado, dentro de la cual se creó la Dirección General de Pesca e Industrias Conexas; se hicieron obras de infraestructura portuaria y trabajos de conservación en los puertos de Mazatlán, Veracruz, Salina Cruz, Tampico y los ríos Grijalva y Pánuco. La producción cayó a 54 878 t en 1941 (40 667 se exportaron y 14211 se consumieron en el país), pero evolucionó hasta llegar a 101 445 t en 1946.; del total capturado, 54 759 t correspondieron a la flota mexicana y 46 696 a la extranjera.

En 1950 la captura fue de 188 700 t, incluyendo la nacional (77 mil toneladas). En el período del presidente Miguel Alemán se realizaron trabajos de dragado y modernización de puertos; se dio preferencia a las pesquerías de langosta, abulón y camarón; de este se capturaron 18 696 t en 1949 y se perfiló como el rubro más importante.

La Ley de Pesca del 31 de diciembre de 1947 agregó la liza y el robalo a las especies reservadas a las cooperativas y suprimió la corvina, la cabrilla y el langostino; y la Ley del 16 de enero de 1950 suprimió la liza, el pulpo y el robalo; agregó nuevamente la cabrilla e incorporó la almeja pismo, de modo que quedaron las siete especies que manejan aquellas sociedades hasta la

fecha: abulón, langosta, marina, ostión, camarón, totaba, cabrilla y almeja pismo. La Secretaría de Marina conservó la responsabilidad de los asuntos pesqueros, pero en 1946, al crearse la de Recursos hidráulicos, se estableció en ella una Sección de Fomento a la Pesca; y en 1950, en la Dirección General de Pesca e Industrias Conexas, la comisión para el fomento de la Piscicultura Rural.

El presidente Adolfo Ruiz Cortines proclamó la Marcha al Mar se diversificó la captura: se sembraron crías de peces de agua dulce en bordos, presas, lagunas y lagos; se ejecutó el programa Progreso marítimo para mejorar la infraestructura; la pesca de la flota nacional pasó de 48 085 t en 1952 a 103 457 en 1958, y la de extranjeros disminuyó de 111 474 en aquel año a 42 092 t en 1955; y las embarcaciones pesqueras mexicanas aumentaron en 138 unidades.

El presidente Adolfo López Mateos adscribió la Dirección General de Pesca e Industrias Conexas y la Comisión para el Fomento de la Piscicultura Rural a la recién creada Secretaría de Industria y Comercio; formó, dependiente de ésta, el Instituto Nacional de Investigaciones Biológico-Pesqueras (que en 1962 se transformó en el Instituto Nacional de la Pesca) y la Comisión Nacional de Pesca, integrada por científicos, técnicos y dirigentes empresariales y de las cooperativas, luego convertida en la Comisión Nacional consultiva de Pesca, la cual formuló el primer programa nacional de fomento, entre cuyas recomendaciones destacan: el desazolve de barras y la rehabilitación de esteros y bahías, y la creación de un Instituto de Biología Pesquera y de escuelas prácticas de pesca. También en el período de 1958 a 1964 se construyó el Puerto Pesquero Piloto de Alvarado y se hicieron obras de dragado en los litorales de Tamaulipas y Veracruz, el volumen de la producción primaria pasó de 103 457 t en 1958 a 185 768 en 1964; el número de sociedades cooperativas llegó a 165, y el Estado reafirmó la tesis de seguir interviniendo en el desarrollo de la industria pesquera con un sentido de justicia social y de protección a las clases más necesitadas. La Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación, por la que se aprobó la convención sobre Plataforma Continental, fue promulgada por el presidente Gustavo Díaz Ordaz.

En esos años (1964-1970) se continuó la siembra de peces de agua dulce en bordos, presas, lagunas y lagos; se creó el Instituto Nacional de Investigaciones Biológico Pesqueras, que sólo en 1968 distribuyó 2 millones de crías de trucha, lobina, mojarra y otras especies en 150 presas, 500 jagüeyes y 210 corrientes naturales; se instalaron dos viveros de ranas para una producción proyectada de 800 mil crías anuales; se habilitaron el puerto pesquero de abrigo de Yucaltepén y el de San Carlos, en B.C.S. ; se registraron 72 nuevas cooperativas (en 1970 eran ya 237) y el banco de Fomento Cooperativo financió la construcción de 100 barcos camaroneiros

con refrigeración. La producción pesquera total llegó a 307 501 t de peso desembarcado en 1970.

Durante la gestión del presidente Luis Echeverría (1970-1976) se invirtieron en el sector \$ 2 600 millones, cantidad superior a la realizada en los 40 años anteriores; la flota pesquera de altura aumentó en 1 500 embarcaciones y llegó a 3 293 unidades (más del doble que en 1970); se incorporaron nuevas empresas al sector público, que junto con las adquiridas en administraciones anteriores fueron concentradas en el consorcio Productos Pesqueros Mexicanos, con 22 filiales; se creó el Fideicomiso para el Desarrollo de la fauna Acuática; se elevó a rango de subsecretaría la dependencia encargada de la pesca; se creó la dirección General de Acuicultura en la Secretaría de Recursos Hidráulicos; el Instituto Nacional de Investigaciones Biológico Pesqueras se transformó en el Instituto Nacional de Pesca; en apoyo de los pescadores ribereños, se ejecutó el programa Las Diez Mil Lanchas, de las que se destinaron 5 280 al litoral del Pacífico, 2600 al del Golfo de México y mar Caribe, y 1065 a los de aguas interiores (el resto fueron motores fuera de borda); el número de cooperativas ascendió a 493 (256 más que en 1970), con un total de 44 mil socios; se expidió una nueva Ley Pesquera, de carácter promocional, "para que tanto el sector público como el privado obtengan de esos recursos su máxima utilidad, sin que por ello se contrarie la política que el Estado mexicano se ha trazado para que las clases económicamente débiles continúen superando sus niveles de vida"; y se incorporó a la soberanía nacional la Zona Económica Exclusiva (ZEE), de 200 millas marinas fuera del mar territorial y adyacente. En consecuencia, la producción fue de 525 800 t en 1976.

Durante la administración del presidente José López Portillo la Subsecretaría de Pesca se convirtió en Departamento y en 1982 en Secretaría de Estado, absorbiendo a la Dirección General de Acuicultura.

La Secretaría de Pesca tenía como antecedentes inmediatos:

- a) "Las reformas y adiciones a la Ley Organica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial del 4 de enero de 1982), que dispusieron su creación.
- b) La ratificación de su denominación y la modificación de alguna de sus funciones, según las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial del 22 de diciembre de 1982)

- c) El Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1982-1988;
- d) El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988".<sup>8</sup>

## 2.2 SAGARPA.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) tiene como misión "lograr el desarrollo de una nueva sociedad rural, basada en el crecimiento sustentable de los sectores agroalimenticios y pesqueros con una continua capacitación y superación de su gente que le permita mantener actividades productivas, rentables y competitivas, tanto pesqueras y agroalimentarias como de otra naturaleza".<sup>9</sup>

Esta Secretaría tiene como antecedentes que el 2 de diciembre de 1842, el presidente Nicolás Bravo decretó la creación de la que fue la Dirección General de Industria, una entidad inscrita en lo que era el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, fue en aquella área administrativa en la que se instituyó un departamento encargado las funciones relacionadas con el fomento agropecuario y, dos años después se le adicionarían las funciones sobre colonización.

El 28 de abril de 1853, durante el gobierno de Don Manuel María Lombardini, se creó el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, instancia en la que se ventilaban los asuntos relacionados con el fomento agropecuario, la colonización y la irrigación.

