



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

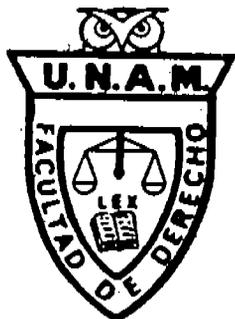
SEMINARIO DE ESTUDIOS JURÍDICOS - ECONÓMICOS

## LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA PESCA COMERCIAL EN MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:  
PEGGY GONZÁLEZ GÓMEZ



ASESOR: DR. FILIBERTO PACHECO MARTÍNEZ

México, D. F. a 13 de diciembre del 2000

0352732

2000





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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Peggy González Gómez

FECHA: 27/02/06

FIRMA: [Firma]



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

OFICIO FDER/SEJE/103/10/05.

ASUNTO: Aprobación de Tesis.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR.**  
**P R E S E N T E.**

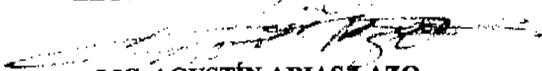
La pasante **PEGGY GONZÁLEZ GÓMEZ**, con número de cuenta 9034503-2, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Dr. Filiberto Pacheco Martínez, titulada: "LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA PESCA COMERCIAL EN MÉXICO".

La pasante **GONZÁLEZ GÓMEZ** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACIÓN**, para los efectos académicos correspondientes.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación, dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Ciudad Universitaria, D. F., a 27 de octubre de 2005.  
**EL DIRECTOR DEL SEMINARIO**

  
**LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.**

cle



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

Ciudad Universitaria a 30 de noviembre de 2004

LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE ESTUDIOS  
JURÍDICO ECONÓMICOS  
DE LA FACULTAD DE DERECHO  
U.N.A.M.

PRESENTE.

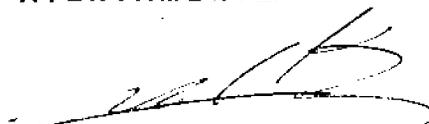
Muy respetable Sr. Director.

Con un saludo cordial y respetuoso me permito participarle que la alumna **Peggy González Gómez**, con número de cuenta **9034503-2** de la Facultad de Derecho, ha concluido satisfactoriamente su trabajo de tesis, bajo la dirección del que suscribe, denominado **"LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA PESCA COMERCIAL EN MÉXICO"**, la cual presentará ante el Sinodo correspondiente para optar por el título de Licenciada en Derecho. Al respecto y una vez analizado el trabajo de referencia le manifiesto que el mismo cumple con los requisitos de fondo y de forma que exige la normatividad respectiva, por lo que en esa consideración me permito extenderle, mi consentimiento, a efecto de que se continúen con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, reitero a Usted las seguridades de mi consideración.

*"Por mi raza hablará el espíritu"*

ATENTAMENTE.

  
DR. FILIBERTO PACHECO MARTINEZ

**AGRADEZCO LA OPORTUNIDAD BRINDADA A TODOS LOS QUE INGRESAMOS  
CON LA ESPERANZA DE UN FUTURO MEJOR:**

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por acogerme y permitirme ser egresada de una de las cien mejores universidades del mundo. Espero responder a esta distinción.

A la Facultad de Derecho y sobre todo a sus docentes por compartirnos sus conocimientos.

**AGRADEZCO LA AYUDA EN ESTE TRABAJO RECEPCIONAL:**

A mi asesor, el Dr. Filiberto Pacheco Martínez, por su ayuda y su paciencia pero sobre todo por su amistad.

Al Lic. Simón Abad, por haber sido mi corrector de estilo involuntario, por haber tenido la paciencia de leer toda la tesis y ponerle los puntos y comas necesarios.

Al M. en C. Luis Fueyo Mac Donald, por que a pesar de todo siempre se ha dado el tiempo para explicarme los vericuetos de la pesca y tambien se lo dio para revisar este trabajo recepcional.

**DEDICO NO SOLO LA TESIS SINO TAMBIEN EL ESFUERZO:**

A mis papas, por su ejemplo y por que se los debía.

A mi papa por la fortaleza y a mi mamá por que nos ha enseñado siempre que las mujeres tenemos la fuerza para afrontar lo que venga y tambien para cambiarlo.

A mis hermanas por estar siempre conmigo.

A mi pila y a mi pila por enseñarme que la vida es gusto y alegría y hay que disfrutarla.

A mi tía Celsa y a Melissa, por el apoyo.

## A LOS IMPULSORES DE MIS ESFUERZOS:

A Jorge, mi esposo, por enseñarme que el amor es alas y no lastre.

Gracias por el tiempo y los esfuerzos que hemos compartido juntos, por nuestro crecimiento, y nuestra familia con nuestras hijas.

A mis hijas Regina y María Fernanda, por darme la fuerza que me hacía falta para acabar las cosas, por su presencia, por sus risas todo el día, por escogerme para ser su Mamá....

## LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA PESCA COMERCIAL EN MÉXICO.

### ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	...3
<b>1.- El Estado y los recursos naturales.</b>	
1.1. México, un Estado federal	...7
1.2. La división de poderes, su fundamento jurídico.	...10
1.2.1. El poder ejecutivo	...11
1.2.2. El poder legislativo	...23
1.2.3. El poder judicial	...38
1.3 La posición del Estado Mexicano frente a la pesca comercial	...42
<b>2.- Marco jurídico de la pesca comercial en México.</b>	
2.1. Introducción. La regulación de los recursos naturales en general.	...45
2.2. Marco jurídico de la pesca comercial en particular	...52
2.2.1. Antecedentes	...52
2.2.2. Marco regulatorio doméstico	...61
2.2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	...61
2.2.2.2. Ley de Pesca y su Reglamento	...62
2.2.2.3. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	...80
2.2.2.4. Ley General de Bienes Nacionales	...81
2.2.2.5. Ley Federal del Mar	...83
2.2.2.6. Normas Oficiales Mexicanas	...83
2.2.3. Tratados y Convenios Internacionales en Materia de Pesca Comercial	...103
2.2.3.1. Fundamento constitucional	...103
2.2.3.2. Convención de la Organización de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.	...103
2.2.3.3. Convención Interamericana del Atún Tropical	...107
2.2.3.4. Acuerdo de Protección Internacional sobre Conservación de Delfines.	...109
2.2.3.5. Código de Conducta de Pesca Responsable	...114
<b>3.- Autoridades en materia de pesca comercial.</b>	

3.1. Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca	...117
3.2. Secretaría de Marina	...125
3.3. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	...126
3.4. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	...129
3.5. Procuraduría General de la República	...134

**4.-Hechos ilícitos en materia de pesca comercial. Su sanción y defensa.**

4.1. Infracciones	...135
4.2. Delitos	...149
4.3. El procedimiento administrativo en materia de pesca comercial	...160
4.3.1. Formas de inicio	...163
4.3.1.1. Requerimiento de Informes y datos	...163
4.3.1.2. Visitas domiciliarias	...165
4.3.1.3. Inspección	...166
4.3.1.4. Actuaciones en flagrancia	...167
4.3.2. El desarrollo del procedimiento administrativo	...169
4.3.2.1. La resolución	...173
4.3.2.2. Sanciones	...174
4.4. Los medios de impugnación	...175
4.4.1. Recurso de Revisión	...175
4.4.2. Las vías jurisdiccionales	...183
4.4.2.1. El juicio de Amparo	...184
4.4.2.2. El juicio de Nulidad	...195
<b>Y antes de concluir...Algunas reflexiones.</b>	...205
<b>Conclusiones.</b>	...208
<b>Bibliografía.</b>	...211

## INTRODUCCIÓN.

Nuestra nación dispone de aproximadamente 11,500 kilómetros de litoral, tres millones de kilómetros cuadrados de zona económica exclusiva, más de 2.9 millones de hectáreas de aguas interiores y 358 mil kilómetros de plataforma continental. México se encuentra entre los principales 20 países pesqueros, que en conjunto capturan el 80% del volumen pesquero mundial, más de 300 000 familias viven de la pesca, de ahí la importancia que a través de nuestra historia le ha otorgado el legislador, que desde 1917 hizo que se reservaran los recursos naturales para propiedad y beneficio de la nación, así como para que se realice un aprovechamiento sustentable de los mismos; ideología que a pesar de las reformas y adiciones que ha tenido nuestra Ley Fundamental, ha sido respetada.

Las aguas, los zócalos submarinos de las islas, la plataforma continental y el subsuelo pertenecen a la nación, así como todos los recursos que en ellos existan. Dichos bienes no pueden ser, por ningún motivo, propiedad de los particulares; sin embargo, su uso y aprovechamiento sí puede ser concesionado. En 1976, se adicionó el artículo 27 de nuestra Carta Magna, a efecto de incluir el establecimiento de la Zona Económica Exclusiva. Con esto, México, además de aumentar considerablemente su patrimonio natural, tiene bajo su exclusividad una variedad enorme de recursos no renovables y de recursos renovables (los pesqueros). Con la instauración de la zona económica exclusiva, México logró cerrar el Golfo de California, cuya explotación le corresponde únicamente a nuestro país.

En concordancia, la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 1º, señala que el patrimonio nacional se compone de Bienes del Dominio Privado de la Federación y Bienes del Dominio Público de la Federación, bajo los que se encuentran los recursos pesqueros, estando sujetos a la jurisdicción de los poderes federales y siendo inalienables e imprescriptibles y, mientras no varíe su situación jurídica, no se puede ejercer sobre ellos acción reivindicatoria o de

posesión, definitiva o provisional. Los particulares podrán acceder a ellos en virtud de una concesión, permiso o autorización, pero en ningún caso se crearán derechos reales sobre los mismos, simplemente se obtiene frente a la administración pública y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar el uso, aprovechamiento o explotación de acuerdo a lo que la misma concesión, permiso o autorización establezca.

Sin embargo, como Nación, no hemos sabido qué hacer jurídicamente con nuestros recursos pesqueros; a lo largo de los sexenios la pesca ha ido de una dependencia a otra, sin tener un camino definido, lo cual afecta gravemente el impacto que el aprovechamiento de los recursos tiene sobre el ambiente, pues si bien la pesca es un medio de obtener alimentos, también lo es que la sobreexplotación puede perjudicar el ecosistema en donde los recursos se desenvuelven, con el trágico desenlace. De ahí que surja el interés de hacer este trabajo recepcional, por un lado, por la importancia que la materia pesquera tiene para la economía nacional y, por el otro, porque, en estos tiempos, tiene la misma o aún mayor relevancia la conservación del entorno en el que vivimos, y estamos convencidos de que no hay mayor seguro para la conservación que el conocimiento.

En este trabajo recepcional, se busca, por su propia naturaleza, no agotar el tema, pues, además de su amplitud, se vincula con otros igual o aún más abundantes. Por lo tanto, sólo buscamos dar una referencia para que aquellas personas a quienes les interese la materia tengan una breve idea de cómo se regula la pesca comercial en nuestro país.

De acuerdo con esto, hemos dividido esta tesis en cuatro capítulos. En el capítulo primero, analizamos el régimen federal del Estado Mexicano, así como la división y facultades de cada uno de los poderes que lo integran, porque son éstos quienes proponen, aprueban y, en su momento, aplican los criterios legales que rigen a la pesca comercial. Aunado a esto, en el mismo capítulo, examinamos la

posición del Estado Mexicano en relación con la pesca comercial, con el fin de poder crear el marco de referencia sobre la materia.

Posteriormente, en el capítulo segundo, nos referimos al Marco Jurídico de la Pesca Comercial comenzando con una introducción sobre la regulación de los recursos naturales en general, pues los recursos pesqueros son, en esencia, recursos naturales. Después, analizamos la regulación específica de la pesca comercial, a partir de la Constitución, la Ley de Pesca y su Reglamento, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal del Mar y las Normas Oficiales Mexicanas. Así mismo, hacemos referencia a los tratados y convenios internacionales en la materia, tales como la Convención de la Organización de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Acuerdo de Protección Internacional sobre Conservación de Delfines, la Convención Interamericana del Atún Tropical, la Convención de Cooperación del Atún del Atlántico y el Código de Conducta de Pesca Responsable.

En el capítulo tercero, una vez que hemos visto cuál es el marco normativo, consideramos necesario conocer quiénes son las autoridades facultadas para la aplicación de la normatividad pesquera, ocupándonos así de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Procuraduría General de la República.

Por último, y una vez que conocemos la normatividad, así como a los encargados de su aplicación, en el capítulo cuarto, hablamos de lo que sucede cuando se incumple con la misma, tratando de dar los puntos de vista de ambas partes, es decir, la sanción y la defensa, tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional, siendo estos últimos abordados sólo como un referente, puesto que no son precisamente el motivo de este trabajo recepcional.

Dr. Filiberto Pacheco Martínez  
Fecha de aprobación: 16 de Julio del  
2003

## **CAPÍTULO 1. EL ESTADO Y LOS RECURSOS NATURALES.**

1.1.MÉXICO, UN ESTADO FEDERAL. 1.2.LA DIVISIÓN DE PODERES, SU FUNDAMENTO JURÍDICO. 1.2.1. El poder ejecutivo. 1.2.2. El poder legislativo. 1.2.3. El poder judicial. 1.3.LA POSICIÓN DEL ESTADO MEXICANO FRENTE A LA PESCA COMERCIAL.

### **1.1. MÉXICO, UN ESTADO FEDERAL.**

El artículo 40 de nuestra Carta Magna, señala:

*"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."*

El régimen federal se adopta por primera vez en México en el Plan de la Constitución Política del 16 de mayo de 1823, luego en el Acta Constitutiva de la Federación aprobada el 31 de enero de 1824 por el Congreso Constituyente que después elaboró la Constitución de 1824, aprobada el 4 de octubre del mismo año, aunque el primer antecedente se da en la Constitución de Cádiz de 1812, en donde surge la institución de la diputación provincial. Desde entonces se ha mantenido esa forma de gobierno, con excepción de dos momentos históricos, la primera, cuando Agustín de Iturbide se declaró Emperador (del 19 de mayo de 1822 al 19 de marzo de 1823), y la segunda, cuando Maximiliano de Habsburgo quiso gobernar como Emperador (de 1864 a 1867), con el apoyo de las armas francesas de Napoleón, las que previamente habían invadido el país, episodio histórico que comenzó en 1862 y concluyó con la ejecución de Maximiliano en el Cerro de las Campanas en 1867.

Corresponde a los federalistas haber roto con todo el pasado histórico de nuestro país que concentraba toda la autoridad en una sola persona, repartiéndola entre las entidades que, en unión con el gobierno federal, asumirían la dirección política del nuevo Estado Mexicano. Sin embargo, durante 1835 y 1846, en virtud de que el partido triunfante era el conservador, se estableció un sistema centralista

regido por las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843; mas con la promulgación de la Constitución de 1857, el federalismo llegó para quedarse.

Lo federal es lo contrario a central, mientras en ambos sistemas de gobierno se hace la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial; en las Federaciones, el Estado, además de actuar en el plano nacional, limita su actuar con el ejecutivo, legislativo y judicial de cada entidad, cuya competencia se circunscribe a su ámbito territorial. En este sistema, los Estados son libres y soberanos, porque sus ciudadanos tienen, a través de su respectivo poder legislativo, la facultad para elaborar su propio régimen jurídico y su Constitución, siempre y cuando se sujeten o no contravengan lo que establece la Constitución Federal. Los Estados se gobiernan a sí mismos, poseen patrimonio y personalidad jurídica diferente y oponible a la de los demás miembros de la Federación, pero carecen de personalidad y representación internacionales; y el eje central de todo este sistema es la Constitución Federal, que une a las entidades en un solo ente llamado Federación.

El orden jurídico del Estado Federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales aplicables únicamente en las entidades del mismo. Las normas generales, es decir, las federales son creadas por un órgano legislativo central, en este caso, el Congreso de la Unión; mientras que las normas locales son creadas por las legislaturas de los Estados. Las normas federales forman un orden jurídico central que obliga a todos los individuos que residen en el territorio, mientras que las locales sólo lo hacen sobre los individuos que habitan la circunscripción territorial en que fue emitida.

En el sistema federal de nuestro país, cada uno de los Estados constituye una forma limitada de soberanía, cada Estado es soberano en las decisiones que le competen a su interior, al igual que la Federación lo es hacia su interior respecto de las decisiones internacionales. La soberanía estatal se refleja básicamente en dos capacidades, la de legislar sus propias leyes, incluida su Constitución y la de

elegir a sus gobernantes. En cuanto a la capacidad de legislar, como ya hemos señalado, en los Estados se conforman legislaturas locales, integradas por diputados en los Estados y asambleístas en el Distrito Federal. Los Estados en primer término tienen la facultad de emitir su Constitución, la cual es la norma suprema que rige el Estado y si bien ésta no puede contravenir lo dispuesto por la Constitución Federal, sí puede extender sus preceptos, de ella se derivan las leyes que crean el derecho interno del Estado.

La otra característica del régimen de soberanía estatal es la elección de sus gobernantes, si bien tal elección debe atenerse a lo dispuesto por la Constitución Federal, que en su artículo 116 señala que los Estados deberán adoptar el principio de división de poderes, siendo el ejecutivo y el legislativo de elección directa y se establecen reglas acerca del número mínimo de diputados locales.