Sería hasta 1891 cuando se promulgó la Ley de Secretarías de Estado y con ello surgiría la Secretaría de Fomento, dependencia a la que se le adjudicaron las funciones administrativas inherentes con las actividades agropecuarias, de ubicación de las colonias y de obras de riego.

En 1917, se adicionaron a la Secretaría de Fomento funciones complementarias en áreas de dotación de tierras y el fraccionamiento de latifundios. En diciembre de aquel mismo año, la Secretaría de Fomento cambiaría su denominación por la de Secretaría de Agricultura y Fomento, en esa misma época se le encomendó a la nueva dependencia la función de la restitución de tierras.

El 22 de marzo de 1934, el presidente Lázaro Cárdenas transfiere al recién creado Departamento Agrario las funciones relativas al reparto de tierras y, el

---

<sup>8</sup> Luis Cervera Chuc. Historia de la pesca en México. Universidad de Yucatán, Mérida, 1988. pp. 97

<sup>9</sup> [http://www.sagarpa.gob.mx/mision\\_vision.htm](http://www.sagarpa.gob.mx/mision_vision.htm) pp.1

7 de diciembre de 1946, el Presidente Miguel Alemán anuncia la creación de la que sería la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Fue en 1976 cuando José López Portillo, al fusionar las Secretarías de Recursos Hidráulicos y la de Agricultura y Ganadería, surgiría la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Posteriormente, en 1995 la Secretaría cambiaría su denominación por la de Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, ya que los asuntos relacionados con los recursos paso a ser competencia de la recién creada Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado emitida en diciembre de 1958, bajo la administración de Adolfo López Mateos, la primera de las atribuciones legales de la SAGARPA es la de: "planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola, forestal y pesquera en todos sus aspectos".<sup>10</sup>

Las características de la pesca como actividad moderna empezaron a delinearse en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, etapa en la que también se inició la incorporación de esta actividad a la economía mundial. El nacimiento y la evolución de la pesca mexicana en términos modernos presenta claras vinculaciones con esa situación general. Este fenómeno, incipiente al concluir la etapa de reconversión y reconstrucción económica que siguió al conflicto mundial, pero ostensible y en desarrollo a partir de los años sesentas, ha sido efecto de la concurrencia de los siguientes factores:

1. Ampliación de las áreas pesqueras prácticamente a todos los mares del mundo.
2. Difusión masiva, inclusive a escala doméstica, de los medios de congelación y refrigeración.
3. Crecimiento de las pesquerías productoras de insumos para la agricultura, la ganadería y la industria reserva.
4. Rendimientos decrecientes como resultado de la Operación de un número cada vez mayor de pescadores sobre una misma reserva.
5. Interés de los grandes países pesqueros por dominar las fuentes marinas de aprovechamiento.

---

<sup>10</sup> <http://www.sagarpa.gob.mx/espanol/antecedentes.html> pp.1

6. Esfuerzos de los países subdesarrollados por reservarse el derecho de aprovechar en exclusiva los recursos naturales de los mares adyacentes y próximos a sus litorales.
7. Negociaciones internacionales tendientes a establecer un nuevo orden que modifique el status milenario basado en el principio jurídico de la libertad de los mares.
8. Acciones recientes para impulsar la acuicultura y la pesca artesanal. De 1940 a 1965 el desarrollo pesquero de México estuvo determinado principalmente por el mercado externo de unas pocas especies y, a partir de 1966, se ha procurado que la pesca contribuya a resolver los problemas nacionales de alimentación, empleo y desarrollo regional sin descuidar la captación de divisas.

La coordinación de las acciones antes mencionadas ha estado a cargo, primero, del Departamento de Pesca, posteriormente de la Secretaría de Pesca y en la actualidad de la SAGARPA. Sin embargo, es necesario hacer notar que los efectos de esas acciones no han sido muy notables, debido en gran parte a que el mexicano no tiene una idiosincrasia que lo ligue con el mar, lo cual si ocurre en otros países que, aun contando con litorales mucho más reducidos que los nuestros, son potencias pesqueras y marítimas.

Existen en el planeta 14 áreas pesqueras marinas:

- Dos en el Índico
- Cinco en el Pacífico
- Seis en el Atlántico y
- Una en el Mediterráneo y el Mar Negro.

El Océano Pacífico aporta 53 %. En los mares fríos y templados, lejos de los trópicos, se captura 70% de la pesca mundial, y 30% en las zonas cálidas. México participa de dos áreas pesqueras: la del Pacífico central oriental (costas occidentales y del golfo de California) y la del Atlántico central occidental (golfo de México y Caribe mexicano). Los mares de México se hallan incluidos en la región panámica, que va desde California hasta Perú y Ecuador, y en la región caribeña, que va de Florida a Brasil, ambas cálidas, con una gran diversidad de especies pero con pocos individuos por especie. Aunque las aguas mexicanas no son muy ricas desde el punto de vista pesquero, no son de ningún modo despreciables, pues por su magnitud pueden coadyuvar de manera significativa a resolver el problema alimentario nacional.

Además, México puede pescar en aguas de otros países, mediante acuerdos bilaterales o en aguas internacionales. De acuerdo con las resoluciones Unidas sobre el Derecho del Mar, México debe cuidar que la preservación de

los recursos vivos en su ZEE no sea amenazada por un exceso de explotación. De ahí que debe establecer la captura permisible en sus aguas. México esta obligado también a determinar su propia capacidad para capturar esos recursos, pero cuando no pueda obtener toda la permisible de una o varias especies deberá dar acceso a otros países que soliciten permisos para la pesca de excedente.

México dispone de 11 600 km. de litorales, 232 mil kilómetros cuadrados de mar territorial, de una ZEE de 3 millones de kilómetros cuadrados y, adicionalmente, de casi 3 millones de hectáreas de aguas continentales, recursos que, sumados, está muy lejos de aprovechar íntegramente.

La posibilidad de que la pesca se convierta en una actividad orientada al bienestar de sectores cada vez más amplios está aún limitada en México por diversos desequilibrios y carencias. En los países en desarrollo, la pesca es a menudo un enclave exportador que vuelve incompatible la satisfacción de las necesidades nutricionales del pueblo con las exigencias que supone la captación de divisas.

La política pesquera mexicana reconoce la necesidad de corregir las tendencias contrarias al bienestar alimentario. Para enfrentar los problemas de la pesca, el gobierno dispone, entre otros ordenamientos, de las Leyes de Pesca, del Mar, de Aguas y de la Reforma Agraria, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, y de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. La Ley de Pesca, reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución, vigente desde el 25 de enero de 1987, contiene principios de justicia distributiva a favor de individuos y grupos sociales tradicionalmente débiles; consolida los derechos de cooperativas (en particular sobre las especies reservadas), ejidatarios y comuneros ; previene la participación de particulares y sociedades mercantiles en esa actividad; hace posible la asociación del Estado con organizaciones del sector social y privado y de estos entre sí, y otorga gran importancia a la acuacultura.

Para determinar qué proporción de cada recurso marino se puede capturar sin peligro de agotarlo, deben investigarse el ciclo de vida de las especies, su alimentación, sus depredadores, los índices de mortalidad natural y por pesca, las corrientes migratorias, las zonas de captura y muchas otras cuestiones.

El Instituto Nacional de la Pesca (INP), fue desconcentrado de la Secretaría de Pesca en 1984, el cual estudia todos estos aspectos y centra su actividad en los recursos y pesquerías más importantes: anchoveta, sardina, atún, picudos, totoaba, tiburón, cazón, peces pelágicos diversos, especies demersales y de escama, camarón, langosta, caracol, abulón, almeja, pulpo, erizo, tortugas, mamíferos, algas marinas y especies de aguas continentales. El INP cuenta con 13 Centros Regionales de Investigación Pesquera (CRIP). 12 localizados en los principales puertos y áreas estratégicas de los litorales

mexicanos, y uno destinado a las aguas interiores. En ellos se realizan los estudios y se capta la información para dar respuesta a las demandas del sector pesquero a nivel nacional, regional y local.

La SAGARPA, tiene como uno de sus propósitos esenciales difundir en forma confiable y oportuna, los principales indicadores de la actividad pesquera en México, que son importantes para conocer el comportamiento y evolución del aprovechamiento, conservación e industrialización de la flora y fauna acuática del país, a través del desarrollo y actualización de su infraestructura informática y el rediseño de los sistemas estadísticos, aunado a la automatización en sus procesos, propicia las condiciones necesarias para la generación de información estadística actual y confiable, que permite conocer los fenómenos que comprende la pesca en su conjunto.

La Secretaría cuenta con el "Anuario Estadístico de Pesca 2001 que es una herramienta útil e importante para la administración de pesquerías, así como para la definición y evaluación de la política pesquera, al ampliar la cobertura temática de las estadísticas sectoriales, presentar la información con diferentes niveles de agregación e incluir datos de todos los subsectores de la actividad. Asimismo, su difusión y promoción hacia el sector público y privado, universidades e institutos de investigación y público en general, apoya la planeación de actividades y la toma de decisiones por parte de los involucrados e interesados en la pesca".<sup>11</sup>

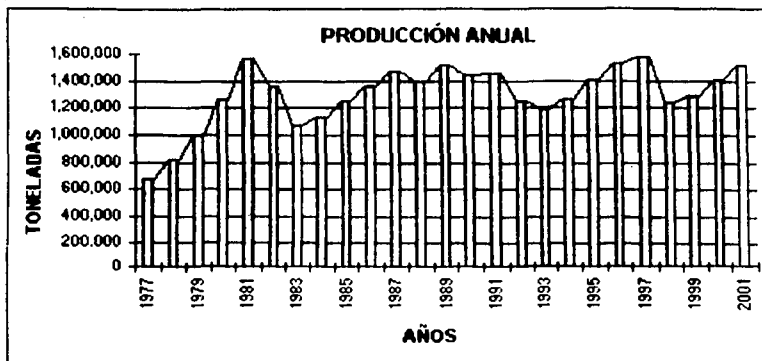
Con los últimos datos con que se cuenta son del año del 2001 como ejercicio completo de los cuales se hace referencia a continuación:

La participación de las principales especies en el volumen de la producción pesquera nacional fue de 1,520,938 toneladas y el valor total de la producción pesquera, fue de 12,885,477 (miles de pesos), la participación de la acuicultura en el volumen de la producción pesquera según litoral, y entidades sin litoral fue de 196,723 toneladas y el valor de la producción pesquera de acuicultura, de las principales especies, según litoral y entidades federativas, fue de 3,732,688 ( miles de pesos ). Como dato estadístico cabe hacer mención que el año de 1997 ha sido el de mayor volumen de la producción pesquera con 1,570,586 toneladas dando una diferencia contra el año del 2001 de 49,648.

---

<sup>11</sup> <http://www.sagarpa.gob.mx/pesca/Anuarios/Anuarios2001/introduccion2001.htm> pp. 1





Por último, debe advertirse que la pesca y la acuicultura representan grandes posibilidades para producir alimentos baratos y nutritivos, generar empleo, obtener divisas, equilibrar el desarrollo regional y ejercer la soberanía en la ZEE.

En opinión de los expertos, México no tiene limitaciones intrínsecas como país pesquero; por el contrario, cuenta con amplias ventajas comparativas; para aprovecharlas es necesario forjar una vigorosa cultura pesquera, tarea que debería ocupar mayor atención por parte de la SAGARPA.

### 2.3 Secretaría de Marina.

La Secretaría de Marina es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, cuya denominación le fue asignada en 1940. Su antecedente más remoto es la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, creada el 8 de noviembre de 1821, cuya denominación se cambió por la de Secretaría de Guerra y Marina el 13 de mayo de 1891. El 30 de diciembre de 1939 se decretó la creación del Departamento de la Marina Nacional, el cual fue elevado un año más tarde al rango de Secretaría de Estado, sin sufrir modificaciones en sus atribuciones. Subsecuentes leyes y decretos dictados de 1946 a 1958 conservando su nombre hasta la fecha.

La existencia de la Secretaría de Marina - Armada de México, se encuentra sustentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 73 fracción XIV, da facultad al congreso para levantar y sostener las instituciones armadas de la unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales y para reglamentar su organización y servicio; el artículo 89 fracción VI, le confiere al Presidente de la República la facultad de disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del Ejército

terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

La Ley Orgánica de la Armada de México, está basada en la fracción VI del artículo 89 constitucional que identifica su misión:

La Armada de México es una institución militar nacional de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación, para la seguridad interior y defensa exterior del país.

Y especifica como atribuciones de la Armada de México, entre otras:

“El organizar, adiestrar, alistar, equipar y operar a las fuerzas que la constituyen, para el cumplimiento de su misión y el ejercicio de sus funciones; ejercer jurisdicción naval militar en nombre de la Federación en el mar territorial, zona económica exclusiva, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataformas continentales, así como en aguas interiores lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes.

Efectuar operaciones de búsqueda, rescate y salvamento en la mar, así como en aguas interiores y en todas aquellas en las que le corresponda ejercer su jurisdicción; auxiliar a la población en casos y zonas de desastres o emergencia; vigilar los recursos marítimos pluviales y lacustres nacionales; y en su caso coadyuvar con el Ministerio Público de la Federación en el combate al terrorismo, contrabando y tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, meteorológica, biológica y de los recursos marítimos; intervenir en la prevención y control de la contaminación marítima, así como vigilar y proteger el ámbito marítimo dentro del área de su competencia; actuando por sí o en colaboración con otras instituciones nacionales o extranjeras.

Hacer levantamientos topohidrográficos de los mares y costas nacionales y publicar la cartografía náutica así como la información necesaria para la seguridad de la navegación”.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> <http://www.semar.gob.mx/inicio.htm>.

En la actualidad Secretaría de Marina cumple todas sus actividades por sí sola o en coordinación con otras Secretarías de Estado e instituciones nacionales y extranjeras, también participa en los convenios, convenciones y tratados de los que nuestro país es signatario y tienen relación con el mar y las actividades marítimas, como son:

- La tercera convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar de 1982.
- El convenio de Londres sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias.
- La Organización Marítima Internacional (OMI).
- El convenio sobre búsqueda y salvamento (SAR).
- El convenio bilateral con los Estados Unidos, para combatir la contaminación del mar.
- El convenio internacional para prevenir la contaminación del mar por buques.
- El convenio para la seguridad de la vida humana en la mar de 1974.
- La convención de 1988 de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en la parte relativa al área marítima.
- La organización hidrográfica internacional en Mónaco.
- La participación en la expedición de permisos para que instituciones nacionales o extranjeras efectúen expediciones o exploraciones científicas en aguas mexicanas.

En general, dada la reserva con la que se manejan los asuntos militares especialmente en nuestro país, es poco lo que se sabe en relación con la evolución y la situación actual de la Secretaría de Marina. Por lo que respecta al presente trabajo, se prestará interés a lo que tiene que ver con las atribuciones de esta dependencia en materia de preservación del patrimonio pesquero y el equilibrio ecológico en los mares mexicanos y es por ello que en el Capítulo III, se hará referencia a las facultades que la Secretaría de Marina tiene al respecto.