De acuerdo a lo que el mismo artículo 40 de la Constitución establece, nuestro país, además de ser un Estado federal, es una república representativa y democrática.

El concepto república proviene de los términos latinos *res*, cosa, y *publica*, perteneciente a la comunidad, por lo que etimológicamente el término significa: "lo que a todos nos concierne", "lo que es de todos". Por lo tanto, la república es lo contrario a la monarquía, en la cual un solo hombre pretende representar la capacidad de decisión de todos los individuos de esa comunidad. En la república, se entiende que todos los miembros de la comunidad participan en la toma de decisiones colectivas, además de que el tiempo en que uno de los representantes de la comunidad gobierna es sólo un período, contrario a la monarquía donde generalmente el título es de carácter vitalicio.

El término de república representativa, proviene de la idea de que no toda la comunidad puede ejercer su soberanía por sí misma y, en consecuencia, tiene que nombrar representantes que decidan por ella de acuerdo a sus intereses. Para efecto de hacer posible tal representación existen diferentes métodos, pero la propia Constitución señala cuál será el utilizado, al señalar que será una *república*

*representativa democrática.* La representación democrática tiene su origen en la voluntad popular, ya que es ésta quien lo elige, es decir, el pueblo manifestará su voluntad mediante el voto para que sus representantes tengan legitimidad y así tengan la capacidad para resolver todo lo relacionado con el mismo pueblo y su regulación.

En una democracia, la voluntad de la comunidad es siempre creada a través de una discusión entre mayoría y minoría, pros y contras de argumentos; y, en la medida del entendimiento a que se llegue en esta discusión, el orden jurídico representará el resultado de un compromiso entre la mayoría y la minoría.

La representatividad es una forma de democracia indirecta. Toda vez que no existe la posibilidad de que los ciudadanos, en masa, se reúnan a tomar las decisiones que les concierne (democracia directa), se eligen representantes. De acuerdo con la definición tradicional, un gobierno es representativo *"cuando y en la medida en que sus funcionarios reflejan, mientras se encuentran en el poder, la voluntad del cuerpo de electores y son responsables ante dicho cuerpo"*<sup>1</sup>.

## **1.2. LA DIVISIÓN DE PODERES, SU FUNDAMENTO JURÍDICO.**

El fundamento constitucional de la división de poderes, se encuentra en el artículo 49 de nuestra Constitución, que señala:

*"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."*

El Supremo Poder de la Federación, es decir, el poder público del Estado mexicano, se encuentra dividido, para su ejercicio, en tres instancias de gobierno:

---

<sup>1</sup> Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM. México, 1988. Pág. 343.

el Legislativo, depositado en un Congreso de la Unión, dividido en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores; el Ejecutivo, depositado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y, el Judicial, depositado en la Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito. Es el conjunto de estas tres instancias lo que constituye el Supremo Poder de la Federación.

En nuestro país, el principio de la división de poderes se adoptó por primera vez en la Constitución de Apatzingán en 1814, en donde se consagró cierto predominio del Legislativo, sobre el resto de los poderes. En la Constitución Federal de 1824, se estableció un sistema presidencial similar al contemplado en la Constitución de los Estados Unidos de América, teniendo como finalidad crear un equilibrio entre los tres poderes; aunque en las posteriores Constituciones, incluida la de 1917, se advirtió un continuo reforzamiento del Poder Ejecutivo.

De lo señalado, podemos desprender que en México no existe una división de poderes como tal, sino una división del ejercicio del poder, pues sólo existe un poder: El Supremo Poder de la Federación.

### 1.2.1. EL PODER EJECUTIVO.

*" Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".<sup>2</sup>*

Miguel Ramos Arizpe, Diputado en las Cortes de Cádiz, fue quien promovió el Poder Ejecutivo unitario, argumentando que la unidad del Ejecutivo representaba el vigor necesario para tomar las decisiones con celeridad y secreto, disipando, según Ramos Arizpe, la posibilidad del despotismo por varios elementos, como el tener un período fijo de cuatro años (para ese entonces), contar con un régimen federal y con un sistema de responsabilidad política para el titular del Poder Ejecutivo. No obstante, hubo varias iniciativas para implantar un Ejecutivo

---

<sup>2</sup> Artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

colegiado, dentro de estas propuestas estaba la de Manuel Crescencio Rejón, quien proponía depositar el Ejecutivo en tres personas, y la de Miguel Guridi y Alcocer, quien proponía fueran dos personas. Sin embargo, el 13 de febrero de 1824, el diputado Demetrio del Castillo presentó una propuesta que trataba de armonizar la anterior, dicha propuesta consistió en depositar el Poder Ejecutivo en tres personas: el Presidente, el Vicepresidente, que sustituiría al anterior en caso de ausencia; y, el Presidente designado, que entraría en funciones de Presidente al concluir éste su encargo.

Aunque en esta propuesta se contempla la existencia de un triunvirato, el gobierno se ejercería prácticamente a través de una sola persona, pero asesorado por las otras dos; de esta manera, se garantizaba la prontitud en las decisiones, pero con la concurrencia de varias inteligencias, evitando así la precipitación o el abuso en la toma de las mismas, pues el Vicepresidente y el Presidente designado tendrían la facultad para supervisar los actos del Presidente y, en caso de que violará la Constitución, acusarlo ante el Congreso, para que éste fincará la responsabilidad que procediera. Sin embargo, frente a esta propuesta que parecía satisfacer todas las inquietudes, el diputado Ramos Arizpe, insistiría en la necesidad de discreción y celeridad en la toma de decisiones; y, para evitar el abuso del Presidente, propuso la formación de un Consejo de Gobierno, cuya integración se haría a partir de la mitad de los Senadores, los que tendrían el encargo de velar que los actos del primer mandatario fueran dictados conforme a la Constitución y a las leyes. Este Consejo buscaba, además, fortalecer el federalismo, pues, al ser Senadores los miembros, serían símbolo de la representación estatal, quienes tendrían participación en las decisiones ejecutivas. Esta fórmula fue aprobada el 14 de julio de 1824, y funcionó desde 1825 y hasta 1853. Fue también en esta Constitución en donde se otorgaron facultades al Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado. El poder que esta Constitución le otorgó al Ejecutivo, llegó incluso a concederle la facultad de suspender a sus empleados hasta por tres meses y privarlos hasta de la mitad

de sus salarios cuando infringieran sus órdenes y decretos. En esta misma Constitución, se contempla la reelección con la limitante de que pasaran mínimo cuatro años entre un período y otro, con el fin de evitar que el Presidente se encontrara en campaña durante su mandato.

La fuerza que se buscó imprimir al Presidencialismo en la Constitución de 1824, se vio limitada en la Constitución de 1857, con el fin de evitar episodios como los ocurridos con Antonio López de Santa Anna. La Constitución de 1857, amplió las facultades del Congreso de la Unión para ocuparse de la resolución de asuntos particulares que requirieran un minucioso estudio, como patentes, pensiones, concesiones, etc., actividades que ocuparon el esfuerzo de los congresistas en detrimento de otras actividades de mayor relevancia.

Benito Juárez fue el primero en tratar de fortalecer constitucionalmente al Presidente a través de reformas constitucionales que sometió al legislativo, en cuanto fue reinstalada la República; sus propuestas tuvieron gran similitud con la estructura que planteaba la Constitución del 24, como la reinstalación del Senado, que fue eliminado en la Constitución de 1857 y el retorno del veto suspensivo, entre otros. Estas reformas se aprobaron en 1874.

En 1910, se inició la revolución en contra de los excesos cometidos por Porfirio Díaz, teniendo como desenlace la promulgación de la Constitución de 1917; en esta norma, la idea de unidad y vigor del Ejecutivo se elevó a su grado máximo cuando se le catalogó como "guardián de la sociedad"<sup>3</sup>. Venustiano Carranza, señaló al respecto:

"Los Constituyentes de 1857 concibieron bien el Poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la Ley; pero no completaron el pensamiento, porque restaron prestigio al Poder Ejecutivo, haciendo mediata la elección del Presidente, y así; su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales...Ahora bien, ¿Qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere nada menos quitar al Presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso mediante una comisión de su seno, denominada gabinete.

---

<sup>3</sup> Así lo calificó el Diputado Constituyente Francisco J. Mújica.

En otros términos, se trata de que el Presidente personal desaparezca, quedando de él una figura colectiva. ¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado".<sup>4</sup>

Fue también en esta Constitución que se suprime la figura del Vicepresidente, pues a lo largo de la historia se había convertido en una figura conspiradora, para eliminar al Presidente y ocupar, entonces, el cargo.

De la fuerza y representatividad que se le quiso dar al Ejecutivo, se desprende la forma de su elección, es decir, directa. Durante los primeros años de independencia, México recibió parcialmente la forma electoral planteada en las Constituciones estadounidenses, pues todas las Constituciones del siglo XIX plantearon un sistema de elección indirecta. De 1814 a 1843, la elección consistía en la participación de varias autoridades: en la Constitución de Apatzingán, se estableció que el Presidente sería elegido por el Congreso. La Constitución de 1824 previno que en la elección intervinieran las legislaturas de los Estados en la propuesta de candidatos y que el Congreso, en reunión en sus dos cámaras, fuera quien hiciera la elección definitiva.

La Constitución de 1836 determinó que el Presidente en funciones, el Consejo de Gobierno, la Suprema Corte de Justicia y el Senado, formularían una terna de candidatos y la Cámara de Diputados, computando las propuestas realizadas, formularía una terna que sometería a la elección de las Juntas Gubernamentales, éstas devolverían sus votos a la Cámara de Diputados y ésta declararía Presidente al ganador y Vicepresidente al segundo lugar. Las bases Orgánicas de 1843 retoman el sistema de la Constitución de 1824. Fue en la Constitución de 1857 donde se discutió ampliamente la posibilidad de que la elección del Presidente fuera directa, considerando que tal elección acercaba al Presidente con el pueblo y le facilitaba el contacto político, lo cual lo fortalecería

---

<sup>4</sup> Mensaje de Venustiano Carranza al Congreso Constituyente, en la entrega de su proyecto de Constitución.

frente a los otros poderes. Para lo que se organizó un sistema de electores derivado del voto popular y estructurado a través de las juntas de Distritos Electorales a lo largo de todo el país, y era la Cámara de Diputados quien declaraba la victoria y resolvía en caso de empate. Porfirio Díaz, se encargó de desprestigiar el sistema indirecto de elección presidencial; por lo que durante la revolución mexicana, se señaló a los partidos políticos como los encargados de acabar con los vicios de ese sistema. Así, en 1911, a través de la Ley Electoral, se les reconoció por primera vez y se allanó el camino hacia la elección directa que se consigna en el texto de la Constitución de 1917.

El artículo 82 de nuestra Carta Magna, señala los requisitos para ser Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a saber:

*Para ser Presidente se requiere:*

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;*
- II. Tener 35 años cumplidos al momento de la elección;*
- III. Haber residido en el país al menos durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;*
- IV. No pertenecer al estado eclesástico, ni ser ministro de algún culto;*
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;*
- VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y,*
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.*

La finalidad primordial de este artículo es asegurarse del nacionalismo del candidato, así como de su experiencia e imparcialidad. Como primer requisito, se exige la nacionalidad mexicana por nacimiento; pero, además, el ser hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país por lo menos durante veinte años. Ésta fue una innovación de la Constitución de 1917, reformada el 1º de julio de

1994, esta fracción tiende a evitar que una persona con ascendencia extranjera llegue a la Presidencia de nuestro país y sus padres puedan influir para favorecer a otro país en detrimento de los intereses nacionales. En la Constitución de 1824 sólo se recogió como requisito para determinar la nacionalidad el haber nacido en suelo mexicano; sin embargo, esta exigencia fue ampliada mediante decreto de fecha 14 de abril de 1828, en cuyo artículo 9º, se determinó:

*"Los hijos de los ciudadanos mexicanos que nazcan fuera del territorio de la nación serán considerados como nacidos en él".*

Este decreto influyó en la Constitución de 1857 y estableció el *ius sanguinis* como requisito para el candidato presidencial.

El 17 de enero de 1917, la Comisión integrada por Francisco J. Mújica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, rindieron su dictamen en el sentido de asimilar, como mexicanos por nacimiento, a los hijos de los extranjeros nacidos en México. Sin embargo, dicho dictamen fue impugnado señalando que deberían considerarse mexicanos los que nacieran en el territorio nacional y no los que decidieran serlo a la mayoría de edad, por lo que a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 se exigió este doble requisito de nacionalidad para acceder a la silla presidencial.

Otro de los requisitos exigidos es la edad mínima de 35 años, la cual realmente no ha sido impedimento alguno, pues generalmente todos los candidatos rebasan esta edad. La edad promedio de los Presidentes a partir de 1911, ha sido de aproximadamente 49 años.

Por otro lado, la exigencia de residencia del candidato trata de garantizar un adecuado conocimiento de la realidad del país y de sus necesidades. Con relación a esto, existe la tesis de que en el caso de funcionarios públicos que cumplan encargos en el extranjero, tal es el caso de diplomáticos, al ser las sedes diplomáticas, una extensión del territorio nacional no se entiende que éstos hayan interrumpido su residencia en nuestro país.

Durante la primera mitad del siglo XIX, cuando la situación lo ameritaba los Ejecutivos colegiados que se crearon llegaron a incluir entre sus miembros a miembros de la iglesia. Sin embargo, en 1857, con las Leyes de Reforma y la separación de iglesia-Estado, lo anterior no es válido, en primera, por la influencia que sobre el pueblo podrían ejercer; y, en segundo lugar, porque de acuerdo al Derecho Canónico los eclesiásticos deben reconocer subordinación a su dirigente (el Papa, en el caso de la católica, etc.), siendo ésta una autoridad supranacional, por lo que no se puede permitir que el máximo dirigente del país deba subordinación a una autoridad externa.

La disposición de no ser miembro del Ejército, en activo, durante seis meses antes de la elección, fue una disposición innovadora de la Constitución de 1917, promovida por Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Esta condición entró en vigor el 1º de mayo de 1917, después de la elección de abril del mismo año, en donde el mismo Carranza fue elegido Presidente, tuvo como finalidad el que no existiera coacción o fuerza en la elección del candidato.

Las causas de incapacidad a que se refiere el artículo 83 constitucional constituyen el principio de no reelección. El artículo 83 es uno de los pilares del presidencialismo mexicano, pues, además de contemplar el principio ya referido, determina la duración que tendrá el encargo del Presidente.

Durante la vigencia de la Constitución de 1824, el Presidente duró cuatro años en su encargo, en copia a los cánones estadounidenses. En 1930, a iniciativa del entonces Senador Guadalupe Victoria, el encargo pasó de cuatro a seis años. En 1936, ya como ex-Presidente y Diputado el mismo Victoria apoyó las Siete Leyes Constitucionales, las que cambiaron el régimen federal y aumentó el período presidencial a 8 años. Con la Constitución de 1857, el período regresó a su origen, cuatro años, que se podía extender por la figura de la reelección que se contemplaba en dicha Constitución. Durante el Porfiriato, el período presidencial nuevamente fue ampliado a seis años, aceptando el período de seis años, por una tradición hispánica, en que durante la época de la colonia los Virreyes duraban seis

años en el cargo. En 1917, el período se redujo, nuevamente de seis a cuatro años. En 1923, el Diputado Higinio Álvarez, presentó una iniciativa con el apoyo de las legislaturas de Tabasco y Colima para ampliar el período a seis años, así como incluir la figura de la reelección mediata. Esta reforma fue publicada el 24 de enero de 1928.

## LA NO REELECCIÓN.

En la historia de nuestro país, la figura de la reelección presidencial fue motivo contante de discusión y modificaciones; de acuerdo a éstas, podemos distinguir cuatro etapas.<sup>5</sup>

- 1) **Reelección intermitente (1814-1842).** En la Constitución de Apatzingán de 1814, se permitió la reelección del Poder Ejecutivo, el cual era colegiado, siempre que se hiciera una vez pasado un período igual a la duración del cargo. En 1824, la Constitución prohíbe la reelección en el período inmediato posterior, por lo que se interpreta la posibilidad de la reelección pasado este término.
- 2) **Reelección libre (1843-1876).** La influencia de la Constitución de los Estados Unidos liberó la posibilidad de la reelección en nuestro país; durante este período, se dan en México "las grandes reelecciones" de Antonio López de Santa Anna y Benito Juárez.
- 3) **Reelección inmediata (1878-1928).** Éste es un período en donde la reelección toma aún mayor importancia. Porfirio Díaz, promovió la reforma de la Constitución en 1878, 1887 y 1890, para gradualmente, liberar la reelección

---

<sup>5</sup> Esta división fue tomada del comentario realizado al artículo 83 por Manuel González Oropeza, dentro del tomo III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

presidencial. El 5 de mayo de 1878, se consagra por primera vez el principio de no-reelección. La reforma del 21 de octubre de 1887 cambia por una reelección inmediata, lo cual aumenta el período presidencial de cuatro a ocho años, argumentando que esto era un reflejo de la democracia, la reelección se tomó como una prueba de madurez cívica del pueblo. Tres años después, en 1890, se olvidó la premisa de que la reelección absoluta no debe permitirse y se aprobó tal circunstancia el 20 de diciembre de 1890; lo que veinte años después provocó la revolución de 1910. Al triunfo de la revolución, Francisco I. Madero promovió el principio de no-reelección, mediante reforma que se publicó el 28 de noviembre de 1911, y que fue confirmada en la Constitución de 1917. Sin embargo y a pesar de todo lo ocurrido, en 1924, se presentó en el Congreso una iniciativa para aprobar la reelección inmediata, con la finalidad de favorecer a Álvaro Obregón, esta propuesta fue rechazada, por lo que en 1925 se presentó otra iniciativa de reforma en donde se promovía la reelección mediata, misma que fue aprobada el 22 de enero del 27, lo que permitió que en junio del mismo año, Álvaro Obregón lanzará su candidatura, sin embargo, debido a su asesinato, no logró volver a la silla presidencial.

- 4) No-reelección (1933 a la fecha). En la celebración del Primer Congreso Nacional de Legisladores de los Estados, convocado por el entonces Partido Nacional Revolucionario, se consideró que si bien la reelección era una demostración de la democracia, ese derecho se debería sacrificar en virtud del establecimiento del principio de no-reelección, principio que se generalizó para todos los demás poderes, pues se consideró que si el Presidente de la República se sacrificaba en aras de ese principio, lo deberían hacer todos los demás funcionarios de elección popular. Tal reforma fue aprobada por el Congreso de la Unión el 29 de abril de 1933, para quedar tal y como está ahora,

aunque esto no impida que aún haya gobernantes que intenten sucumbir ante la tentación de la permanencia en el poder.

## **LAS FACULTADES.**

Para una mejor comprensión, las facultades y obligaciones del Presidente previstas en el artículo 89 constitucional, se pueden dividir en cinco grupos, a saber:

- 1) **Facultades para la promulgación y ejecución de leyes (fracción I), consisten en:**
  - a) **Promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.** La promulgación consiste en el reconocimiento por parte del Ejecutivo de la existencia de la ley, así como la orden de que se cumpla una vez realizada su publicación.
  - b) **Ejecutar las leyes:** para lo anterior, el Ejecutivo tiene la facultad de expedir reglamentos, además de la realización de actos de la Administración Pública.
  
- 2) **Facultades para extender nombramientos (fracciones II, III, IV, V, XVI y XVIII).**

Estas facultades las puede ejercer de dos maneras:

  - a) **Libremente:** al designar Secretarios de Estado y otros altos funcionarios, los que serán sus colaboradores más cercanos.
  - b) **Con aprobación del Senado:** Procurador General de la República, agentes diplomáticos, ministros, y cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada de México y la Fuerza Aérea, empleados superiores de Hacienda y ministros de la Suprema Corte.
  - c) **De acuerdo con la Ley reglamentaria,** puesto que la designación de los oficiales del Ejército, no se encuentra comprendida en la fracción IV, está obligado a hacerla de acuerdo a la fracción V.
  
- 3) **Facultades en materia de seguridad interior o exterior de la Nación (fracciones VI y VII).** La Constitución otorga el mando supremo de las fuerzas armadas al Presidente de la República, por lo que tiene la obligación de velar por la paz y el

orden dentro del territorio nacional y de organizar su defensa frente a cualquier agresión extranjera.

4) Facultades en materia de política exterior (fracciones VIII y X). Según nuestra Carta Magna, será el Ejecutivo el encargado de dirigir la política exterior de nuestro país, de acuerdo a siete principios básicos: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Así mismo, podrá declarar la guerra a otros países.

5) Otras facultades:

a) Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, con fundamento en un acuerdo de la Comisión Permanente (fracción XI).

b) El Ejecutivo, por medio de la fuerza pública, que se encuentra bajo su mando, debe prestar ayuda al Poder Judicial para que se dé cumplimiento a las sentencias y órdenes de los jueces, cuando los particulares se resistan a acatarlas (fracción XII).

c) Habilitación de puertos y aduanas marítimas (fracción XIII)

d) Conceder indultos, es decir, perdonar o disminuir las penas impuestas a los reos sentenciados por delitos federales (fracción XIV).

e) Conceder, de acuerdo con las leyes respectivas, privilegios exclusivos por tiempo limitado, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, a fin de impulsar en esta forma el desarrollo económico del país y premiar el esfuerzo individual realizado (fracción XV).

Hasta ahora hemos visto las facultades y obligaciones del Presidente de la República, su carácter, requisitos, desarrollo, duración en el encargo y forma de

elección, pero además el Constituyente Mexicano también planeó qué hacer ante la falta definitiva o ausencia del Presidente, que es lo que a continuación revisaremos.

De conformidad con el artículo 84 de la Constitución, se establecen dos hipótesis, en razón del tiempo transcurrido. El primer caso, se da en los dos primeros años del período respectivo, en cuyo caso, el Congreso se constituirá en Colegio Electoral y, concurriendo las dos terceras partes, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría de votos a un Presidente interino, procediendo, dentro del plazo de diez días siguientes a dicha designación, a emitir la convocatoria para elegir al Presidente que deba concluir dicho período. Cuando la falta de Presidente ocurriese en los últimos cuatro años, el Congreso de la Unión designará al Presidente sustituto, quien será el que termine el período.

La sustitución del Presidente en nuestro país ha sido una constante preocupación de los diversos Constituyentes a lo largo de nuestra historia. Una primera opción, en México, para sustituir al Presidente fue la figura de la Vicepresidencia, sin embargo, tal circunstancia, entre otras, lo transformaba en enemigo permanente del Ejecutivo. Así, los Vicepresidentes, en nuestro país, se dedicaron a conspirar en contra del Presidente.

Las Leyes Constitucionales de 1836 eliminaron a la Vicepresidencia y, en su lugar, encomendaron al Congreso la designación de un Presidente interino designado por el Senado, de una terna de la Cámara de Diputados. Diferenciándose por primera vez, las ausencias transitorias de las permanentes, en el caso de las primeras, el Presidente del Consejo del Gobierno haría la sustitución; y, para el segundo, lo haría el Senado. A partir del Acta de Reformas de 1847, el Presidente interino sería nombrado por la Cámara de Diputados.

El Constituyente de 1856-57 confirmó la supresión de la Vicepresidencia y del Senado; por ello, se decidió que quien sustituyera al Presidente, en sus ausencias temporales o definitivas, fuera el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, de esta manera subió al poder Benito Juárez. En 1904, se reinstaló la figura de la Vicepresidencia. Con la revolución, Venustiano Carranza, en 1916, decretó la

supresión de la Vicepresidencia y la reducción del período presidencial de 6 a 4 años, implantando así, el sistema que se encuentra vigente hasta nuestros días.

Además de la ausencia temporal o definitiva del Presidente, existe otra hipótesis de falta del Ejecutivo, prevista en el artículo 85 de nuestra Constitución, bajo la siguiente premisa, si al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo o la elección no estuviese hecha y declarada el 1º de diciembre, cesará su encargo el Presidente en funciones; y, se encargará del Ejecutivo, en carácter de Presidente interino, aquel que sea designado por el Congreso de la Unión. Cuando la falta del Presidente sea temporal, el Congreso designará un Presidente interino, para que ocupe el cargo durante el tiempo que dure dicha falta; si la falta se convierte en definitiva, se procederá como ya hemos mencionado.

Con lo anteriormente señalado, podemos darnos una idea de las funciones del Poder Ejecutivo, el cual hemos tratado en primer lugar, por ser éste el "Dirigente" de la política interior y exterior de nuestro país. A continuación, veremos a otro de los integrantes de los Poderes de la Unión.

### 1.2.2. EL PODER LEGISLATIVO.

*"El Poder Legislativo, de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."*<sup>6</sup>

Nuestra Constitución adopta el sistema bicameral. El poder legislativo está dividido en dos cámaras: una de Diputados, la cual representa al pueblo, y otra de Senadores, la cual representa a las entidades federativas. En el Poder Legislativo es donde reside la facultad de hacer las leyes que tengan carácter federal. De esta manera, la función de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas de aplicación general, impersonal y abstracta, corresponde tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores. Este sistema bicameral se estableció en la Constitución de 1824, en la cual se adoptó el modelo estadounidense de dos cámaras: una cámara

---

<sup>6</sup> Artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*alta*, denominada de Senadores, y, una cámara *baja*, denominada de Diputados; con base en la Constitución española de 1812 y, como ya hemos dicho, en la Constitución estadounidense de 1787. En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, que como recordamos tenían un carácter meramente centralista, desapareció la organización federal, el Senado dejó de tener la representación de las entidades federativas, en vez de esto estaba constituido por los representantes provenientes de la Cámara de Diputados, del Gobierno en junta de ministros y de la Suprema Corte de Justicia y, además, eran elegidos por las juntas departamentales.

Posteriormente, en las Bases Orgánicas en 1843, se estableció un sistema bicameral. En donde el Senado adquirió un carácter clasista, puesto que la tercera parte estaba constituida por individuos que eran designados por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, siempre y cuando hubieran sobresalido en el campo civil, *castrense* o *eclesástico*, además de haber fungido como Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario del Despacho, Ministro plenipotenciario, Gobernador, Senador o Diputado, Obispo o General de División; mientras que las dos terceras partes restantes eran elegidas por las Asambleas Departamentales de entre un grupo compuesto por individuos que fuesen agricultores, ministros, propietarios o comerciantes y fabricantes.

En 1847, se promulgó el Acta de Reformas, que, con algunas modificaciones, reinstaló la Carta Magna de 1824; en este nuevo documento, el Senado, además de la representación estatal y del Distrito Federal, debería también integrarse con una cifra de Senadores que correspondiera al número de entidades federativas, estos Senadores serían elegidos por los demás Senadores, Diputados y la Suprema Corte de entre un grupo de individuos que hubieren ocupado cargos de importancia.

La Constitución de 1857 suprimió al Senado, estableciéndose un sistema unicameral. Finalmente, en 1874, se reformó la Constitución del 57, replantándose el bicameralismo, sistema que se aplica hasta nuestros días.

## A) LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

El artículo 51 de nuestra Constitución dispone que la Cámara de Diputados se integrará de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. La elección de los miembros de la citada Cámara se lleva a cabo mediante el sufragio popular; derecho que otorga, en su artículo 35, la Constitución a todos los ciudadanos mexicanos. La renovación de los Diputados se realiza cada tres años, sin embargo, existe la figura de la reelección contemplada en el artículo 59, siempre y cuando no sea en el período inmediato posterior, es decir, es una reelección limitada. El Diputado es un representante de la Nación, elegido por el pueblo y, por tanto, es parte integrante de la voluntad nacional y no sólo del área en la que fue elegido, de ahí que existan Diputados locales y federales.

En la última parte del artículo 51, se encuentra la figura de la suplencia, la cual fue tomada de la Constitución de Cádiz y ha sido incluida en todas nuestras Constituciones, aunque su concepción original ha cambiado. En un inicio, la suplencia se encontraba relacionada con la idea de que un Diputado es representante de su distrito y que de faltar éste en su encargo, dejaría sin representación a sus electores. Hoy en día, esta concepción ha cambiado, pues, como ya hemos visto, nuestra Constitución considera a los Diputados como representantes de la Nación y no del distrito que los eligió, por lo que ante tal idea, la suplencia, actualmente sólo sirve para reunir el quórum de alguna de las dos Cámaras, en caso de la falta de los propietarios.

La Cámara de Diputados estará integrada, en total, de 500 diputados, 300 electos por el principio de votación mayoritaria, mediante distritos electorales uninominales, y 200 según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones regionales plurinominales.

El artículo original de la Constitución de 1917, determinaba la elección de un Diputado por cada 100 mil habitantes o fracción que excediera de la mitad,

estableciendo una representación popular mínima de dos Diputados por Estado. En reformas subsecuentes y dado el incremento poblacional de nuestro país a partir de la década de los cuarenta, se fueron modificando las bases poblacionales mínimas para la elección de los Diputados, en 1942, el aumento fue a 150,000; 170,000, en 1951; 200 000, en 1960; y, finalmente, 250 000, en 1972, hasta la reforma de 1977, en donde se consideró la integración de 300 diputados elegidos por el principio de mayoría y 100 elegidos por el principio de representación proporcional, a los que sólo podían acceder aquellos partidos, que por sí solos no hubieran obtenido 60 o más diputaciones de mayoría, o 90 o más curules de mayoría entre dos partidos. En 1986, se procedió a aumentar el número de diputaciones de representación proporcional a 200, eliminando el sistema de representación poblacional y, en su lugar, creando el sistema de distritos electorales, los cuales se conforman dividiendo el total de la población del país, según el censo nacional de población y vivienda, entre el número de distritos electorales, en este caso 300, según lo dispone el artículo 53 de nuestra Constitución, en el que además de dividir el país en 300 distritos electorales, menciona que ningún Estado puede tener menos de dos representantes; de igual manera, en el caso de representación proporcional, se constituirán cinco circunscripciones electorales. El distrito uninominal es cada una de las partes en que se encuentra dividido el territorio nacional, para efectos de celebrar las elecciones de los Diputados electos por el sistema mayoritario. De esta primera unidad territorial conocida como distrito electoral uninominal, habrá 300, estos 300 distritos uninominales son distribuidos entre las 31 entidades federativas de la República Mexicana y el Distrito federal; para esta distribución se toma en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún Estado la representación sea menor a dos. El término uninominal significa, que cada partido político puede nominar a un solo candidato por cada distrito en el que participa y el ganador será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate. El término circunscripción plurinominal, tuvo su origen en 1977, con

la reforma, cuando aparece en nuestro país la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debían presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que en cada una de las circunscripciones se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término plurinominal.

Las facultades de la Cámara de Diputados están definidas en el artículo 74 de la Constitución, las cuales las podemos dividir en tres rubros: políticas, financieras y acusatorias.

- 1) **Facultades políticas.** Dentro de este rubro, se considera la establecida en la fracción I del mencionado artículo, y que consiste en: "*expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*". Esta fracción fue reformada en 1992, desde 1824 y hasta antes de esta fecha, la facultad que se consagraba era la de erigirse en Colegio Electoral; en esencia, esta facultad consiste en que la Cámara de Representantes califica la elección constitucional del titular del Ejecutivo y, acto posterior, lo declara formalmente electo. A partir de 1992, la calificación la realiza el Tribunal Electoral.
  
- 2) **Facultades administro-financieras.** Las facultades exclusivas con que cuenta la Cámara de Diputados, en este rubro, son las consignadas en las fracciones II y IV del mismo artículo y consisten en coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la denominada constitucionalmente, Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, que es la encargada de recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la cuenta pública del gobierno federal y del Distrito Federal; turnar la cuenta pública a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión; ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando lo estime conveniente, para los efectos de la misma ley, visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la cuenta pública; presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros

días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la cuenta pública, el informe previo que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda; presentar a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de septiembre de cada año, el informe que le rinda la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública recibida el año anterior; someter a la consideración de la Cámara de Diputados el presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda. La Comisión cuidará que el monto del presupuesto que se propone sea suficiente para cumplir con las obligaciones que la ley le impone, entre otras.

- 3) **Facultades de naturaleza acusatoria.** Estas facultades tienen su origen en los juicios de responsabilidad aragoneses, los cuales se plasmaron en nuestro país en la Constitución de 1812. Se encuentran contenidas en la fracción V del mismo artículo 74, en esta fracción, se contemplan dos supuestos:
  - a) Tratándose de delitos oficiales que exigen como requisito esencial que se hayan cometido en relación con el desempeño de un cargo público; la Cámara de Diputados debe declarar si ha lugar o no a proceder penalmente en contra de los servidores públicos que hubieren incurrido en algún delito, en los términos del artículo 111 constitucional, es decir, proceder a dictar la declaratoria de procedibilidad (desafuero).
  - b) Tratándose de la comisión de delitos del orden común, la Cámara de Diputados deberá conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra dichos servidores se instaure.

## **B) LA CAMARA DE SENADORES.**

Según el artículo 56 de la Constitución, la Cámara de Senadores se integrará por 128 Senadores, de los cuales en el Distrito Federal y en cada uno de los Estados, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría; los treinta y dos Senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La renovación de la Cámara se hará cada seis años.

El Senado en México, tiene como origen el proyecto de Iturbide que lo concebía como un órgano esencial del Legislativo, pero su integración se daba, no en función de una representación territorial, sino en relación a los oficios y posición económica de sus miembros. El Senado, en la Constitución de 1824, perseguía dos objetivos fundamentales: en primer lugar, ser una Cámara colegisladora que sirviera de contrapeso a los posibles excesos de la Cámara de Diputados y que al mismo tiempo auxiliara al Ejecutivo, dotándolo de apoyos importantes; y, en segundo lugar, ayudar a preservar la igualdad de los Estados integrantes de la Federación, al participar en la formación estatal y en el desarrollo del proceso legislativo.

Con casi igual finalidad, existió el Senado en todas las Constituciones de nuestro país del siglo XIX y XX, salvo en la de 1857, en donde fue derogado debido a sus características clasistas. La Constitución de 1917, mantuvo en términos generales la integración del Senado según los parámetros existentes; sin embargo, indicaba que los dos Senadores de los Estados y del Distrito Federal serían designados mediante la votación directa, estableciendo que la legislatura de cada Estado declararían al vencedor, el período de los Senadores sería de 4 años, renovándose la Cámara por mitad cada dos años, período que fue aumentado en 1933 al actual de 6 años. Al igual que en el caso de los Diputados, el artículo 57 de nuestra Constitución, señala que por cada Senador se elegirá un suplente; los requisitos para ser Senador son los mismos que ya hemos analizado para ser Diputado, con la única salvedad de que para ser Senador la edad mínima es de 25

años, porque se considera que la función senatorial requiere de una mayor madurez en la toma de decisiones, puesto que esas funciones tienen que ver no sólo con los asuntos interiores, sino también de política exterior del país.