### **CAPÍTULO III: MARCO JURÍDICO DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN Y LA SECRETARÍA DE MARINA.**

#### **3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La existencia de la SAGARPA y de la Secretaría de Marina se deriva de lo que estipula el artículo 90 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos. Este ordenamiento señala: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación." En su segundo párrafo, el artículo citado aclara: "Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".<sup>13</sup>

Del artículo anterior se deriva la existencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la que se hará referencia en el siguiente apartado.

#### **3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

El artículo 35 fracción XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que dentro de las atribuciones directas de la SAGARPA se encuentran las siguientes:

"Fomentar la actividad pesquera a través de una entidad pública que tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

- a) Realizar directamente y autorizar conforme a la ley, lo referente a acuacultura; así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas;
- b) Promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización de los productos pesqueros en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes;
- c) Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuacultura que requiere el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares;

---

<sup>13</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<http://www.camaradediputados.gob.mx/marco/constitucion/index.htm#c3>. México, julio 2001.

- d) Proponer a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación la expedición de las normas oficiales mexicanas que correspondan al sector pesquero;
- e) Regular la formación y organización de la flota pesquera, así como las artes de pesca, proponiendo al efecto, a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las normas oficiales mexicanas que correspondan;
- f) Promover la creación de las zonas portuarias, así como su conservación y mantenimiento;
- g) Promover, en coordinación con la Secretaría de Economía, el consumo humano de productos pesqueros, asegurar el abasto y la distribución de dichos productos y de materia prima a la industria nacional, y los demás que expresamente le atribuyan las leyes y reglamentos".<sup>14</sup>

En cuanto a la Secretaría de Marina, el artículo 30 de la misma Ley señala que sus atribuciones directas son las siguientes:

Organizar, administrar y preparar la Armada y manejar el activo de ésta, las pensiones, licencias y retiros de sus miembros y las reservas; ejercer la soberanía en aguas territoriales, vigilar éstas y la zona económica exclusiva; organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar; dirigir la educación pública naval; construir, reconstruir, conservar y operar los astilleros, buques, varaderos, establecimientos y obras portuarias que requiera la Armada; intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas, extranjeras o internacionales, en aguas nacionales; asesorar militarmente los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua; programar y efectuar, directamente o en colaboración, los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal; ejecutar los trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, y organizar el archivo de información oceanográfica nacional; levantar las cartas marítimas y llevar las estadísticas; inspeccionar los servicios de la Armada y la administración de la justicia militar; establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustible de la Armada; y organizar y prestar los servicios de sanidad naval.

Como puede apreciarse, no se habla de manera expresa de tareas de coordinación con otras secretarías, aunque es evidente que en algunos de los rubros mencionados es necesaria dicha coordinación.

A continuación haré referencia a algunos ordenamientos jurídico-administrativos que hablan de manera más específica de las facultades y atribuciones de las dos secretarías de estudio.

---

<sup>14</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>. México, marzo 2002. Pp.19-20.

### 3.3 Ley Orgánica de la Armada de México.

En su artículo 2º , La Ley Orgánica de la Armada de México establece las funciones de dicha institución, las cuales se extienden, por definición, a todas las entidades que integran la Secretaría de Marina. La fracción VIII del artículo en cuestión hace referencia directa al tema que ocupa la atención de este trabajo, al establecer que una de las funciones de la Armada de México es "coadyuvar en la vigilancia de los recursos marítimos, y en general de los fluviales y lacustres nacionales y en la represión del contrabando y el tráfico ilegal de estupefacientes, en los términos de las disposiciones legales aplicables".<sup>15</sup> En mi opinión, el término "coadyuvar" , que se emplea en la fracción transcrita, implica que haya coordinación con otras dependencias.

### 3.4 Manual de Procedimientos de Regulación Pesquera.

Además de las facultades que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal --ya citada-- asigna a la Secretaría de Pesca, el Manual de Procedimientos de Regulación Pesquera, que es una compilación de todos los ordenamientos jurídicos, administrativos y técnicos aplicables a la pesca, establece que el titular de la mencionada Secretaría puede ejercer directamente las siguientes atribuciones:

1.- Expedir las normas para la debida explotación y aprovechamiento de la flora y fauna acuáticas, como:

- a) Volúmenes de captura permisible.
- b) Cuotas y tallas mínimas de captura.
- c) El número de embarcaciones y sus características, así como la cantidad, tipo y características reglamentarias de los equipos de pesca y personal susceptible de aplicarse a la captura de determinada especie o grupos de especies.
- d) Épocas y zonas de veda en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. No se hace referencia a la coordinación que se requiere establecer con la Secretaría de Marina para detener a los infractores de las normas en materia pesquera.
- e) Establecimientos de zonas de refugio y de reserva.

---

<sup>15</sup> Ley Orgánica de la Armada de México.  
[http://www.semar.gob.mx/juridico/org\\_armada.htm](http://www.semar.gob.mx/juridico/org_armada.htm). México, 2002. Pp.1

f) Regular y controlar la introducción y manejo de especies pesqueras en embalses naturales y controlados.

g) Establecer medidas de manejo y alternativas de uso y asignación del recurso pesquero.

2.- Otorgar, modificar o cancelar todo tipo de permisos y autorizaciones y determinar las condiciones, términos y restricciones a que deba sujetarse su ejercicio.

3.- Establecer las medidas administrativas y de control a que deba sujetarse la actividad pesquera, así como determinar las normas y procedimientos para autorizar, tramitar, expedir y verificar la documentación relativa al control administrativo de las actividades pesqueras.

4.- Formular y supervisar la aplicación de las normas, políticas y procedimientos internos para la realización de las funciones de inspección y vigilancia y para la calificación de las sanciones que procedan por violaciones a la Ley Federal de Pesca y a las disposiciones derivadas de ella.

5.- Imponer todo tipo de sanciones que procedan por violaciones a las leyes, reglamentos y demás disposiciones, cuya aplicación corresponda a la Secretaría".<sup>16</sup>

Como puede observarse, el punto 4 se refiere de manera explícita a los temas de inspección y vigilancia, que son esenciales para los fines de este trabajo.

### 3.5 Reglamentos Interiores de la SAGARPA y de la Secretaría de Marina.

#### 3.5.1 Reglamento Interior de la Secretaría de Marina.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Marina es explícito al hablar de coordinación con otras dependencias. Así, la fracción X del artículo 5o (que establece las atribuciones indelegables del secretario), señala que el titular de la Secretaría de Marina deberá "Establecer la coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal e instituciones del sector privado para la investigación y desarrollo marítimo, así como para la prevención, control, vigilancia y protección del medio marino, de conformidad a las disposiciones aplicables".<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Manual de Procedimientos de Regulación Pesquera. Secretaría de Pesca. México, 1990. pp. 59-60

<sup>17</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Marina.  
<http://www.semarmar.gob.mx/inicio.htm>. México, 2002.

La fracción XI del mismo artículo abunda en este tema, aunque de manera más general, al establecer que se deberán "Coordinar con las dependencias y entidades los planes y programas de interés marítimo nacional."<sup>18</sup>

De acuerdo con el tema central de este trabajo es esencial el contenido de la primer fracción citada, en virtud de que, por una parte, habla claramente de coordinación, y por otra, se refiere de manera abierta a la preservación de medio ambiente marino.

### 3.5.2 Reglamento Interior de la SAGARPA.

En el Reglamento Interior de la SAGARPA existen algunas referencias implícitas en cuanto a la coordinación de dicha Secretaría sin mencionar alguna coordinación con la Secretaría de Marina, tal es el caso de la fracción V del artículo 38° en la que se menciona: "Proponer las acciones que deban ser coordinadas, concertadas e inducidas, así como los acuerdos intersecretariales necesarios para promover el desarrollo de la pesca y la acuicultura".<sup>19</sup>

También en el artículo 39° fracción V menciona: "Proponer en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, las medidas pertinentes para la conservación de los recursos pesqueros y la repoblación de las áreas de pesca".<sup>20</sup>

Antes de concluir este capítulo es necesario hacer notar que, aun cuando – como se ha visto- los ordenamientos respectivos no precisan mecanismo de coordinación, entre ambas Secretarías lo cual se requiere cotidianamente, y esto hace necesario, desde mi punto de vista, que los ordenamientos en cuestión (particularmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los reglamentos interiores de las secretarías de Marina y de la SAGARPA, definan con toda claridad los mecanismos de coordinación que, en el desempeño de funciones de inspección y vigilancia de los recursos marítimos, deben existir entre ambas. A este respecto, la presente investigación incluye algunas recomendaciones concretas.

---

<sup>18</sup> Idem

<sup>19</sup> Reglamento Interior de la SAGARPA.  
[http://web-folio.sagar.gob.mx/cgi-bin/follocql.exe/marco\\_nor/query=\\*/doc/@@6884](http://web-folio.sagar.gob.mx/cgi-bin/follocql.exe/marco_nor/query=*/doc/@@6884)?, México, 2001. pp 8

<sup>20</sup> Idem



## **CAPITULO IV:PREVISIONES JURÍDICAS Y SITUACIONES PRÁCTICAS DE COORDINACIÓN ENTRE LA SAGARPA Y LA SECRETARÍA DE MARINA.**

### **4.1 Conceptos de inspección y vigilancia.**

El capítulo IV de la Ley de Pesca hace referencia al ARTICULO 22 en el cual se menciona que:

"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".<sup>21</sup>

Es importante mencionar que la Ley de Pesca en su última reforma aplicada el 8 de enero del 2001 sigue haciendo mención a la Secretaría de Pesca cuando esta Dependencia ya no existe.

A continuación se establece la diferencia entre los términos de "inspección" y "vigilancia".

La vigilancia es una actividad que precede a la inspección, se define como una especie de "atención" permanente que una dependencia pública presta a las actividades cuyo desempeño le corresponde coordinar. La necesidad de ejercer vigilancia sobre ciertas actividades se deriva de las facultades que las leyes otorgan a determinadas entidades, de tal manera que las entidades administrativas ejercen una vigilancia permanente sobre los aspectos que les competen ante la sospecha de que algún ciudadano o persona moral está incurriendo en irregularidades de índole administrativa.

Por inspección se entiende el cargo y cuidado de velar por una cosa, es decir, es el conjunto de actividades que lleva a cabo la SAGARPA a través de su personal debidamente acreditado, así como el personal de Marina, para verificar el cumplimiento de las disposiciones pesqueras, prevenir la realización de actividades pesqueras ilícitas y aportar los elementos necesarios para la imposición de sanciones por infracciones a la Ley de Pesca.

---

<sup>21</sup> Ley de Pesca.

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/58/1.htm>. México, enero 2001.

En el párrafo anterior fue subrayada la referencia al personal de la Secretaría de Marina que participa en las tareas de inspección. El subrayado obedece a que debe hacerse notar aquí que en ninguna sección del Manual de Procedimientos de Regulación Pesquera se hace referencia a algún mecanismo de coordinación entre la SAGARPA y la Secretaría de Marina para el desempeño de las funciones de inspección.

Las inspecciones se clasifican en dos tipos:

- Administrativas
- Oculares

Las primeras son las que se realizan observando las formalidades constitucionales en establecimientos, unidades de producción o instalaciones dedicadas a la pesca y que tengan por objeto cerciorarse del cumplimiento de la Ley de Pesca y su Reglamento.

Las inspecciones oculares consisten en la supervisión de embarcaciones, equipos, artes de pesca, vehículos, almacenes, instalaciones, expendios y productos de la pesca.

#### 4.2 Objetivos esenciales de las funciones administrativas de inspección y vigilancia en materia pesquera.

Los objetivos fundamentales de las tareas de inspección y vigilancia, según se deduce tras analizar los documentos normativos del sector pesquero, son los siguientes:

- Preservar los recursos pesqueros
- Impulsar su explotación racional y,
- Proteger el patrimonio marítimo.

Evidentemente se trata de objetivos trascendentes tanto desde el punto de vista económico, como desde una perspectiva ecológica. La Ley de Pesca y su Reglamento pueden definirse como ordenamientos en los que la preservación ecológica está aunada a la protección de los intereses y recursos económicos y naturales del país.

De tal manera que en el cumplimiento de tareas de inspección y vigilancia toda institución debe recurrir alguna vez al empleo de medidas de fuerza. La SAGARPA cuenta con los recursos necesarios para desempeñar sus funciones de inspección y vigilancia en tierra, pero no en altamar.

En este último caso debe coordinarse con las fuerzas de la Secretaría de Marina al igual que para realizar estos trabajos en zonas costeras terrestres de jurisdicción federal. Cabe mencionar que el Manual de Procedimientos de

Regulación Pesquera no contiene ninguna referencia a los mecanismos de coordinación que necesariamente deben establecerse con otras Secretarías.

Luego entonces, la coordinación que se dá ocurre de manera práctica, sin el amparo de manuales o textos jurídicos que precisen sus alcances.

#### 4.3 Disposiciones administrativas para la inspección y la vigilancia.

##### 4.3.1 Disposiciones generales.

El Manual de Procedimientos de Regulación Pesquera contiene los siguientes lineamientos generales en lo que se refiere a inspección y vigilancia, cabe hacer mención que hasta la fecha dicho Manual no ha sido actualizado:

"Las Delegaciones Federales de Pesca son las encargadas de la correcta implantación y aplicación de las políticas, normas y procedimientos que en materia de inspección y vigilancia dicte la Dirección General de Administración de Pesquerías.

De conformidad con el Catálogo de Puestos del Gobierno Federal, las funciones de inspección y vigilancia únicamente pueden ser ejercidas por servidores públicos con nombramiento oficial y atribuciones específicas para ello. En consecuencia, las acciones de inspección y vigilancia sólo pueden ser desarrolladas por los Delegados Federales de Pesca, Subdelegados, Jefes de Departamento de Administración de Pesquerías, Jefes de Oficina Federal de Pesca e Inspectores.

En ningún caso se deberá habilitar como inspectores a servidores públicos de la Secretaría de Pesca que no tengan nombramiento para ello, ni a personas ajenas a la propia Dependencia.

La ejecución de acciones de vigilancia y de inspección requiere de una orden dictada por la autoridad competente que funde y motive dichas acciones y que indique la duración de la comisión, la zona o lugar de realización y los documentos, datos e información que deben requerirse, mediante la expedición de un oficio de comisión firmada por la C. Secretaría de Pesca, Director General de Administración de Pesquerías y por los Delegados Federales de Pesca, Jefes de Departamento de Administración de Pesquerías y Jefes de Oficina Federal de Pesca, dentro de la jurisdicción territorial que les corresponda.

Las inspecciones deben realizarse en días y horas hábiles siendo días hábiles todos los del año, menos los domingos y aquellos que la ley declare como de descanso obligatorio; y son horas hábiles las comprendidas entre las ocho y las diecinueve horas, conforme lo previene el Artículo 281 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Sin embargo, con base en lo dispuesto en el Artículo 106 del Reglamento de la Ley Federal de Pesca y en el Artículo 282 del Código antes citado, las autoridades competentes podrán autorizar la ejecución de inspecciones en días y horas inhábiles cuando de no practicarse, se pudiera eludir el cumplimiento de la ley o de las disposiciones emanadas de ella.