## **LAS FACULTADES.**

El artículo 76 de nuestra Constitución, señala las facultades exclusivas del Senado. Las cuales se pueden dividir en cinco rubros, a saber:

a) Políticas: Se encuentran consignadas en las fracciones V y VI del artículo en comento, la facultad consignada en la fracción V, es una facultad propia del constitucionalismo mexicano, que no tiene precedente en ningún otro sistema; en esta fracción, se otorga al Senado la facultad exclusiva de declarar "cuando hayan desaparecido todos los poderes de un Estado, que es llegado el caso de nombrar un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado," el nombramiento del Gobernador lo hará el Senado, a propuesta de una terna del Presidente de la República, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes. Para entender esta facultad, tenemos que tomar en cuenta la cesión de soberanía que hace a la Federación cada uno de los Estados miembros de la misma, con el fin de dar vida al pacto federal, lo cual hace superior a la Federación sobre los Estados.

La fracción VI del artículo 76, faculta al Senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con tal fin al Senado, o que, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto armado. En este caso, el Senado dictará su resolución sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

- b) **Facultades en materia de política internacional:** Se contienen en la fracción I del artículo en cuestión, la cual le otorga al Senado la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, basada en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del ramo, rindan ante el Congreso, además de aprobar los tratados internacionales y convenciones internacionales que celebre el Ejecutivo.
  
- c) **Facultades Administrativas:** Se contienen en las fracciones II, VIII y IX del artículo de referencia, y son básicamente aquellas que consisten en el nombramiento, remoción o ratificación de funcionarios. Esta facultad está estrechamente ligada a la facultad que tiene el Ejecutivo de nombrar ciertos funcionarios, con la aprobación del Senado.
  
- d) **En materia de defensa nacional:** Son las otorgadas en las fracciones III y IV del multicitado artículo, y se dan toda vez que es el Senado al que le corresponde autorizar al titular del Ejecutivo Federal la salida y entrada de tropas nacionales fuera de los límites del territorio nacional, paso de tropas extranjeras dentro del territorio nacional, lo mismo que escuadras extranjeras en aguas nacionales por más de un mes, así como autorizar al Ejecutivo para que pueda hacer uso de la Guardia nacional (milicia).
  
- e) **Facultades jurisdiccionales.** Se contiene en la fracción VII del mismo artículo 76. Esta facultad tiene como antecedente el *common law*, de países como Estados Unidos e Inglaterra. En nuestro país, esta facultad es de alguna manera el complemento de la función atribuida a la Cámara de Diputados en el artículo 74, fracción V, en la que se le faculta para realizar acusaciones ante la Cámara de Senadores (esta facultad ya la analizamos en el título respectivo); las cuales pueden culminar con una sentencia, en su caso, condenatoria, la cual, deberá de ser aprobada por las dos terceras partes de los Senadores y podrá imponer

al funcionario, las penas de privación definitiva del cargo e inhabilitación para ocupar otro. Tal sentencia es definitiva e inapelable.

## **LAS FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

Como ya hemos mencionado, el Congreso de la Unión se compone de dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores, las cuales tienen facultades distintas y específicas; sin embargo, además de las facultades que ya señalamos, también tienen facultades en conjunto, es decir, como Congreso de la Unión. Estas facultades se pueden clasificar de dos maneras:

A) Por su forma de actuación:

1. Conforme al ejercicio de las facultades que les corresponden de manera propia y exclusiva a cada una de ellas, y que ejercitan de manera separada (artículos 74 y 76 constitucionales).
2. Conforme a su funcionamiento como Congreso General, ejercitando sus facultades de manera separada, pero sucesiva (artículo 73 constitucional).
3. Actuando como asamblea única, situación en la cual ambas Cámaras ejercitan sus facultades de manera conjunta y simultánea (artículos 69, 84, 85 y 87 constitucionales).
4. Conforme al ejercicio de aquellas facultades que son comunes a ambas y se actualizan de forma separada (artículo 77 constitucional).

B) Desde el punto de vista de la naturaleza de sus actos:

1. Legislativas.

Estas funciones son la esencia misma del Congreso de la Unión, como el órgano a quien compete la elaboración de las normas jurídicas y pueden ser:

- i. Para legislar en lo referente al monto de endeudamiento del Distrito Federal.
- ii. Para legislar en materia económica, el Congreso de la Unión, es el competente para legislar en aquellas materias que son de esencial

importancia para el desarrollo de nuestro país. En la fracción X del artículo 73 constitucional, se consignan algunas de las materias que, de origen, determinan la intervención del legislador federal debido a la importancia que revisten para la economía nacional, como los hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear. Así mismo, por la importancia que revisten para la Federación, sin motivo de regulación federal, las vías generales de comunicación, postas y correos, así como lo relativo al uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal de acuerdo a la fracción XVII del mismo artículo. De igual manera, el establecimiento de casa de moneda, determinación del valor de las monedas extranjeras y el sistema nacional de pesas y medidas son objeto de regulación federal, según la fracción XVIII del artículo referido.

En materia de planeación y desarrollo económico y social, el Congreso de la Unión legisla en lo referente a: asentamientos humanos (fracción XXIX-C), planeación nacional del desarrollo económico y social (fracción XXIX-D), programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, que tiendan esencialmente al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios (fracción XXIX-E), promoción de la inversión mexicana, regulación de la inversión extranjera, transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (fracción XXIX-F), protección del ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico (fracción XXIX-G), protección civil (fracción XXIX-I) y deporte (fracción XXIX-J).

- iii. Legislar en materia financiera, en esta materia existen tres rubros:

- a. Financiero, en estricto sentido. Estas facultades se encuentran consignadas en las fracciones VIII y X del artículo 73 constitucional. Lo relativo a la fracción octava constituye un mecanismo de control del Ejecutivo sobre el Legislativo, en el sentido que los préstamos que contrate serán utilizados para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo en los casos en que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada así por el propio Ejecutivo.
  
- b. Financiero-tributaria. Son las facultades contenidas en las fracciones VII y XXIX del artículo 73 constitucional, se consideran de naturaleza tributaria toda vez que es la facultad, por un lado, de tener soberanía financiera, en cuanto a los gastos y los ingresos; y, en segundo lugar, se otorga una potestad tributaria. Así, el Congreso de la Unión establecerá las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, así como las materias que habrán de cubrir tales contribuciones.
  
- c. En materia organizativa de la Entidad Superior de Fiscalización y de gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. Esta facultad se encuentra consignada en la fracción XXIV del mismo artículo 73 constitucional.
  
- iv. En materia de seguridad interior y defensa exterior. El Estado mexicano tiene soberanía sobre todo su territorio, entendiéndose por éste las aguas, el aire y el suelo, en consecuencia, todo acto que incida sobre ellos atenta sobre la seguridad del país por ser cuestiones de muy especial tratamiento; por lo que desde el Constituyente del 57, se determinó que fuesen discutidas, reglamentadas y decididas por el Congreso de la Unión, la

declaración de guerra a una potencia y extranjera , el derecho marítimo de paz y guerra, organización y sostenimiento de las instituciones armadas y la guardia nacional. Estas facultades se encuentran establecidas en las fracciones XII, XIII, XIV y XV del artículo 73 constitucional.

- v. Servicio Exterior Mexicano. Esta facultad se enfoca esencialmente a la organización por parte del Congreso del Cuerpo Consular y Diplomático Mexicano, así como su funcionamiento.
- vi. Política Social. La facultad para legislar en esta materia, se encuentra contenida en las fracciones X, XV y XXV del artículo en comento; queda incluido bajo este rubro, lo relativo a las cuestiones en materia laboral y de educación.
- vii. Inversión extranjera. La facultad exclusiva del Congreso para legislar en materia de inversión extranjera, se encuentra consagrada en la fracción XXIX, inciso F, del artículo 73 constitucional.
- viii. Para legislar en materia penal. Esta facultad se encuentra otorgada en la fracción XXI del artículo 73 constitucional.
- ix. Para legislar instituyendo tribunales de lo contencioso-administrativo. *“El contencioso-administrativo es el juicio, recurso o reclamación, ubicado en un sistema de jurisdicción relativo, que se interpone – una vez agotada la vía gubernativa – en algunos sistemas ante los Tribunales Judiciales y en otros, ante los Tribunales Administrativos o facultades regladas que se litigan entre particulares y la administración pública. - federal o local – por ésta, que*

*lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente a favor del reclamante por una ley, un reglamento u otro precepto*<sup>7</sup>.

Los tribunales de lo contencioso-administrativo son órganos de control jurisdiccional de la administración y los particulares con motivo de la aplicación de una ley. Según el maestro Andrés Serra Rojas, desde el punto de vista doctrinal, el contencioso administrativo, se puede entender en dos sentidos: general, como el *"sistema de garantías que el Estado reconoce a los particulares en sus relaciones con la Administración"*; y, en sentido particular, en lo que hace a *"recurso, acción o litigio suscitado entre un particular y la administración, a consecuencia de un derecho violado"*<sup>8</sup>.

2. Administrativas: Las facultades administrativas del Congreso de la Unión son aquellas que no son materialmente legislativas, sino que le permiten realizar actos ligados a diversas materias que pueden ser:

- i. Facultades administrativas relacionadas al territorio nacional. Están consignadas en las fracciones I, III, IV y V del artículo 73. La fracción I establece la facultad de admitir nuevos Estados a la Unión Federal; en la fracción III, establece la posibilidad de formar nuevos Estados dentro de la Federación, una vez cumplidos los requisitos y el procedimiento que el mismo artículo establece. En virtud de las posibles controversias que pudieran suscitarse entre las entidades federativas por límites territoriales, la fracción IV, faculta al Congreso de la Unión a que dé solución a dichos conflictos. En caso de que la controversia se convierta en contenciosa, quien resolverá será la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por último, la fracción V, faculta al Congreso para cambiar la residencia de los Poderes de la República.

---

<sup>7</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Edf. Porrúa. México, 1995. Pág. 782.

<sup>8</sup> Ibidem. Pág. 783.

- ii. Crear y suprimir empleos federales y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. Esta facultad representa un equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo toda vez que, el primero es el facultado para la organización administrativa y hacendaria. Esta facultad se encuentra expresada en el artículo 73, fracción XI.
  - iii. Facultades administrativas en materia de población y extranjería. Se encuentran contempladas en las fracciones XVI y XXIX-C del multicitado artículo, y se refieren al flujo poblacional, nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros.
  - iv. Símbolos Patrios. Corresponde al Congreso de la Unión, legislar en lo relativo al uso y características de los símbolos patrios, tales como la bandera, escudo e himno nacionales, en virtud de que estos símbolos son la representación de la identidad patria, por lo que su regulación implica el respeto hacia el nacionalismo mexicano.
3. Jurisdiccionales. En el artículo 73 constitucional se contempla una facultad jurisdiccional, la cual se encuentra consagrada en la fracción XXII: *"Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación."* La amnistía es una de las causas de la extinción de la acción penal, consistente en la despenalización de ciertas conductas tipificadas como delitos. El artículo 92 del Código Penal Federal, señala al respecto: *"extingue la acción penal y las sanciones impuestas, excepto la reparación del daño..."*

El Poder Legislativo, en nuestro país, desempeña una función fundamental para mantener y fomentar el Estado de Derecho. La representación de los ciudadanos

en ambas Cámaras, tiene como fin primordial preservar el equilibrio del poder de la Federación.

### 1.2.3. EL PODER JUDICIAL.

*" Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito ..."*<sup>9</sup>

El Poder Judicial de la Federación es el encargado de velar por el cumplimiento del Estado de Derecho de nuestro país, proteger los derechos de todas las personas que habitan el territorio nacional, interpretar y aplicar la ley en casos concretos. Es la fuerza que, manteniendo la supremacía de la Constitución Federal, equilibra el ejercicio del Poder Ejecutivo y Legislativo, además de ser la última instancia para resolver conflictos entre los particulares.

La Constitución de 1917 buscó dar una gran independencia y fuerza al Poder Judicial, lo cual se demuestra con las palabras del Diputado Hilario Medina ante el Congreso Constituyente de 1917: *"Así concibo yo a nuestros Magistrados, a través de todas nuestras miserias, Inmóviles en su sitial, firmes para el cumplimiento de su deber, serenos y altos como el vuelo de las águilas"*.

De acuerdo con el texto original de la Constitución de 1917, el Poder Judicial de la Federación se integraba por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito (Unitarios) y los Juzgados de Distrito. La Suprema Corte se integraba por 11 ministros y siempre funcionaba en pleno. En agosto de 1928, se reformó y aumentó el número de ministros a dieciséis y funcionaba en pleno o dividida en tres salas. En 1934, de nueva cuenta se aumentó el número de ministros a 21, los que actuarían en pleno o en cuatro salas (civil, penal, laboral y administrativa). En 1951, se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo. En 1987, se reformó el mismo artículo para conferir a los Tribunales de Circuito competencia en materia, no sólo de amparo, sino también de revisión fiscal y

---

<sup>9</sup> 1er. párrafo del Artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

administrativa. En 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación vuelve a su composición original de once ministros. El párrafo cuarto del artículo 94 constitucional otorga el carácter de públicas a las sesiones de la Suprema Corte, ya sea en pleno o en salas, y sólo por excepción (cuando así lo exija la moral y el interés público) secretas, puesto que en las sesiones respectivas los magistrados deben expresar oral y públicamente los razonamientos de sus votos.

## LA JURISPRUDENCIA.

La institución de la jurisprudencia, en nuestro país, se la debemos al Magistrado Ignacio L. Vallarta, quien en su proyecto de Ley de Amparo, propuso que cinco resoluciones pronunciadas en el mismo sentido, adquirieran obligatoriedad para los Tribunales Federales, y así se expresó en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908. Los artículos 192 a 197-B de la Ley de Amparo en relación con el 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen los requisitos para la formación de la jurisprudencia, así como para interrumpirla y modificarla. El artículo 15 transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que las resoluciones del pleno de la Suprema Corte de Justicia: *"constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros"*. La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, se crea de tres formas, a saber:

- a) Mediante reiteración de criterios de la Suprema Corte, de sus salas, y de los Tribunales Colegiados.
- b) Mediante resoluciones que dicte la Suprema Corte en los procedimientos para dirimir las contradicciones de tesis entre los Tribunales Colegiados.
- c) Mediante los considerandos que funden los puntos resolutivos de las sentencias que pronuncie la Suprema Corte, respecto de las acciones de

inconstitucionalidad y las controversias a que se refiere el artículo 105 constitucional.

## **LAS FACULTADES.**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

*I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales,*

*II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y*

*III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.*

Este artículo regula la procedencia genérica del juicio de amparo, en dos aspectos:

a) La protección de las garantías individuales contra leyes o actos de autoridad.

Ésta es la idea original del juicio de amparo, de acuerdo con los debates del Constituyente de 1857, en el cual se pretendía lograr la tutela de los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna; sin embargo, esta idea se fue ampliando cada vez más a través de la legislación y de la jurisprudencia, en primer lugar, en lo referente a la protección de todos los preceptos constitucionales que consagraban derechos fundamentales y más adelante a aquellos que estuvieran relacionados con los anteriores. Posteriormente, en el artículo 8º de la Ley de Amparo de 1869, se prohibió expresamente el juicio de amparo contra sentencias judiciales, pero la Suprema Corte consideró inconstitucional dicho precepto por su oposición al artículo 101, fracción I, de la Constitución, por lo que se admitió la impugnación de sentencias a través del juicio de amparo, siendo posteriormente plasmado en la Ley de Amparo de 1882 y los Códigos de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908; y, posteriormente, en la Constitución de 1917. De tal manera que, ahora, es también procedente el amparo contra leyes, con fundamento en la misma

fracción I del 103, así como cualquier otro acto de autoridad que infrinja no sólo derechos fundamentales, sino también los establecidos en las leyes ordinarias. Sólo quedan excluidos de tal protección, el amparo contra la expulsión de extranjeros (art. 33 const.); las resoluciones que pronuncie el Tribunal Federal Electoral en la calificación de elecciones de Diputados y Senadores ( arts. 41, párrafo 14, y 60); la resolución que expida la Cámara de Diputados de la calificación del Presidente de la República (art. 74, fracc. I); las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal, con excepción de las referentes a la designación, adscripción y remoción de jueces y magistrados (art. 100, párrafo octavo) y las decisiones del Congreso de la Unión para la suspensión o destitución de servidores públicos (arts. 110 y 111). Por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, el juicio de amparo es improcedente contra decisiones de carácter político, así como aquellos en que las autoridades responsables sean organismos públicos descentralizados, salvo el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto Nacional para el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), ya que ambas instituciones son organismos fiscales autónomos.