Si una diligencia se inicia en día y hora hábiles puede continuarse hasta su conclusión sin interrupciones.

Las formas oficiales de actas de inspección serán dotadas a las Delegaciones Federales de Pesca por la Dirección General de Administración de Pesquerías, quedando a cargo de las primeras su custodia, control y distribución mediante oficio a todas las Oficinas Federales de Pesca de su jurisdicción de acuerdo con sus necesidades.

Los inspectores, además de elaborar las actas circunstanciadas resultantes de las inspecciones practicadas, deberán rendir un informe de inspección y vigilancia, en el cual se asentarán las actividades realizadas y sus resultados.

Los Delegados Federales deberán enviar dentro de los primeros cinco días de cada mes, un informe a la Dirección General de Administración de Pesquerías, conteniendo una relación de las actividades de vigilancia y visitas de inspección y sus resultados, que hubieran sido realizadas dentro de su jurisdicción durante el mes inmediato anterior".<sup>22</sup>

#### 4.3.2 Políticas y normas de operación.

En cuanto a las políticas y normas de operación en materia de inspección y vigilancia, el Manual de Procedimientos de Regulación Pesquera menciona que "el personal de las Delegaciones y Oficinas Federales de Pesca autorizado para tal fin, deberá llevar a cabo labores de vigilancia con el propósito de verificar que las actividades de pesca se realicen atendiendo a las disposiciones de la Ley Federal de Pesca, su Reglamento, los acuerdos mediante los cuales se establecen medidas de regulación para las diferentes pesquerías, así como a los términos y condiciones de los permisos de pesca comercial respectivos.

En particular se verificará lo siguiente:

---

<sup>22</sup> Manual de Procedimientos de Regulación Pesquera. Secretaría de Pesca. México, 1990. pp. 59-60

a) Vigilar que las actividades de pesca se efectúen respetando los volúmenes y cuotas de producción determinadas por la autoridad competente, teniendo especial cuidado en la observancia y el cumplimiento de las vedas y demás medidas que se dicten con la finalidad de proteger y conservar los recursos de la flora y fauna acuáticas.

b). Presenciar la descarga de los productos de pesca comprobando:

- Que los productos hayan sido capturados al amparo de permisos o concesiones vigentes, respetando los pesos y tallas mínimos establecidos.
- Que las especies no presenten señales de haber sido capturadas mediante el uso de explosivos o sustancias tóxicas.
- Que las especies capturadas y su volumen correspondan a lo manifestado en el aviso de arribo.

c). Vigilar periódicamente los campos pesqueros para constatar:

- Que las capturas sean efectuadas en las zonas y con las embarcaciones y artes o equipos de pesca autorizados; Que no se capturen especies en veda o en zona de refugio.
- Que los pescadores que se encuentren desarrollando actividades de pesca al amparo de permisos otorgados a sociedades cooperativas, sean miembros activos de éstas y cuenten con la credencial respectiva.
- Que se respeten otras medidas de regulación que se encuentren vigentes.

d). Vigilar periódicamente las vías de entrada y salida de las zonas de pesca y de distribución y de consumo de su jurisdicción, tales como caminos, carreteras, terminales y aeropuertos para prevenir y evitar la transportación ilícita de productos pesqueros<sup>23</sup>.

Solo el personal autorizado podrá realizar visitas oculares y administrativas a las personas físicas o morales que se dediquen a la captura, procesamiento, transformación, conservación, comercialización y transporte de los productos pesqueros.

El resultado de las inspecciones debe hacerse constar en actas circunstanciadas que serán levantadas en presencia de dos testigos que

---

<sup>23</sup> ibidem, pp. 69 y 70

designe el interesado o su representante legal, pero tales testigos podrán ser designados por la autoridad si el interesado se niega a hacerlo.

#### 4.4 Omisiones jurídicas.

En este apartado se hace referencia a las omisiones jurídicas existentes entre la SAGARPA y la Secretaría de Marina aspecto medular de este trabajo de investigación.

Existe la necesidad de precisar en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley de Pesca y su Reglamento, y en los Reglamentos Interiores de la SAGARPA y de La Secretaría de Marina, los mecanismos y alcances de la coordinación en materia de inspección y vigilancia.

También es necesario establecer en el artículo 3º de la Ley de Pesca Fracción IV y V, la coordinación existente entre la SAGARPA y la Secretaría de Marina ya que solamente se habla de la coordinación con otras dependencias de la Administración Pública sin especificar cuales, lo cual propicia la falta de coordinación entre ambas Secretarías.

Se pudo ver que no existen vínculos de especificidad de coordinación entre la SAGARPA y la Secretaría de Marina respecto a la preservación y promoción de los recursos del mar dentro ninguna ley, reglamento o manual.

En lo referente a los ordenamientos jurídicos y a los manuales de operación de la SAGARPA: también se encuentran algunas omisiones. A continuación se mencionan algunos casos:

- 1.- Descubrir al infractor en flagrancia.
- 2.- Tener noticias de que en "ese momento" se están cometiendo violaciones a la Ley de Pesca y su Reglamento en alta mar.
- 3.- Encontrar resistencia física a la inspección, en un particular, cuyas instalaciones que se pretende inspeccionar se encuentran en zona federal.

En tales casos se requiere el apoyo de la fuerza pública, en virtud de que las autoridades de la SAGARPA no están autorizadas para, por ejemplo, llevar o utilizar armas con el fin de someter a un infractor que se resiste. En estos casos la fuerza pública está representada por la Secretaría de Marina.

Los ordenamientos jurídicos y los manuales de operación de la SAGARPA no prevén las situaciones antes descritas que son posibles y muy frecuentes. Así como no contemplan qué hará el inspector de pesca para afrontar dichas situaciones.

Es obvio suponer que en tales casos el inspector recurre a las fuerzas públicas mencionadas. Sin embargo, es necesario establecerlo de esa manera en los ordenamientos jurídicos y en los manuales procedentes. Y además de preverlo es necesario señalar un procedimiento para llevarlo a cabo. Es decir, se omiten los mecanismos de coordinación que se requieren entre la SAGARPA y la Secretaría de Marina, para que la primera pueda desempeñar eficazmente sus funciones de inspección y vigilancia.

#### 4.5 Recomendaciones.

Las omisiones señaladas anteriormente deben ser subsanadas. Aquí se sugieren un conjunto de reformas y adiciones a los ordenamientos jurídicos que hablan o deberían hablar de las funciones de inspección y vigilancia que tendrían que realizar, de manera coordinada, la SAGARPA y la Secretaría de Marina.

Ciertamente, se sabe que no basta un ordenamiento jurídico para que una organización funcione como debe hacerlo. Sin embargo, es el marco de referencia necesario para que se pueda exigir a los servidores y organizaciones públicas que actúen conforme a procedimientos predeterminados.

En cuanto a los siguientes ordenamientos jurídicos se recomienda:

##### A) Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal debe ser adicionada en sus artículos 30 y 35. El primero, como ya se dijo en su oportunidad, establece los asuntos que corresponde despachar a la Secretaría de Marina, en tanto que el 35 hace lo propio en lo referente a la Secretaría de Pesca.

Se propone agregar al artículo 30 una fracción XVII-bis que diga: XVII-bis Apoyar a los funcionarios de la SAGARPA que lo soliciten y estén debidamente autorizados para llevar a cabo inspecciones oculares y/o administrativas a bordo de embarcaciones o en instalaciones pesqueras del litoral.

Por lo que se refiere al artículo 35, convendría agregar un inciso "h" que señale:

h) Establecer mecanismos de coordinación con la Secretaría de Marina para que ésta le brinde apoyo en el desempeño de sus labores de inspección y vigilancia.

**B) Modificaciones en las Leyes Orgánicas y a los Reglamentos Interiores de la SAGARPA y de la Secretaría de Marina.**

La Ley Orgánica de la Armada de México debería ser modificada en su artículo 2º, fracción VIII, que se refiere a las funciones de la Armada. Actualmente, esta fracción dice que una de las funciones de esta última son "coadyuvar en la vigilancia de los recursos marítimos, y en general de los fluviales y lacustres nacionales y en la represión del contrabando y el tráfico ilegal de estupefacientes, en los términos de las disposiciones legales aplicables..." Considero que esta fracción debería decir; "...VIII. En coordinación con la SAGARPA, participar en la vigilancia de los recursos marítimos y, en general, de los fluviales y lacustres nacionales, y apoyar a aquella dependencia en la realización de misiones de inspección y vigilancia en las zonas federales costeras de tierra o en el mar. " En consecuencia, se haría necesario agregar una fracción VIII-bis, que diga: "...VIII-bis Coadyuvar en la represión del contrabando y el tráfico ilegal de estupefacientes, en los términos de las disposiciones legales aplicables..."

**C) Reformas a la Ley de Pesca y su Reglamento.**

En sus partes conducentes, tanto la Ley de Pesca como el Reglamento de ella, deben establecer la posibilidad de que la SAGARPA recurra al apoyo de la Secretaría de Marina, para que con ayuda de las fuerzas armadas de las que dispone la dependencia la SAGARPA pueda desempeñar adecuada y cabalmente sus funciones de inspección y vigilancia, sobre todo en los casos en los que se encuentre resistencia violenta de los particulares.

**D) Adiciones al Manual de Procedimientos de Regulación Pesquera.**

El Manual de Procedimientos de Regulación Pesquera contiene dos apartados importantes, que se relacionan con el tema central de este trabajo: uno que establece disposiciones generales en materia de inspección y vigilancia, y otra que precisa políticas y normas en esa misma materia.

Oportunamente se señala que el mencionado Manual omite aclarar en qué casos y cómo pueden los funcionarios autorizados de la SAGARPA invocar el apoyo de la Secretaría de Marina. Sólo contiene una referencia al apoyo de la Secretaría de Marina en el apartado que habla de disposiciones generales sobre inspección y vigilancia. Por tanto, es prudente que se incluya en alguno de esos apartados, o en ambos, el siguiente pasaje: "Los funcionarios de la SAGARPA autorizados para llevar a cabo tareas de inspección y vigilancia podrán y deberán requerir el apoyo de la Secretaría de Marina para el adecuado desarrollo de dichas tareas cuando:

- a) Se dispongan a actuar contra un particular del que tengan la certeza que será sorprendido en flagrancia.



- b) Sorprendan a un infractor en flagrancia, pero aquél oponga resistencia violenta a la inspección.
- c) Requieran realizar un abordaje de inspección en alta mar y, en general.
- d) Cuando encuentren resistencia de particulares a las tareas de inspección. Si la premura del caso no permite solicitar el apoyo por escrito –como deberá hacerse siempre, de preferencia, el inspector asentará en sí acta circunstanciada que se recurrió al apoyo de la Secretaría de Marina, precisando las razones y los alcances del apoyo que se le proporcionó.”

Observando la Ley de Pesca nos podemos percatar de que se sigue mencionando a la Secretaría de Pesca, a manera de ejemplo se mencionan algunos artículos:

Artículo 3° “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...”. Y en este artículo menciona las facultades de la Secretaría.

Artículo 6° “...los concesionarios y permisionarios deberán informar a la Secretaría de Pesca sobre los métodos y técnicas empleados...”

Artículo 7° “...la Secretaría de Pesca en los términos que fija el reglamento, podrá concursar el otorgamiento de concesiones o permisos para el aprovechamiento por área, especies o grupo de especies para la pesca comercial.”

Estos son solo tres de los artículos en los cuales la ley sigue mencionando a la Secretaría de Pesca por lo que ésta debería haber sido omitida, haciendo mención de la SAGARPA que es la dependencia encargada de la regulación pesquera en la actualidad.

Es importante llevar a cabo la actualización de los ordenamientos jurídicos en ambas Secretarías para que exista una adecuada coordinación.

En el ámbito de la Administración Pública cabe destacar la necesidad de lograr que los esquemas de organización y funcionamiento en cuanto a la coordinación entre la SAGARPA y la Secretaría de Marina se adapten plenamente a la realidad y eviten omisiones, lo cual beneficiará la preservación y promoción del producto pesquero.

Es imprescindible que exista una estructura organizacional ágil y una adecuada capacidad político-administrativa en los cuadros directivos y medios que facilite la coordinación. Tal como los autores mencionados en este trabajo

lo establecen, una adecuada comunicación advierte una coordinación eficaz y el logro de mejores resultados, los cuales redundarán en una mejora económica de nuestro país.

## CONCLUSIONES

Indudablemente, tienen razón los autores de teoría de la administración que, como Chester Barnard y otros, han identificado a la coordinación como la función esencial en el campo administrativo, pues sin coordinación los recursos, los tiempos y los esfuerzos siempre serían insuficientes; habría duplicidades y vacíos, así como empleo inadecuado y dispendioso de todo tipo de recursos.

Considero que uno de los signos indicadores de que un país se ha desarrollado se presenta cuando en el seno de sus organizaciones (tanto públicas como privadas), y entre todas las organizaciones existentes, se dan mecanismo adecuados y precisos de coordinación.

La coordinación permite que los esfuerzos de los individuos y las organizaciones sean más fructíferos y, por tanto, que los objetivos y las metas se alcancen en menor tiempo. Así mismo, posibilita identificar deficiencia en la constitución estructural de las empresas privadas y las dependencias públicas.

La administración pública mexicana se ha caracterizado, tradicional actualmente, por ser deficiente en materia de coordinación.

Esto ha traído como consecuencia su crecimiento constante e irracional; sus bajos índices de rendimiento y eficiencia, así como un grave atraso en los sistemas de organización y de trabajo. Es precisamente la falta de coordinación, o la coordinación deficiente, un signo característico de las burocracias subdesarrolladas.

En el caso estudiado a lo largo de este trabajo (la coordinación necesaria o existente entre SAGARPA y La Secretaría de Marina) se ha podido apreciar que los ordenamientos legales y administrativos contienen apenas referencias vagas a la necesidad de coordinación entre ambas dependencias, aunque en general omiten referirse a ese tema, lo cual es grave, pues orilla a los funcionarios de Pesca y de Marina a establecer mecanismos prácticos –al margen de los textos jurídicos y de los manuales, con todos los riesgos que esto conlleva.

Por tanto, es necesario que los manuales de ambas dependencias, pero sobre todo los de la SAGARPA, reconozcan la existencia de mecanismos de coordinación necesarios para garantizar a esta última Secretaría el cumplimiento de sus facultades de inspección y vigilancia. Luego de reconocer la existencia de esos mecanismos, es preciso definirlos y describirlos con toda claridad. Al mismo tiempo, las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Pesca y Orgánica de la Armada de

México, así como los reglamentos de la Ley de Pesca, e interiores de la SAGARPA y La Secretaría de Marina, deben incluir en sus textos la disposición de que los multicitados mecanismos de coordinación existan.

Para lograr el desarrollo del sector pesquero basado en un crecimiento sustentable se necesita una continua capacitación y superación de su gente que le permita mantener actividades productivas, rentables y competitivas para preservar y promover el producto pesquero.