- b) El amparo contra leyes o actos de autoridades federales o locales por invasión de esfera de competencia. Estas hipótesis se encuentran reguladas en las fracciones II y III del mismo artículo 103 constitucional, con la ampliación de la esfera de acción del juicio de amparo. Estas fracciones han quedado casi incluidas dentro de la fracción I, puesto que si tomamos en cuenta que según los principios de legalidad y seguridad jurídica, todos los actos deben provenir de autoridades competentes y si una ley o acto de autoridad invade la competencia de otra autoridad, estaríamos hablando de que han sido expedidos por una autoridad incompetente y, por tanto, entraría en el supuesto a que se refiere la fracción I.

Las competencias otorgadas por el artículo 104 de la Constitución, se pueden dividir en tres:

- a) La competencia de los Tribunales de la Federación para conocer de las controversias sobre la aplicación de las leyes federales, así como la jurisdicción concurrente con los tribunales locales, cuando dicha aplicación sólo afecte intereses particulares. La jurisdicción concurrente fue introducida en 1884, teniendo por objeto evitar el rezago de los Tribunales Federales, al encomendar a los locales el conocimiento de las controversias, en las cuales sólo se afecten intereses particulares; en aquel entonces esto era de manera obligatoria y ahora es potestativa, a elección del actor.
- b) La competencia para conocer del recurso de revisión fiscal.
- c) La competencia de los Tribunales Federales para conocer de controversias de trascendencia nacional, es decir, aquellas que se suscitan entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o entre la Federación y uno o más Estados. Esto en concordancia con el artículo 106 constitucional.

Ya hemos visto de manera muy somera, las facultades e integración de los tres poderes de nuestro país. Son estos poderes los encargados de representar, legislar y aplicar el Estado de Derecho en nuestro país; es por esto que, consideramos importante abordar estos puntos como marco de referencia para fijar la posición del Estado frente a los recursos naturales en general, y en específico frente a la pesca comercial; y, posteriormente, entrar al análisis de la regulación de la misma materia, ya conociendo a los poderes encargados de tal circunstancia.

### **1.3. LA POSICIÓN DEL ESTADO MEXICANO FRENTE A LA PESCA COMERCIAL.**

Nuestra nación dispone de aproximadamente 11,500 kilómetros de litoral, de tres millones de kilómetros cuadrados de Zona Económica Exclusiva, de más de 2.9. millones de hectáreas de aguas interiores y de 358 mil kilómetros de plataforma continental. México se encuentra entre los principales 20 países, que en conjunto capturan el 80% del volumen pesquero mundial, más de 300 000 familias viven de la pesca; y, a pesar de esto, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,<sup>10</sup> la pesca, sólo se menciona en dos ocasiones: la primera, dentro del punto 4 referente al Ejecutivo Federal 2001-2006, en el punto 4.11.2. "Adecuaciones a las Secretarías de Estado", que señala: *"para lograr un manejo integral de la política alimentaria se transfirió el fomento de la actividad acuícola y pesquera a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación."* Y, posteriormente, dentro del punto "Estrategias", inciso a), promover el desarrollo y la competitividad sectorial, dice: *"El desarrollo agropecuario y pesquero es fundamental para elevar el bienestar de segmentos importantes de la población. Mejorar sustancialmente la aportación de estos sectores al desarrollo requiere integrar las actividades agropecuarias y pesqueras a cadenas de valor más amplias, que hagan posible aumentar la inversión, elevar la creación de empleos y los salarios."*

Como podemos ver, el Ejecutivo Federal, considera la pesca como una actividad económica como la agropecuaria, concepción, a nuestro juicio, errónea. Posiblemente, en tiempos remotos, cuando las actividades primarias del hombre eran la caza, la pesca y la recolección, éstas se podían considerar iguales y de la misma naturaleza; sin embargo, con el paso del tiempo y el avance de la humanidad tales actividades, si bien sirven para obtener alimentos, son de naturaleza distinta. En el caso de la agricultura y la ganadería, éstas son actividades controladas, directamente, por el hombre, él es quien cría a los

---

<sup>10</sup> El decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo del 2001, en la segunda sección.

animales, los alimenta, procura su reproducción y los aprovecha; lo mismo que en el caso de la agricultura, en donde el campesino siembra la semilla, la protege y, posteriormente, la cosecha. En estos casos, hay que tener cuidados de suelos, fitosanitarios y sólo por alguna eventualidad, las cosechas se pierden. En la pesca, todo este esquema cambia, en primer lugar, la actividad se lleva a cabo en un medio distinto al nuestro, el agua; y, en segundo lugar, no se tiene el control de la reproducción de las especies ni de su movilidad dentro de su entorno, si bien se tiene zonas de pesca, los organismos se pueden mover haciendo ir a las embarcaciones más adentro o hacia fuera. Por otro lado, si se termina con una especie, las semillas no se siembran y se cosechan al año siguiente; si se pierde o ponemos en riesgo una especie, ésta se acaba para siempre y no sólo eso, sino que pone en riesgo a otras más, en virtud de la cadena alimenticia. Debido a esto, creemos que si bien es importante y de hecho esa es su finalidad, la pesca es una actividad económica encaminada como tal, a obtener un lucro, también lo es el hecho de que es necesario tratar a los recursos pesqueros dentro del ámbito de los recursos naturales, al igual que se hace con los bosques y no sólo buscar su fomento extractivo. Hasta hace tres años, la pesca se encontraba incluida dentro del ámbito de competencia de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, es decir, se entendía la existencia del interés por su aprovechamiento sostenible, pues se encontraba dentro de una Secretaría de Estado, cuya principal función es la protección de los recursos naturales; sin embargo, tal posición ha cambiado, encontrándose ahora dentro de la esfera de competencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cuya finalidad es el fomento y no la protección. Siendo ésta la nueva posición del sexenio respecto de la pesca. Ojalá y los recursos pesqueros nos puedan esperar hasta la próxima política sectorial.

## **CAPÍTULO 2. MARCO JURÍDICO DE LA PESCA COMERCIAL EN MÉXICO.**

2.1. INTRODUCCIÓN. LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN GENERAL. 2.2. MARCO JURÍDICO DE LA PESCA COMERCIAL EN PARTICULAR. 2.2.1. Antecedentes. 2.2.2. Marco Regulatorio Doméstico. 2.2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2.2.2.2. Ley de Pesca y su Reglamento. 2.2.2.3. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 2.2.2.4. Ley General de Bienes Nacionales. 2.2.2.5. Ley Federal del Mar. 2.2.2.6. Normas Oficiales Mexicanas. 2.2.3. Tratados y Convenios Internacionales en Materia de Pesca Comercial. 2.2.3.1. Fundamento Constitucional. 2.2.3.2. Convención de la Organización de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. 2.2.3.3. Convención Interamericana del Atún Tropical. 2.2.3.4. Acuerdo de Protección Internacional sobre Conservación de Delfines. 2.2.3.5. Código de Conducta de Pesca Responsable.

### **2.1. INTRODUCCIÓN. LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN GENERAL.**

Nuestro país es uno de los llamados megadiversos, pues concentra entre el 10 y el 15% de las especies silvestres del planeta, ocupamos el primer lugar en cuanto a reptiles, el segundo en cuanto a mamíferos, el cuarto en anfibios y el undécimo en aves, así como el primero en cactáceas, el décimo cuarto en superficie forestal, el cuarto en megadiversidad de especies maderables y no maderables; y, por si esto fuera poco, contamos con una importante riqueza marina en los 2, 946, 825 kilómetros cuadrados de zona económica exclusiva, en la que existen ecosistemas marinos que abarcan una enorme diversidad de especies de flora y fauna marinas. Con esto nos podemos dar una idea de la importancia de los recursos naturales en nuestro país, así como la necesidad de una regulación sobre su uso y aprovechamiento.

Así, la legislación en la materia ha ido evolucionando con el transcurso de los años. Las culturas prehispánicas de México tenían un gran apego y respeto hacia el medio ambiente; la relación ambiente-indígena no había alterado, hasta la llegada de los españoles, el equilibrio natural del ecosistema. Al iniciar la agricultura en toda Mesoamérica sobreviene un paulatino alejamiento de la condición de depredador y aparece un gran sentido de la racionalidad en la utilización de los recursos naturales.

El agricultor prehispánico cultivó ciertas plantas desde periodos muy tempranos y muy pronto fue capaz de intervenir en sus ciclos reproductivos y perfeccionar sus conocimientos sobre el manejo y reproducción controlada de las gramíneas y otras plantas; y, a fin de evitar el agotamiento del suelo, el agricultor prehispánico sembraba y plantaba según lo más conveniente a la naturaleza del suelo, consultando en todo momento el carácter peculiar y la capacidad agrícola de la tierra sobre la base de la consideración permanente y el respeto al medio y la naturaleza. Aunado a esto, conocían la importancia y manera de utilizar los abonos, y para la conservación de su producción adoptaron medidas para la protección de las aves productoras de abono, prohibiendo poner pie en las islas o lugares habitados por ellas, así como matarlas. Cualquier contravención, en ambos casos, tenía como consecuencia la aplicación de severas penas, incluida la pena de muerte.

Este especial sentido de respeto a la naturaleza y la solidaridad hacia el medio queda reflejado en el hecho de que consideraban que ninguna civilización estaba libre de depender del suelo que la cobijaba y al que debían su mayor cuidado y consideración. Los agricultores prehispánicos tenían plena conciencia de ello, sabían que la devastación significaba el fin, sabían que la naturaleza es el hogar de todos los seres vivos, todos los problemas vinculados a la naturaleza eran tratados con prioridad y máxima dedicación, no sólo por el beneficio que se obtiene de ella, sino por el carácter mágico y sagrado que reviste.

A la llegada de los españoles se da una total alteración de esta armónica relación, los colonizadores, si bien quedaron maravillados con la hermosura y variedad de especies, también les impactó su riqueza, siendo la codicia lo que prevaleció, el afán de lucro, sin importar el deterioro de la naturaleza, lo cual además se acentuó a causa de la inmensa riqueza y docilidad del indígena.

*"Si llegamos (a México) como espero en Dios nuestro Señor no sólo ganaremos para nuestro Emperador y rey natural de rica tierra, grandes reinos, infinitos vasallos sino también para nosotros mismos, muchas riquezas, oro, plata,*

*perlas y otros haberes; y aparte de esto, la mayor honra y prez que hasta nuestros tiempos, no digo nuestra nación, sino ninguna otra ganó..."*<sup>11</sup>

Los españoles no tuvieron ninguna consideración hacia la naturaleza de lo que ellos consideraron sus dominios, y en tales condiciones, un recurso era explotado hasta agotarlo, en la creencia de lo inagotable de estos recursos. Se desarrolló una fuerte economía extractiva, fundamentalmente orientada a la explotación minera y agrícola, introduciéndose especies exóticas (caña de azúcar) e intensificándose el cultivo de plantas autóctonas (cacao, añil, etc.). Lo cual, aunado a una economía exportadora, trajo como consecuencia una significativa y profunda alteración de los ecosistemas.

Esta misma historia se repite a lo largo de toda la colonia, no en vano eligieron las ruinas de Tenochtitlán para fundar la capital de la Nueva España. Sobre las razones históricas o de carácter sagrado que pudieron existir predominaron las ventajas que ofrecía la localización geográfica y los recursos naturales, así como la posibilidad que ofrecía la cuenca para introducir la siembra de cereales y otros cultivos provenientes de España, aunado a la cercanía de importantes explotaciones mineras. Con el desarrollo de la nueva Ciudad de México surgieron graves problemas, se rompió totalmente la relación hombre – ambiente; anteriormente, el plano urbano de Tenochtitlán se acomodaba perfectamente a la topografía de los islotes, así como a una economía local a base de chinampas, donde se respetaba el equilibrio natural entre agua y tierra, construyéndose bordos de defensa, canales y calzadas que unían islas y tierras libres de inundaciones. Con la construcción y crecimiento de la ciudad colonial surgió también el riesgo de inundaciones, por lo que fue menester efectuar obras de desagüe (año 1607), cuya realización, marcó la iniciación del desequilibrio ecológico en la Cuenca de México. Con este afán de monopolización y lucro de los colonizadores, es por demás ingenuo el creer que en ésta época se expidió alguna

---

<sup>11</sup> Gibson, Charles.. *Los Aztecas bajo el dominio Español*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1985. Pág. 107.

ley que tuviera como objetivo la protección del medio ambiente, los recursos se trataron y explotaron sin el menor cuidado ni protección, considerándolos como inagotables y parte del botín que constituían las nuevas tierras.

Durante la época de la Independencia, las ideas prevalecientes, como es obvio, eran las de libertad e igualdad sin que se considerara conservar y proteger los recursos naturales, ni siquiera en documentos tan trascendentes como pueden ser los Sentimientos de la Nación o los Tratados de Córdoba. Fue hasta la Constitución de 1812 en donde se hace mención, aunque de manera indirecta, a los recursos naturales:

*De las atribuciones y restricciones del Congreso:*

*79. Corresponde al Congreso Nacional:*

*XXVI. Fomentar y proteger la industria nacional concediendo exenciones y prohibiendo la importación de artículos y efectos que se exploten en la República.*

Aunado a esto, el artículo 81 de la misma Constitución señala:

81. No puede el Congreso Nacional:

Y. Derogar ni suspender las leyes prohibitivas de géneros, frutos y efectos perjudiciales a la agricultura .... sin el consentimiento previo de las dos terceras partes de las asambleas departamentales.

Como podemos observar, el cuidado al medio ambiente no fue el fin fundamental del legislador; sin embargo, observamos cierto afán de protección a los recursos, refiriéndose primordialmente a lo minero y a lo agrícola.

Fue hasta el año de 1859, durante el mandato de Don Benito Juárez, que mediante un Decreto del Gobierno encontramos disposiciones que tienen como finalidad proteger a los pobladores de posibles enfermedades y epidemias que se daban en esa época:

Julio 31 de 1859.- Decreto del Gobierno. Declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos...

7.- Los gobernadores de los Estados y de Distrito, y el jefe del territorio cuidarán de mandar establecer, en las poblaciones que no tengan o que los necesiten nuevos, campos mortuorios, y donde sea posible, panteones. Cuidarán igualmente que estén fuera de las poblaciones...

que se hallen situados a sotavento del viento reinante: ... y que estén plantados, en cuanto se pueda, de los arbustos y árboles indígenas o exóticos que más fácilmente prosperen en el terreno.

14.- ...Ninguna inhumación se hará si fuere en terreno nuevo, sino a profundidad cuando menos de cuatro pies siendo el terreno muy duro y de 6 en los terrenos comunes... ni en la fosa común, sino con un intermedio, cuando menos de un pie de tierra entre los diversos cadáveres.

15.- ... Podrán también concederse permisos por el Juez del estado civil a los deudos o interesados en la conservación de un cadáver para que los inhumen en otros puntos fuera de los lugares destinados a esto; pero será para ello condición precisa que la inhumación se verifique en presencia o satisfacción de la autoridad, y que el cadáver se encuentre en condiciones que no perjudiquen al vecindario.

Como hemos visto, el núcleo de todo el poder se concentró en la capital de la República, la Ciudad de México, lo cual contribuyó a su crecimiento ininterrumpido, proceso que se acrecentó durante el período de Porfirio Díaz, en el cual los recursos forestales fueron tremendamente explotados, como ejemplo está la Ley del 26 de marzo de 1894 mediante la cual se otorgó a las compañías deslindadoras completa libertad para adquirir todos los terrenos que quisieran, eximiéndolas del pago de multas en caso de no haber cumplido con las leyes anteriores. Esto provocó que enormes extensiones de tierra quedaran en manos de extranjeros, cuyo único fin era la explotación de las mismas. Con la misma facilidad, el gobierno otorgaba concesiones de tierra para el cultivo de caucho, azúcar, arroz, plátano, etc., sin importar que el cultivo de estos productos exigía el desmonte de enormes extensiones de terreno. Durante toda esta época, las leyes que se expidieron no sólo no protegían el medio ambiente o los recursos naturales, sino que, como hemos podido ver, contribuían a su devastación.

Cuando la Revolución de 1910 puso fin a esta dictadura, en lo que conocemos como el Distrito Federal, la población alcanzaba los 720 mil habitantes. Así mismo, es importante mencionar que durante todo este tiempo se continuaron realizando distintas obras de desagüe, de aislamiento y desecación de los lagos de la Cuenca, lo cual continuó aún durante la revolución, desapareciendo en el año de 1915 los últimos restos de la antigua laguna de

México e iniciándose la desecación del Lago de Texcoco, la cual, afortunadamente, nunca se concluyó.

Durante el año de 1916 fue presentado en Querétaro, un proyecto de Constitución, en el cual predominaron las ideas de carácter social: la dotación de tierras, la propiedad, así como la libertad de los campesinos; sin embargo, este proyecto no hacía mención alguna de los recursos naturales o el medio ambiente. El artículo 27 se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor, este artículo causó gran desconsuelo entre los Constituyentes pues sólo tenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente, en ese momento, de la Constitución de 1857. El Ing. Pastor Rouaix preparó una iniciativa, anticipándose al dictamen de la Comisión sobre el artículo 27; el Lic. Andrés Molina Enríquez, fue llamado para encomendarle el estudio de la iniciativa, pero su trabajo fue más un ensayo jurídico que un proyecto del artículo constitucional. En su lugar, los diputados Rouaix, Macías y de los Ríos, acompañados por los Licenciados Lugo y Molina Enríquez, elaboraron apresuradamente la iniciativa del artículo 27 que fue presentada el 24 de enero de 1917 al Congreso y turnada a la Primera Comisión, misma que le dio forma y agregó novedades avanzadas en la iniciativa, entre ellas:

*Art. 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada(...)*

*La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales(...)*

*Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las*

aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales... la de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar, la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; la de los ríos y sus afluentes directos o indirectos cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ella sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por línea divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas... El ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

En la misma Constitución, encontramos, en la sección III. De las facultades del Congreso, las siguientes:

Art. 73. El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería...