La cuestión de la pesca es asunto de seguridad nacional y parte importante del quehacer económico y social del país. México dispone de 11,500 km de litoral con 3 millones de km<sup>2</sup> de Zona Económica Exclusiva, así como de 358 mil km<sup>2</sup> de plataforma continental y de más de 2.9 millones de hectáreas de aguas interiores en las que se incluyen 1.6 millones de lagunas litorales. Posee también una ubicación privilegiada que, con la presencia de fenómenos oceanográficos, determina gran biodiversidad de especies en los mares y en las aguas interiores. Debemos tomar en cuenta que en un ámbito tan grande de agua existen también enormes desiertos donde no se encuentra producto pesquero alguno, por lo que se debe preservar adecuadamente el mismo.

El sector pesquero es fuente importante de alimentación para la población, aporta insumos para la industria y divisas al país por la venta de productos de alto valor comercial. En el ámbito local las actividades pesqueras se han convertido en elemento fundamental del ingreso en segmentos significativos de la población y en motores del desarrollo regional.

Por lo que es sumamente importante que dentro de los ordenamientos que se han mencionado a lo largo de este trabajo, se incluya de manera clara y precisa la existencia de la coordinación entre la SAGARPA y la Secretaría de Marina, ya que actualmente sigue mencionando la Ley de Pesca a la Secretaría de Pesca la cual ya no existe y el manual de procedimientos de regulación pesquera no ha sido actualizado.

## BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR Villanueva, Luis F. Política y racionalidad administrativa. Instituto Nacional de Administración Pública. Colección Estudios. Serie V. Teoría de la Administración Pública. Número 3. México, 1982. 151 pp.
- CABALLERO Barrón, Myriam Elba.. Metodología para la elaboración de un texto. Universidad Abierta. México. 2000.
- CARRILLO Castro, Alejandro. La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los medios para alcanzar el modelo del país al que aspiramos. Editorial del Magisterio Benito Juárez. México, 1977.
- CASTELAZO, José R. Apuntes sobre teoría de la administración pública. Cuadernos de Política y Administración. Número 1. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 1977. 368 pp.
- CERVERA, Chuc Luis. Historia de la pesca en México. Universidad de Yucatán, Mérida, 1988. 415 pp.
- CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
<http://www.camaradediputados.gob.mx/marco/constitucion/index.htm/#c3>.  
México, julio 2001.
- DE LA MADRID, Miguel. Cien tesis sobre México. Editorial Grijalbo, S.A. México, 1982. 116 pp.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

DE LA MADRID, Miguel, et al. Planeación para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto México, 1981. 334 pp.

DE LA TORRE González, Norberto. Notas acerca de la redacción y el discurso. Universidad Abierta. México. 2000.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa, S.A. de C.V. México, 1986. 235 pp.

DICCIONARIO DE ADMINISTRACIÓN. Compilado por Ralph L. Donovan. Editorial Nacional Madrid, 1991. 478 pp.

DICCIONARIO de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1977. (Tomo A-F). 596 pp.

FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. Vigésimonovena edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990. 506 pp.

GARZA Mercado, Ario Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales. Universidad Abierta. México. 2000.

GUERRERO, Omar. Introducción a la administración pública. Editorial Harla, S.A. de C.V. México, 1985.

GUERRERO, Omar. La administración pública del Estado capitalista. Segunda edición. Distribuciones Fontamara, S.A. Número 22. México, 1988. 276 pp.

HAROLD Koontz y Cyril O'Donnell. Curso de administración. Quinta edición. Libros McGraw Hill de México, S.A. de C.V. México, 1977. 256 pp.

<http://www.sagarpa.gob.mx/espanol/antecedentes.html>. México, 2002

<http://www.semarn.gob.mx/inicio.htm>. México, 2002

[http://www.sagarpa.gob.mx/mision\\_vision.htm](http://www.sagarpa.gob.mx/mision_vision.htm) México, 2002

<http://www.sagarpa.gob.mx/pesca/Anuarios/Anuarios2001/introduccion2001.htm>. México, 2000

JIMENEZ Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. Cuarta edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1982. 391 pp.

LAPALOMBARA, J. et al. Burocracia y desarrollo político. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1970. 435 pp.

LEEMANS, A.F. (Compilador). Cómo reformar la administración pública. Fondo de Cultura Económica. México, 1977. 378 pp.

LEY de Pesca.

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/58/1.htm>. México, enero 2001.

LEY Orgánica de la Administración Pública Federal.

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>. México, marzo 2002.

LEY Orgánica de la Armada de México.

[http://www.semar.gob.mx/juridico/org\\_armada.htm](http://www.semar.gob.mx/juridico/org_armada.htm). México, 2002.

LOPEZ DIAZ, Pedro. "Crisis y coyuntura del desarrollo económico en México. 1970-1976." Deslinde. Cuadernos de Cultura Política Universitaria. Número 98. México, 1978. Centro de Estudios sobre la Universidad de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México.

MANUAL de Procedimientos de Regulación Pesquera. Secretaría de Pesca. México, 1990. 214 pp.

MARTINEZ Morales, Rafael I. Derecho administrativo. Primer curso. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla, S. A. de C.V. México, 1991. 337 pp.

MIJARES Palencia, José. El gobierno mexicano: su organización y funcionamiento. Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie B. Número 3. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Reforma Agraria. México, 1997. 164 pp.

PEREZ de León E., Enrique. Notas de derecho constitucional Administrativo. Decimoprimer edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990. 259 pp.

PICHARDO Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública De México. Volúmenes 1 y 2. Libros de texto del Instituto Nacional de Administración Pública y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México, 1984.



PLAN Nacional de Desarrollo 2001-2006.  
<http://www.sagarpa.gob.mx/Dgg/FTP/Sectorial1.pdf>

PRESIDENCIA de la República. La administración y el desarrollo de personal público. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Seminarios. Número 9. México, 1993. 293 pp.

PRESIDENCIA de la República. Quinta etapa de la reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. México, 1970.

REGLAMENTO de la Ley de Pesca  
[http://folio.sagar.gob.mx/cgi-bin/foliocgi.exe/MARCO\\_NOR/query.../pageitems={body}](http://folio.sagar.gob.mx/cgi-bin/foliocgi.exe/MARCO_NOR/query.../pageitems={body}). México 2002

REGLAMENTO INTERIOR de la SAGARPA.  
[http://web-folio.sagar.gob.mx/cgi-bin/foliocgi.exe/marco\\_nor/query=\\*/doc/{@6884}?](http://web-folio.sagar.gob.mx/cgi-bin/foliocgi.exe/marco_nor/query=*/doc/{@6884}?). México, 2001

REGLAMENTO INTERIOR de la Secretaría de Marina.  
<http://www.semarn.gob.mx/inicio.htm>. México, 2002.

RETCHKIMAN K.. Benjamín. Introducción al estudio de la economía pública. Segunda edición Textos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1977. 360 pp.

RUIZ Massieu, Francisco. Y Diego Valadés. Nuevo Derecho Constitucional mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. 349 pp.

REYES Ponce Agustín. Administración Moderna. Editorial Limusa México, 1998. 254 pp.

SALINAS de Gortari, Carlos. Discursos de campaña. Tomos I a XV. Secretaría de Información y Propaganda del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. México, 1988.

SECRETARIA de Educación Pública. Planes de desarrollo económico y social en México. Colección Sep-Noventas. México, 1998. 210 pp.

SOLIS, Leopoldo. La realidad económica de México, Reprovisión y perspectiva. Siglo Veintiuno Editores. México, 1969.

TELLO, Carlos. La política económica en México, 1960-1976. Siglo Veintiuno Editores. México, 1979.

UVALLE Berrones, Ricardo. El gobierno en acción. Fondo de Cultura Económica. México. 1983.

VARIOS AUTORES. Aportaciones al conocimiento de la administración federal. (Autores mexicanos). Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. México. 1976. 646 pp.