XVII. ... Para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XXIX. Para establecer contribuciones:

2º Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27.

5º Especiales sobre:

f) Explotación forestal.

Estas aportaciones, son sumamente importantes pues no sólo nos demuestran la existencia de un espíritu de pertenencia, sino además de un afán de cuidado y conservación de nuestro entorno, el cual se había perdido durante algunos siglos.

A partir de la expedición de la Constitución de 1917, y hasta nuestros días, se han generado grandes cambios en la vida de nuestro país en materia de medio ambiente, estos cambios han sido sumamente drásticos. Hace veinte años, de ninguna manera hubiéramos pensado en medidas como el "hoy no circula", o en el sobrecalentamiento de la Tierra; pero al ir apareciendo todos estos factores en

nuestro entorno, no sólo se han alterado nuestras condiciones de vida, sino también nuestro derecho positivo, el cual ha tenido que evolucionar para adecuarse a toda esta problemática y tratar de regular el aprovechamiento y frenar el deterioro de nuestro entorno. De esta forma, la primera Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente entró en vigor el 1º de marzo de 1988, por iniciativa del entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado. Esta Ley busca hacer una regulación integral, no sólo de los recursos naturales, sino también de todo lo relacionado con el medio ambiente; es decir, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se convirtió en la Ley Marco, puesto que no dejaron de existir las leyes de cada una de las materias, forestal, pesca, etc. Esta ley ha sufrido reformas al paso del tiempo, una de las más importantes es la remisión de los delitos ambientales que contenía, al Código Penal Federal, dejando así de considerarse como delitos especiales. Por estar este trabajo recepcional dedicado a la pesca comercial, dejaremos este punto únicamente como una referencia, pasando así, al análisis de la legislación en el ámbito que nos interesa.

## **2.2. MARCO JURÍDICO DE LA PESCA COMERCIAL EN PARTICULAR.**

### **2.2.1. ANTECEDENTES.**

Los habitantes de nuestro país desde la época prehispánica han desarrollado labores de pesca, principalmente aquellos cuya residencia fue el litoral, así como aquellas comunidades de las que su vida transcurría cercana a los lagos y ríos. Los indígenas pescaban en botes utilizando redes de mano, arpones y cañas con anzuelo. Hasta antes de la colonia el comercio de productos pesqueros no se encontraba muy difundido, en parte por la dificultad de la conservación; sin embargo, a principios del siglo XVI, el consumo se calcula en más de un millón de

pescados al año sólo en los lagos de Texcoco y Xochimilco.<sup>12</sup> Durante esta etapa no existía una regulación pesquera en nuestro país, puesto que como ya dijimos la principal finalidad de la pesca era la alimentación y esto mismo provocaba que la pesca fuera zonal. A fines del siglo XVIII, se realizaron varios intentos de organización para producir pescado en aguas interiores, una de estas ideas fue la cría de pescados en las riberas de las lagunas de Chalco y Texcoco, así como en los estanques de Chapultepec, Churubusco, San Joaquín y Culhuacán. Una de las justificaciones era que la ciudad necesitaba de un constante abastecimiento de víveres y no se podía conseguir pescado en la abundancia requerida, *“¿cuántos estanques se podrían disponer en las orillas de la laguna de Chalco que permanecen inútiles? Son muy dilatadas porque se cuenta con catorce leguas de costas, aprovechése éstas y México no lamentará la escasez de pescado que le es muy gravosa, se establecen a esfuerzo de mucho dinero criaderos de animales cuadrúpedos ¿y que debemos desatendemos del provecho que daría un estanque? Su fábrica es sencilla y su conservación no es gravosa, ¿cuál sería pues el obstáculo?”*<sup>13</sup>

En 1829, se expuso el interés del gobierno de fomentar la pesca y la navegación y se dictaron algunas disposiciones, poniéndose en vigor el decreto de las Cortes españolas de 1820. En dicho ordenamiento, es de destacarse el interés de promover la pesca como base de la población costera para su empleo industrial y benéfico; sin embargo, fue a partir de la segunda mitad del siglo XIX, cuando se emitieron las primeras disposiciones para regular las pesquerías, estas disposiciones se encontraban dispersas, por lo que fue necesario realizar su compilación. Así, en 1872, durante la administración del Presidente Benito Juárez, se publicó la “Instrucción sobre la manera de proceder respecto de las Pesquerías”; y, en 1874, durante el mandato de Sebastián Lerdo de Tejada, se dio a conocer el “Reglamento para el buceo de la concha perla”. En 1892, se

---

<sup>12</sup> Gibson, Charles. Op. Cit. Pág. 115

<sup>13</sup> Ibidem. Pág. 116

expidió el "Reglamento para la Propagación de la Piscicultura en la República". A éste siguió, en 1902, la "Ley sobre Mar Territorial", la cual declaró como bienes del dominio público y uso común dependientes de la Federación el mar territorial hasta tres millas marítimas, las playas del mismo, la zona marítimo-terrestre de veinte metros de anchura contigua a las playas o las riberas de los ríos, los puertos, las bahías, las radas y ensenadas, los ríos y esteros navegables, los lagos y lagunas de formación natural utilizables para la navegación, estableciendo que el uso del mar territorial para la pesca y el buceo de perlas estaba sujeto a las disposiciones legales y a los reglamentos administrativos del Ejecutivo Federal. Durante el período revolucionario y posrevolucionario, la pesca cobró un gran interés, muestra de esto es lo que señala el Presidente Francisco I. Madero, al respecto: *"Dada la importancia que el ramo tiene para el país, pues siendo vastísimas sus costas, el gobierno espera obtener de la explotación de la pesca, la base de su alimentación del pueblo, y para inspirarse mejor en la organización precisa de este ramo se han enviado comisionados al extranjero para que, fundándose en los conocimientos y experiencias de aquellos países que han llegado a mayor perfección y, teniendo en cuenta las condiciones pecuniarías del país redacten los reglamentos que han de llevarse a la práctica."*<sup>14</sup> Fue durante esta misma administración que México se adhiere a la Declaración de Londres sobre Derecho Marítimo Internacional; así mismo, se rescindieron los contratos que se habían firmado con las empresas extranjeras para la explotación de nuestros recursos pesqueros.

En 1915, se inició el desarrollo de la pesca en los litorales de la península de Baja California, especialmente del atún; y, fue en 1916 cuando por primera vez se reguló el precio del pescado en la Ciudad de México. La culminación de esto fue el texto de la Constitución de 1917, en el que la Nación instituye como de su propiedad las aguas de los mares interiores en la extensión y términos que fija el

---

<sup>14</sup> Sierra Zepeda, Justo Carlos. *Reseña Histórica de la Pesca en México 1821-1977*. Secretaría de Pesca, México, 1977. Pág. 16

derecho internacional, las de los ríos, los arroyos y sus afluentes. Además, dicho dominio se declaró inalienable e imprescriptible, y bajo esta premisa las autorizaciones de pesca fueron expedidas no de manera exclusiva, sino para todos los pescadores que tuvieran cabida de acuerdo a la Ley. Para 1923, se estableció la Dirección de Pesquerías, así como el Reglamento de Pesca Marítima y Pluvial, en el cual se dio preferencia al aprovechamiento de los recursos en este orden: a las poblaciones ribereñas, para el abasto de los mercados regionales, para el consumo nacional y, por último, para la explotación. En este último supuesto, se exigía un depósito correspondiente al importe de los derechos de explotación, exportación y vigilancia.

En 1924, ya se contaba con la reglamentación jurídica y los instrumentos administrativos para que la actividad pesquera se realizará en beneficio de la nación y por los nacionales. En 1925, se promulgó la primera Ley de Pesca y, en diciembre de ese mismo año, los gobiernos de los Estados Unidos y México firmaron la Convención para la Conservación y Fomento de los Recursos Marinos, a fin de impedir su contrabando y proponer recomendaciones en materia de recaudación fiscal. En febrero de 1926, se publicó el Reglamento de la Ley de Pesca, en el cual, entre otras cosas, se estableció la extensión de las zonas reservadas; las condiciones para expedir los permisos de captura de ballena, lobo marino, tiburón, huachinango, langosta, camarón, ostión, concha perla, abulón, algas, tortugas y lagarto; las épocas y zonas de veda características de las artes de pesca permitidas; y, para conservar el carácter social de la pesca en nuestro país, la pesca de consumo doméstico y en corta escala quedó eximida de todo gravamen. En los años subsecuentes, se fortaleció el carácter social de la pesca. Así, en 1928, algunas regiones pesqueras de Nayarit y Sinaloa fueron declaradas zonas de uso exclusivo de sus habitantes. En 1930, los permisos de pesca se dieron de manera prioritaria a los pescadores que estuvieran organizados en cooperativas, adoptando un sistema de captura por turnos en las zonas en las que se obtenían mayores beneficios. En 1932, el entonces Presidente de la República

Pascual Ortiz Rubio, expidió la Ley de Pesca, en la que se estableció por primera vez que los pescadores que realizaran directamente actos de pesca, se organizaran en agrupaciones cuyo objetivo fuera mejorar sus condiciones sociales y económicas, gozando estas asociaciones de la protección del Estado en los términos establecidos en la ley; así mismo, se estableció que los permisos y concesiones otorgados de ninguna manera se contrapondrían con el derecho de los habitantes de la región de pescar lo necesario para su propio uso o consumo. El Reglamento de esta Ley, se promulgó en 1933; en éste se estableció que las zonas reservadas se otorgarían en orden de preferencia a las agrupaciones regionales de pescadores organizados conforme a la Ley, creándose una "zona de explotación común"; y, en mayo de ese mismo año, se expidió la Ley General de Sociedades Cooperativas.

Durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas, la pesca y el cooperativismo fueron impulsados de manera prioritaria. En 1934, se creó el Departamento Forestal y de Caza y Pesca. Durante los años de 1936 y 1937, se publicaron los decretos en donde se reservaba a las sociedades cooperativas la pesca de la langosta y el langostino y la captura del ostión; así mismo, se declaró zona de uso exclusivo de los pescadores ribereños, el litoral occidental de Baja California para el buceo del abulón y se destinó la explotación del pulpo y del calamar a los pescadores organizados en cooperativas. El 30 de diciembre de 1938 fue publicada la Ley de Pesca en Aguas Territoriales Mexicanas del Océano Pacífico y el Golfo de California, en la que se decretaba que para realizar actos de pesca comercial era necesario obtener un permiso previo para cada viaje y embarcación y tramitar un "*despacho vía la pesca*". Durante este mismo régimen, el Presidente Lázaro Cárdenas expidió el decreto que reservaba a las sociedades cooperativas integradas por pescadores nacionales la explotación del camarón en aguas nacionales.

En 1941, bajo la administración del General Manuel Ávila Camacho, se creó la Dirección General de Pesca e Industrias Conexas, adscrita a la Secretaría de

Marina. En 1947, se expidió la tercera Ley de Pesca, llamada Ley Federal de Pesca, en la que se reservó a las cooperativas la pesca del camarón, abulón, langosta, ostión, totoaba, calamar, lisa, pulpo y robalo. El 31 de diciembre de 1941, se expidió la Ley de Pesca, la cual entró en vigor hasta mayo de 1942, en ella se determinó que el aprovechamiento de los recursos correspondía a los mexicanos y a los extranjeros que cumplieran con los requisitos establecidos. Su exportación no se permitía, sino una vez satisfechas las necesidades internas; se creó la Comisión Nacional Consultiva de Pesca y el establecimiento del Registro Nacional de la Pesca. En 1950, se creó la Cámara Nacional de la Industria Pesquera con el objeto de fomentar esta actividad, así como cooperar con la Secretaría de Marina para evitar la incursión de barcos "piratas" que, con sus procedimientos ilegales, destruían las especies. En septiembre de 1951, México participó en una reunión convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en la cual se estableció el Consejo Latinoamericano de Pesca, con la finalidad de buscar el aprovechamiento de los recursos pesqueros y el fomento y conservación de las especies.

Durante la administración del Presidente Ruiz Cortines, se hizo un llamado a los mexicanos para aprovechar los recursos pesqueros convocando a una "Marcha al Mar"; así mismo, dictó al efecto diversas medidas de fomento a la actividad y la construcción de obras de infraestructura portuaria. Este lema tenía por objetivo el aprovechamiento de las riquezas marinas y la descentralización de la población hacia las zonas litorales, agregando además una campaña de Piscicultura Agrícola que tenía por objetivo mejorar la dieta alimentaria de los campesinos, promoviendo el consumo de los productos del mar.

Aunado a esto y con la finalidad de intensificar la explotación, distribución y consumo de los productos del mar, en 1958, se creó la Oficina Técnica Pesquera. En 1959, durante la administración del Presidente Adolfo López Mateos, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se consagró el principio de que el Estado ribereño ejercía derechos de soberanía sobre la

plataforma continental, para la exploración y explotación de los recursos naturales. En 1961, se creó la Comisión Nacional Consultiva de Pesca para fomentar el desarrollo de la industria pesquera y la investigación científica en la materia; en este año, México tenía el noveno lugar en producción pesquera.

Durante el sexenio del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, se amplió la extensión del mar territorial de 9 a 12 millas náuticas; expidiéndose para tal fin, en 1966, la Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación. Con fundamento en esta Ley, se concretaron convenios de pesca con los Estados Unidos y el Japón, mediante los cuales se permitió la operación de embarcaciones en una zona de tres millas contiguas, pudiendo capturar las especies que en los mismos se especificaban.

Durante su gestión, el Presidente Luis Echeverría Álvarez creó la Subsecretaría de Pesca, así como el Instituto Nacional de la Pesca; en 1971, se inició un programa de fomento a la captura de especies de alto valor comercial en las aguas interiores; en mayo de 1972, se expidió la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, en la cual, además de las especies ya reservadas en favor de las sociedades cooperativas contempladas en la Ley del 49, se adicionó la tortuga marina; en 1976, se reformó el artículo 27 constitucional, estableciéndose la zona económica exclusiva de doscientas millas náuticas a partir de la línea de base de la cual se mide el mar territorial, apoyando con esta determinación a los pescadores mexicanos que ya no tendrían que enfrentar en sus costas la competencia desigual de las embarcaciones extranjeras, pues el Estado Mexicano ejercería la soberanía sobre los recursos naturales que se encontraran en el agua, suelo y subsuelo de esta zona del mar patrimonial.

En 1976, el Presidente José López Portillo creó el Departamento de Pesca, en el que se concentraron las funciones dispersas en las diferentes Secretarías. En 1978, México anunció su retiro de la Comisión Interamericana del Atún Tropical, porque se consideraba que esta Comisión sólo favorecía a las grandes potencias; a quince días de este anuncio, Estados Unidos suscribió un tratado con

nuestro país en el cual se comprometía a retirar de las aguas territoriales del Golfo de México, todos sus barcos pesqueros que competían desigualmente con los nacionales en la captura del camarón. Por último, en 1982, al final de su administración, se creó la Secretaría de Pesca.

El Plan Nacional de Desarrollo, presentado por el entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en 1983, señalaba el carácter prioritario de la pesca, *"por la generación de alimentos, por su contribución al empleo productivo, por su capacidad de generar capital y divisas, por la posibilidad de promover el desarrollo regional descentralizado y contribuir al desenvolvimiento de otros sectores de la economía y por su influencia en la mejora de vida, especialmente del sector social y de los campesinos ribereños."*<sup>15</sup> En 1984, se presentó el Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar 1984-1988, con objetivos concordantes a los del Plan Nacional de Desarrollo. En 1986, se publicó la Ley Federal de Pesca, la cual entró en vigor en enero de 1987; esta ley tenía como objetivo fundamental, según la exposición de motivos, el fomento y regulación de la pesca en beneficio social, misma que estuvo en vigor hasta 1992, cuando el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari promulgó una nueva Ley de Pesca. Esta vez con el objeto de *"fortalecer la administración racional de los recursos pesqueros del país, hacer realidad la pesca responsable y promover el desarrollo del sector con sentido de equidad"*<sup>16</sup>. En este mismo año, se creó la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social. Durante esta misma gestión, en 1990, se decretó la veda total permanente de todas las especies de tortuga marina que arriban a nuestro país y, en 1993, la veda total permanente de ballenas en la reserva de la Biosfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado.

---

<sup>15</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. 30 de mayo de 1983.

<sup>16</sup> Iniciativa del Presidente de la República presentada ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En 1994, durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creándose la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la cual sustituyó a la Secretaría de Pesca. Esto, de alguna manera, define el enfoque que se le pretendió dar a la pesca, ahora ya no sólo era social, sino también sostenible. Aunado a esto, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, pasó a ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, teniendo dentro de sus facultades la inspección y vigilancia de los recursos pesqueros y marinos.

Durante la presente administración, entró en vigor el Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la Ley de Pesca<sup>17</sup>, en virtud de estas reformas la pesca pasa de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; denominándose la primera, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y, la segunda, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Así mismo, en junio del dos mil uno se promulgó el decreto en virtud del cual se crea como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, teniendo dentro de sus facultades la regulación del aprovechamiento de los recursos pesqueros, así como su administración y la inspección y vigilancia de los mismos; es decir, la CONAPESCA se convierte en juez y parte en lo que a la pesca comercial se refiere, por un lado, otorga permisos, y, por el otro, verifica su cumplimiento. Cabe mencionar que esta fórmula ya se había dado sin que funcionara, debido a los problemas de corrupción que por experiencia se generan, aunado a que la pesca comercial pasa de un régimen de sustentabilidad a uno meramente comercial.

---

<sup>17</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del 2000.

## 2.2.2. MARCO REGULATORIO DOMÉSTICO.

### 2.2.2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El sentimiento nacionalista y de pertenencia que prevaleció en el Congreso de 1916-1917, hizo que se reservaran los recursos naturales para propiedad y beneficio de la Nación, así como para que se realice un aprovechamiento sustentable de los mismos; ideología que a pesar de las reformas y adiciones que ha tenido nuestra Ley Fundamental, ha sido respetada. Sólo basta con recordar lo que señala el artículo 27 constitucional, en el que se establece que las aguas, los zócalos submarinos de las islas, la plataforma continental y el subsuelo, pertenecen a la nación, así como todos los recursos que en ellas existan; dichos bienes no pueden ser, por ningún motivo, propiedad de los particulares, sin embargo, su uso y aprovechamiento sí puede ser concesionado. En 1976, se adicionó el artículo 27 constitucional, a efecto de incluir el establecimiento de la Zona Económica Exclusiva. Con esto, México, además de aumentar considerablemente su patrimonio, tiene bajo su exclusividad una variedad enorme de recursos renovables y no renovables. Con la instauración de la zona económica exclusiva, México logró cerrar el Golfo de California, cuya explotación le corresponde únicamente a nuestro país.

Además de esta referencia directa acerca de la propiedad de la Nación sobre las aguas de jurisdicción federal, en el artículo 42 de nuestra Carta Magna, se menciona que:

*"El territorio nacional comprende:*

*...II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;*

*III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;*

*IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;*

*V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores, ..."*

### 2.2.2.2. LEY DE PESCA Y SU REGLAMENTO.

La Ley de Pesca fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 1992. Es la principal norma regulatoria de la materia, pues en ella se sientan todas las bases para el aprovechamiento de los recursos pesqueros. Como una simple referencia, diremos que la iniciativa de esta Ley fue presentada ante la Cámara de Diputados, por el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, teniendo como objetivo, según la misma iniciativa: *"fortalecer la administración racional de los recursos pesqueros del país; hacer realidad la pesca responsable y promover el desarrollo del sector con sentido de equidad."*

Toda vez que el objetivo de este trabajo recepcional no es hacer un comentario a cada uno de los artículos de la Ley, sino dar una referencia del marco jurídico que rige a la pesca comercial; por lo que a efecto de hacer este análisis más sencillo, lo dividiremos en siete partes haciendo referencia a los artículos de la Ley y el Reglamento en que se regula a cada una ellas.

En primer lugar, señalaremos la naturaleza, objeto y campo de aplicación de la Ley de Pesca y su Reglamento. La Ley, como lo menciona el artículo 1º, es reglamentaria del artículo 27 constitucional, toda vez que, como ya hemos visto, el mencionado precepto constitucional establece que le corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, en tanto que la explotación, uso y aprovechamiento de estos recursos sólo podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. En cuanto al objetivo de la Ley, es decir, los recursos naturales que constituyen la flora y la fauna, cuyo medio de vida total, parcial o temporal sea el agua (entre ellos los pesqueros), cuenta con dos vertientes: la primera, en lo referente a garantizar la conservación, preservación y aprovechamiento racional; y, la segunda, se refiere al establecimiento de las bases para su adecuado fomento y administración. Su campo de aplicación está

delimitado por lo que señala el artículo segundo de la Ley, son las aguas de jurisdicción federal a las que se refiere el artículo 27 constitucional, así como las embarcaciones de bandera mexicana que realicen actividades pesqueras en Alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera, al amparo de una concesión o permiso otorgado por otro Estado a México o a sus nacionales; en virtud de que las naves de bandera mexicana son consideradas como territorio mexicano, no así en el caso en que se realice la pesca sin amparo de autorización alguna en aguas de jurisdicción extranjera, en donde se estará sujeto a las leyes del país afectado, en virtud de que la Ley no puede ser extraterritorial, toda vez que entonces se estaría violando la soberanía de la Nación ajena, así como las más elementales normas del derecho internacional.

Ahora que ya hemos visto cuál es el objeto y marco de aplicación de la Ley de Pesca y su Reglamento, diremos que la verificación de su cumplimiento corresponde a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Como segundo punto, podemos definir en primer lugar qué se entiende por pesca y en específico por pesca comercial, que es el tema de este trabajo recepcional. Según el artículo 29 del Reglamento de la Ley de Pesca, *"es el acto de extraer, capturar, recolectar o cultivar, por cualquier procedimiento, especies biológicas o elementos biogénicos, cuyo medio de vida total, parcial o temporal sea el agua, así como los actos previos o posteriores relacionados con ellas"*.

Las actividades pesqueras se clasifican en:

1. - Captura y extracción con fines de:
  - a) Pesca comercial;
  - b) Pesca de fomento;
  - c) Pesca didáctica;
  - d) Pesca deportivo-recreativa; y,

e) Pesca de consumo doméstico...<sup>18</sup>

De esta clasificación de actividades pesqueras, la que nos ocupa es la pesca comercial, que según el artículo 39 del Reglamento de la Ley de Pesca, es aquella que se realiza con el propósito de obtener beneficios económicos, en virtud de que como ya hemos visto, nuestra Constitución le otorga a la Nación la propiedad de las aguas. Para poder ejercer la pesca comercial se requiere de una concesión, o permiso. Por lo que antes de ver cuáles son los requisitos, vamos a hacer una breve referencia sobre las diferencias entre cada una de estas figuras:

- a) La concesión: "Es el acto jurídico mediante el cual el poder público confiere a un particular la facultad de prestar el servicio público, en los términos de la Ley y generalmente de manera contractual. Por otra parte, se puede entender la concesión como el otorgamiento dado a un particular para la explotación de bienes patrimoniales del Estado"<sup>19</sup>; como es en este caso, la pesca comercial.
- b) El permiso: "Es el acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio del derecho de un particular."<sup>20</sup>
- c) La autorización: "Es el acto unilateral de la administración pública, por medio del cual el particular podrá ejercer una actividad para la que está previamente legitimado; pues el interesado tiene un derecho preexistente que se supedita a que se cumplan requisitos o circunstancias que la autoridad valorará."<sup>21</sup>

El artículo 4º de la Ley de Pesca, establece que para realizar las actividades de captura, extracción y cultivo de los recursos pesqueros se requerirá de concesión, permiso o autorización, con la única excepción de la pesca de consumo doméstico

---

<sup>18</sup> Artículo 20 del Reglamento de la Ley de Pesca.

<sup>19</sup> Delgadillo Gutiérrez, Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Tercera edición. Editorial Limusa, México, 1991. Pág. 67.

<sup>20</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima edición. Editorial Porrúa. México, 1991. Pág. 178.

<sup>21</sup> Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Volumen 3. Edt. Harla, México, 1997. Pág. 33.

que efectúen los residentes en las riberas y sus costas; la pesca deportivo-recreativa que se realice desde tierra y la acuicultura que se realice en aguas que no sean de jurisdicción federal.

## **LAS CONCESIONES EN MATERIA DE PESCA COMERCIAL.**

En materia de pesca, las concesiones tendrán una duración mínima de cinco años y máxima de veinte, al término de los cuales puede ser prorrogada hasta por plazos equivalentes a los otorgados en un inicio. Las concesiones serán otorgadas siempre a mexicanos, en función de la evaluación de los resultados que arrojen los estudios técnicos y económicos, así como la cuantía y recuperación de la inversión.

### **a) Requisitos:**

- I. Los interesados en obtener una concesión deberán presentar una solicitud por escrito en donde se especifique:
  - \* Nombre de la especie o especies que pretendan capturarse.
  - \* Nombre y características de la embarcación, equipos y artes de pesca a utilizar.
  - \* Zona de pesca, puerto base y sitios de desembarque.
  - \* En el caso de especies sésiles o sedentarias, el nombre y ubicación de los bancos o campos que pretendan explotarse.
  - \* Delimitar mediante coordenadas geográficas la poligonal de la zona que se pretende en concesión, utilizando para tal efecto mapas o planos oficiales.
  - \* Manifestar la duración por la que se pretenda sea otorgada la concesión.

- II. Certificado de matrícula y bandera mexicana o pasabante de navegación, cuando el certificado y la matrícula se encuentren en trámite.
- III. Estudio técnico y económico que deberá contener: .  
Técnicas y Métodos de Captura.  
Infraestructura de manejo, conservación e industrialización de las capturas.  
Monto de la inversión y análisis financiero del proyecto.  
Empleos a generar.
- IV. Programa de operación y producción.
- V. Tratándose de concesiones para la operación de barcos-fábrica, el solicitante proporcionará, además de lo anterior:  
Descripción de las especificaciones técnicas y capacidad de los equipos e instalaciones a bordo del barco-fábrica para el proceso, conservación y empaque de las capturas.  
  
Descripción de las líneas de procesamiento de las capturas.
- VI. Tratándose de concesiones para las plantas flotantes, además de la información anterior, se informará sobre el sitio de ubicación de la planta, y la forma y mecanismos de adquisición o acoplo de los productos pesqueros a utilizar como materia prima para su proceso industrial.

b) Obligaciones de los concesionarios.

- I. Extraer o capturar exclusivamente las especies autorizadas, en las zonas determinadas por la Secretaría;
- II. Colaborar en las tareas de exploración que la Secretaría determine;
- III. Presentar a la Secretaría, dentro de los 2 primeros meses de cada año, un informe que deberá contener el avance de los proyectos técnicos y económicos en los que se fundamente la concesión, así como el programa

y la calendarización de los volúmenes de captura esperados y, al término de cada ciclo pesquero, los volúmenes alcanzados;

- IV. Informar trimestralmente a la oficina correspondiente, el volumen y tipo de productos obtenidos, procesados, desembarcados o transbordados en los formatos que al efecto expida la Secretaría, tratándose de la operación de barcos-fábrica o plantas flotantes;
- V. Practicar la pesca con las embarcaciones y las artes de pesca autorizadas;
- VI. Respetar las condiciones técnicas y económicas de explotación de cada especie, grupo de especies o zonas fijadas en el título respectivo;
- VII. Coadyuvar en la preservación del medio ecológico y la conservación de especies, así como apoyar los programas de repoblamiento del medio natural, en los términos y condiciones que fije la Secretaría;
- VIII. Presentar el aviso de arribo dentro de las 72 horas siguientes a la descarga;
- IX. Llevar a bordo de las embarcaciones pesqueras de más de 10 toneladas de registro bruto, la bitácora de pesca y entregarla a la autoridad competente, junto con el aviso de arribo. En el caso de embarcaciones con menor tonelaje del señalado anteriormente, la Secretaría determinará el cumplimiento de esta obligación a través de las normas respectivas;
- X. Proporcionar a las autoridades competentes la información sobre los métodos y técnicas empleados, los hallazgos, investigaciones, estudios y nuevos proyectos relacionados con la actividad pesquera, así como cualquier otra información que se les requiera, en los términos de las disposiciones legales aplicables, sin menoscabo de los derechos de propiedad intelectual que pudieran surgir. La Secretaría no podrá divulgar por ningún medio la información a que se refiere esta fracción, relativa a

materias protegidas por el secreto comercial o industrial, sin la previa autorización de su titular;

- XI. Permitir y facilitar al personal autorizado por las autoridades competentes, conforme a las formalidades legales, la inspección para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones;
- XII. Admitir en sus embarcaciones e instalaciones a los observadores que al efecto designe la Secretaría, para acopiar información científica y/o tecnológica, a fin de regular el aprovechamiento de los recursos;
- XIII. Colaborar con la Secretaría en sus programas pesqueros; y
- XIV. Salir vía la pesca o arribar en el puerto base o sitio de desembarque que señale la Secretaría en el título correspondiente y mantener en el primero, toda la documentación oficial de las operaciones de pesca.

c) De la extinción de las concesiones.

- I. Por caducidad: cuando los titulares no inicien la explotación en el plazo establecido o la suspendan, sin causa justificada por más de treinta días consecutivos.
- II. Por revocación, cuando sus titulares:
  - \* Afecten el ecosistema o lo pongan en riesgo inminente.
  - \* No proporcionen la información en los términos y plazos que le solicite la Secretaría o incurran en falsedad al rendirla.
  - \* No acaten, sin causa justificada, las condiciones generales de orden técnico que indique la Secretaría, dentro del plazo establecido para ello.
  - \* Transferan las autorizaciones o, sin consentimiento de la Secretaría, transferan los derechos privados de la misma.

- \* Incurran en quiebra, liquidación, disolución o concurso necesario.
- III. No acaten, sin causa justificada, las condiciones generales de orden técnico que indique la Secretaría, dentro del plazo establecido para ello.
- IV. Se anularán, cuando con posterioridad a su otorgamiento aparezcan elementos que afecten su validez:
- \* La falta de sujeto o incapacidad de éste.
  - \* La incompetencia de la autoridad administrativa que emita el acto.
  - \* El error, dolo o violencia.
  - \* La falta de objeto.
- V. Por terminación del plazo para el que se hayan otorgado.

Como podemos observar, existen tres figuras que extinguen una concesión: la caducidad, la revocación y la anulación, así como por la terminación del plazo para el que fueron otorgadas. En el caso de que la concesión se haya terminado en virtud de haber incurrido en algunas de las causas de caducidad o de revocación, el titular no podrá obtener la concesión o permiso, sino hasta transcurridos cuatro años, contados a partir de la declaración firme de la caducidad o revocación; igualmente, cuando la anulación sea imputable al particular. En todos los casos, se otorgará la garantía de audiencia al concesionario.

#### **EL PERMISO EN MATERIA DE PESCA COMERCIAL.**

Los permisos en materia de pesca comercial se otorgan cuando por la cuantía de la inversión, no se requiera de estudios técnicos y económicos. Para determinar su temporalidad, la autoridad (Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca) tomará en cuenta la naturaleza de las actividades a realizar y la forma en la que se acredita la legal disposición de los bienes destinados al cumplimiento del objeto del permiso, en función de la propiedad o posesión que ampare el título respectivo, no pudiendo ser mayor a cuatro años. Los requisitos para el otorgamiento de un permiso son los mismos que los que señalamos para las

autorizaciones, con la excepción de la presentación del estudio técnico y económico; lo mismo sucede con las obligaciones de los permisionarios, en donde se tendrán las mismas obligaciones que los concesionarios, con excepción de la de informar sobre los avances de los proyectos técnicos y económicos. Las causas de extinción de los permisos son la caducidad, la revocación, la nulidad y la terminación del plazo para el que hayan sido otorgados, siendo las causales las ya mencionadas para el caso de las concesiones.

Los permisos serán otorgados a los mexicanos, aunque por excepción se pueden otorgar a los extranjeros, siempre y cuando, de acuerdo al interés nacional, se declaren excedentes por especies, y únicamente en la zona económica exclusiva. La declaración de excedentes deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, previo acuerdo del titular de la Secretaría, aunado a que se deberá tener convenios con los Estados solicitantes, quienes además deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Acreditar fehacientemente la legal disposición de las embarcaciones y artes de pesca necesarios para la debida explotación de las especies que se pretendan aprovechar.
- II. Presentar el programa de explotación que se pretenda llevar a cabo.
- III. Proporcionar la siguiente información:
  - a) Características de las embarcaciones y artes de pesca que se pretendan utilizar.
  - b) Especie o grupos de especie y zona que se pretenda explotar.
  - c) Volumen y destino de las capturas.

Una vez cumplido lo anterior, la Autoridad expedirá el permiso, por embarcación, consignando en cada uno de ellos la vigencia, zona de captura, artes y equipos de pesca, pesquería o pesquerías autorizadas y condiciones de operación.

## **LA AUTORIZACIÓN PARA LA PESCA COMERCIAL.**

La CONAPESCA, podrá autorizar a personas de nacionalidad mexicana y con carácter de intransferible, las siguientes actividades en materia de pesca comercial: pescar en Alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera, con embarcaciones de matrícula y bandera mexicanas e instalar artes de pesca fijas en aguas de jurisdicción federal, previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

- I. Acreditar ante la Secretaría disponer de las embarcaciones, artes de pesca, capacidad técnica y económica, así como de personal capacitado para realizar las capturas;
- II. Utilizar exclusivamente embarcaciones de bandera mexicana o inscritas dentro de un programa de abanderamiento en los términos de la Ley de Navegación;
- III. Respetar y cumplir estrictamente las disposiciones internacionales de navegación y pesca, especialmente las establecidas por los gobiernos extranjeros en aguas de su jurisdicción.

A quienes se les otorgue autorización para pescar en Alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera, con embarcaciones de matrícula y bandera mexicanas están obligados a presentar el aviso de arribo.

El establecimiento y operación de encierros, tapos, copos, almadrabas y demás artes de pesca, fijas o cimentadas, en aguas de jurisdicción federal, así como su cambio de localización o dimensiones sólo podrá realizarse mediante la autorización, debiendo reunir previamente los siguientes requisitos:

- I. Solicitud por escrito, conteniendo:
  - a) Número y fecha de la concesión o permiso correspondiente.
  - b) Ubicación de la obra y sus dimensiones.
  - c) Datos técnicos del equipo que se pretenda instalar.

- II. Copia simple de la manifestación de impacto ambiental o su autorización expedida por la autoridad competente.

Aunado a lo anterior, quien utilice artes de pesca, fijas o cimentadas, deberá mantenerlas en estado de limpieza y retirarlas cuando así lo determine la autoridad pesquera.

## **LA ACREDITACIÓN DE LA LEGAL PROCEDENCIA DE LOS PRODUCTOS PESQUEROS.**

Como ya hemos mencionado, los productos pesqueros son, en primera instancia, propiedad de la nación, y su extracción es permitida a los particulares por medio de una concesión, un permiso o una autorización, siendo necesario demostrar documentalmente que dichos productos fueron obtenidos bajo el amparo de alguna de estas figuras, es decir, demostrar la legal procedencia; la cual, de acuerdo al artículo 10 del Reglamento de la Ley de Pesca, se acreditará desde el momento de desembarque o cosecha y hasta su enajenación a terceros, con el aviso de cosecha, arribo, recolección o producción, y una vez enajenados, con la factura respectiva, o en caso de ser productos decomisados, con la constancia de donación o adjudicación que corresponda. A continuación, analizamos los documentos con los que podemos acreditar la legal procedencia de los productos pesqueros:

- a) Aviso de arribo: "Es el documento oficial en donde se manifiestan los volúmenes de las capturas obtenidas durante un viaje o jornada de pesca."<sup>22</sup> Aunado a lo anterior, este documento contiene el número de folio del aviso, la oficina de pesca que corresponda al puerto base, el nombre del permisionario, el número de embarcaciones y artes de pesca, el lugar de desembarque, lugar y zona de captura, fecha y hora de llegada, especies capturadas, estado de

---

<sup>22</sup> López Rico, Rubén y Jiménez del Prado, Salvador. Glosario de Términos Legales en Materia Pesquera. El régimen jurídico de la pesca en México. Edt. UNAM, México, 1992, Págs. 488, 489.

presentación y preservación, peso en kilos, valor comercial y clave de la especie, así como número, vigencia y fecha de expedición del permiso, autorización o concesión en virtud del cual se salió a pescar. El aviso de arribo se debe presentar en la oficina de pesca que corresponda dentro de las setenta y dos horas siguientes al arribo de la embarcación. Este documento es la base para acreditar la legal procedencia de los productos pesqueros, pues es el primer antecedente que conoce la autoridad de los productos capturados, incluidos aquéllos que hayan sido capturados como pesca incidental.

- b) Avisos de cosecha, producción o recolección. Este aviso hace las veces de un aviso de arribo sólo que para el caso de la acuicultura, en donde las granjas cosechan el producto pesquero; es decir, con este aviso se acredita la legal procedencia de los productos de granja.
- c) Facturas. De acuerdo al artículo 11 del Reglamento de la Ley de Pesca, deberán expedir facturas de las especies o productos de pesca:
  - I. Quienes las hayan capturado, cosechado o recolectado para fines de cultivo.
  - II. Los empresarios de barcos-fábrica, plantas flotantes, plantas procesadoras, comercializadoras y frigoríficos, de todos los productos procesados en ellos.
  - III. Los comerciantes.

Las facturas expedidas en materia pesquera, deberán contener, además de los requisitos fiscales exigibles:

- I. Nombre y domicilio del comprador.
- II. Descripción del producto, la cantidad, el peso y su importe.
- III. La factura de primera mano contendrá el número de folio de aviso de arribo, cosecha, recolección o producción del que deriva, y las subsecuentes contendrán el número de factura de la que provienen.

Como ya hemos señalado, los avisos de arribo, cosecha, recolección o producción, son el primer documento en donde se le informa a la autoridad la

cantidad de producto que ha sido extraído o cosechado, por lo que el conocer, dentro de la factura que emite el comerciante primario, el número de folio, otorga a la autoridad la certeza de que es un producto legal, es decir, que fue obtenido al amparo de un permiso o concesión otorgado por la autoridad pesquera; y, en el caso de las subsecuentes, el poner el antecedente del que derivan, ayuda a poder llevar al origen del producto y conocer si es de origen lícito o no.

### **ACREDITACIÓN DE LA LEGAL PROCEDENCIA EN EL TRANSPORTE DE PRODUCTOS PESQUEROS.**

Es el documento mediante el cual se reporta a la autoridad competente, la carga de productos pesqueros, por vía marítima o aérea, y que se encuentran vivos, frescos, enhielados o congelados. Este documento debe presentarse por lo menos 24 horas antes de la salida del embarque; el cual indicará:

- I. Lugar, fecha y hora de salida.
- II. Nombre de la embarcación y del propietario.
- III. Lugar del destino final.
- IV. Especie y kilogramos a embarcar.
- V. Mención de los documentos que amparen la legal procedencia.

En el caso de que el traslado se realice por vía terrestre, la legal procedencia se acreditará con la guía de pesca, teniendo como excepción el que no existan oficinas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación que expidan la guía en un radio de veinte kilómetros desde el lugar de descarga, cosecha o producción de los mismos, el traslado se amparará con los documentos que acrediten la legal procedencia de los mismos.

## **ACREDITACIÓN DE LA LEGAL PROCEDENCIA DEL PRODUCTO EN ÉPOCA DE VEDA.**

Quienes en las zonas litorales o embalses en donde entre en vigor una veda, mantengan en existencia productos pesqueros objeto de la misma, en estado fresco, enhielado o congelado, y cuyo objeto sea su comercialización a mayoreo o industrialización, formularán un inventario de existencias, dando aviso a la autoridad competente, en un plazo no mayor a tres días a partir del inicio de la veda; de lo contrario, se entenderá que los productos fueron capturados en contravención a la veda. Para realizar el transporte de productos inventariados se requiere de un certificado de la legal procedencia, que se deberá solicitar ante la autoridad pesquera, previo a la transportación, presentando la solicitud en donde se informará la fecha y lugar al que se trasladarán los productos o subproductos. Así como:

- I. Tratándose de especies capturadas en aguas de jurisdicción federal, la concesión, permiso o autorización correspondiente, o cualquiera de los documentos que amparen la legal procedencia, y a los cuales ya hemos hecho referencia.
- II. Tratándose de especies capturadas en el extranjero, el pedimento de importación y, en caso de que alguna norma así lo requiera, el certificado de sanidad acuícola.

La certificación se hará constar en oficio expedido por la autoridad pesquera, en el que se asentará la fecha de solicitud, el nombre o razón social del interesado, la forma en la que se acredite la legal procedencia de las especies y su lugar de destino.

## **VEDAS.**

La veda es un período durante el cual se prohíbe la captura o extracción de determinadas especies de flora y fauna acuáticas con el objeto de proteger a sus poblaciones o resguardar su reproducción en áreas geográficas determinadas. La

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, es la encargada de establecer las épocas y zonas de veda en materia de pesca comercial, y al hacerlo deberá señalar si es temporal o permanente, la denominación científica de la especie o especies vedadas y las demás condiciones que estime necesarias para su protección. Las especies declaradas en veda no podrán ser objeto de pesca, a excepción de que se autoricen volúmenes para el abasto de la producción acuícola y para el fomento pesquero con fines científicos o de investigación.

El procedimiento para establecer una veda se encuentra plasmado en la Norma Oficial Mexicana NOM-009-PESC-1993, *que establece el procedimiento para determinar las épocas y zonas de veda para la captura de diferentes especies de la flora y fauna acuáticas en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos*. Toda vez que los recursos pesqueros forman parte de la riqueza natural propiedad de la nación, el Estado tiene el deber de administrar y conservarlos garantizando el aprovechamiento racional de los mismos, a efecto de que rindan los mayores beneficios a la economía nacional. Por lo tanto, se debe adoptar un procedimiento ágil para el establecimiento de las zonas y épocas de veda, a efecto de poder hacer compatibles las necesidades de protección de los recursos con la de sostenimiento de la actividad pesquera en general. Las vedas, atendiendo al estado, abundancia y distribución geográfica de las poblaciones, podrán tener el carácter de temporales o permanentes, y totales o parciales, en cuanto a la zona de distribución de la especie de que se trate; determinándose estas características en base a los resultados de las investigaciones biológico-pesqueras que se realicen avalados por el Instituto Nacional de la Pesca. Tanto la fecha de inicio y término de los períodos de veda, así como la delimitación de las zonas geográficas de aplicación, se publicarán mediante aviso en el Diario Oficial de la Federación.

## LA INSPECCIÓN.

De acuerdo al Reglamento de la Ley de Pesca, se entiende por inspección, todas aquellas actividades efectuadas por la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca y la Secretaría de Marina, a través del personal debidamente autorizado, que tengan por objeto verificar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia pesquera en embarcaciones, instalaciones para el procesamiento, almacenamiento, conservación y comercialización de productos pesqueros, equipos, vehículos, artes de pesca y productos pesqueros, así como toda la documentación que ampare la legal procedencia de los productos pesqueros.

La Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, es la autoridad responsable de realizar la inspección en materia de pesca comercial; salvo que se trate de especies acuáticas en riesgo y las que se encuentren en áreas naturales protegidas que incluyan ecosistemas costeros o marinos, en cuyo caso será la inspección, competencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

La Inspección y vigilancia se lleva a cabo a través de:

1. Requerimiento de informes y datos.
  2. Visitas domiciliarias.
  3. Inspección a embarcaciones, instalaciones para el procesamiento, almacenamiento y conservación de productos pesqueros, vehículos, artes de pesca y productos pesqueros.
  4. Actuaciones en caso de flagrancia.
- a) El requerimiento de informes y datos, es una inspección documental, se lleva a cabo, como su nombre lo indica, por medio de un requerimiento, que debe estar debidamente fundado y motivado y expedido por la autoridad competente, en el que se solicita se informe o se presente alguna documentación que será especificada y será el objeto del requerimiento.

- b) Tanto para la inspección como para la visita domiciliaria, los requisitos a cumplir son:
1. Que la inspección se realice por personal debidamente acreditado y autorizado.
  2. Que la orden de inspección sea expedida, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente.
  3. En la diligencia de inspección se levantará acta circunstanciada por parte del personal autorizado, en la que se nombrarán dos testigos de asistencia por parte del inspeccionado o, en caso de que se negare a hacerlo, por parte de los inspectores actuantes.
  4. En materia de pesca, los inspectores tienen la facultad de retener provisionalmente los bienes o productos que sean susceptibles de decomiso definitivo, así como de designar depositaria, que en ningún caso podrá ser la autoridad, salvo que se trate de artes de pesca prohibidas.
- c) Se entiende por flagrancia: cuando los presuntos infractores sean sorprendidos en ejecución de hechos contrarios a la ley, o cuando después de realizarlos son perseguidos materialmente o alguien los señale como responsables de la comisión del hecho ilícito siempre que se encuentre en posesión de los objetos o productos materia de la infracción, en este caso, los inspectores o el personal de la Secretaría de Marina, levantarán el acta en el lugar de los hechos, haciendo constar la flagrancia y recabando la firma del interesado o asentando su negativa, en caso de que se haya negado a hacerlo.

#### **LAS INFRACCIONES Y LAS SANCIONES.**

En materia de pesca, las infracciones se encuentran contenidas en el artículo 24 de la Ley de Pesca, pudiéndolas dividir básicamente en:

- a) Pescar sin contar con el permiso, concesión o autorización; o, aun teniéndolo, se realice sin cumplir con los lineamientos que establece, incluido el pescar con artes o métodos prohibidos.
- b) Infracciones en relación a la falta de la documentación, ya sean permisos o la bitácora de pesca.
- c) Infracciones con relación a la documentación que acredita la legal procedencia de los productos pesqueros.

En relación a las sanciones, éstas están contenidas en los artículos 25 y 26 de la Ley de Pesca, y de acuerdo a la gravedad se encuentran divididas en cinco categorías. En cada categoría se señala un conjunto de sanciones que pueden ser aplicadas de manera conjunta o individual. Las sanciones que contempla la Ley de Pesca son:

- 1. Revocación de la concesión, permiso o autorización.
- 2. Suspensión temporal de los derechos de la concesión, permiso o autorización.
- 3. Clausura temporal o definitiva de las instalaciones.
- 4. Decomiso de productos, artes de pesca y/o embarcaciones o vehículos.
- 5. Multa que puede ir de 20 a 20 000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; y, en caso de reincidencia, el monto puede aumentar hasta 40000.
- 6. Amonestación.

La Ley de Pesca hace la especificación de que sólo en casos graves se aplicará el decomiso de embarcaciones o vehículos y la clausura temporal o definitiva de las instalaciones.

El método para aplicar una sanción es a base de una tabla que se encuentra en el artículo 27 de la Ley de Pesca, en donde a cada infracción le corresponde una categoría de sanciones y un parámetro de multa. La autoridad administrativa, de acuerdo al caso en concreto, aplicará un monto de multa y una

o varias de las sanciones que contiene la categoría que corresponda. Para mayor claridad, daremos un ejemplo:

Infracción (art. 24 Ley de Pesca)	Tabulación (art. 27 Ley de Pesca)	Sanciones (art. 25 Ley de Pesca)	Multas (art. 26 Ley de Pesca)
XXV: No demostrar documentalmente ante la Secretaría de Pesca, la legal procedencia de los productos de flora y fauna acuáticas por parte de quienes los posean, almacenen, transporten o comercien.	1-C	1. Revocación de la concesión, permiso o autorización; decomiso de productos y/o artes de pesca y/o imposición de multa; y, de acuerdo con la gravedad de la falta, clausura temporal de la instalación o instalaciones y/o decomiso de la embarcación o vehículo.	De 1001 a 2000 días de salario mínimo.

A partir de este parámetro y tomando en cuenta la gravedad de la conducta, la condición económica del infractor, el beneficio que obtuvo o puede obtener como resultado de la conducta ilícita, así como si es reincidente o no, se determina el monto específico de la multa, así como la sanción o sanciones a imponer.

### 2.2.2.3. LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1998. Ésta, es una ley reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección del ambiente en el territorio nacional y las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer, entre otras, las bases para definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación; la preservación, restauración y mejoramiento del ambiente; el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de

beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas.

Para tal efecto, en el título tercero de este ordenamiento, denominado *Aprovechamiento Sustentable de los Elementos Naturales*, el capítulo primero está dedicado al aprovechamiento sustentable del agua y de los ecosistemas acuáticos, considerando que corresponde al Estado y a la sociedad la protección de los ecosistemas acuáticos y del equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico; que su aprovechamiento debe realizarse de manera que no afecte su equilibrio ecológico, siendo su preservación y aprovechamiento sustentable responsabilidad de los usuarios, así como de quienes realicen obras o actividades que afecten dichos recursos. Los criterios para el aprovechamiento sustentable de los recursos acuáticos serán considerados, en materia de pesca comercial, en los siguientes instrumentos jurídicos:

- a) En el permiso, concesión o autorización otorgada al particular.
- b) El establecimiento de zonas reglamentadas, de veda o de reserva.
- c) La creación y administración de áreas o zonas de protección pesquera.
- d) Las políticas y programas para la protección de especies acuáticas endémicas, amenazadas o sujetas a protección especial.

Y toda vez que, como ya hemos dicho, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es una ley general en materia de recursos naturales, en su artículo 94, remite a la ley específica de la materia, es decir, la Ley de Pesca, en cuanto a la exploración, explotación, aprovechamiento y explotación de los recursos acuáticos vivos y no vivos. Así mismo, en materia de inspección y vigilancia, señala que tratándose de materias reguladas en leyes específicas, la LGEEPA, se considerará como supletoria.

#### **2.2.2.4. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.**

La Ley General de Bienes Nacionales fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo del 2004. Hemos decidido hacer referencia a esta Ley, dentro del presente trabajo recepcional, toda vez que en ella se enmarca el régimen jurídico de los bienes propiedad de la nación y se manifiesta que el patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público de la nación y bienes del dominio privado. Entre los bienes de dominio público se comprende a todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, así como las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos e indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar; lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros. Estando dentro de ellos, los recursos pesqueros.

Los bienes de dominio público de la nación son sujetos de la jurisdicción de los poderes federales; son inalienables, imprescriptibles y mientras no varíe su situación jurídica, no son sujetos de acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Así mismo, las concesiones sobre de ellos otorgadas no crean derechos reales; otorgan simplemente el derecho a realizar los usos,

aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que en el mismo acto o título de concesión se establezca. Éste es el régimen jurídico que como bienes propiedad de la nación tienen los recursos pesqueros.

#### **2.2.2.5. LEY FEDERAL DEL MAR.**

La Ley Federal del Mar fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1986. Es una Ley reglamentaria de los párrafos cuarto al octavo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a las zonas marinas mexicanas. Aunque el objeto de la ley no es regular la explotación de los recursos pesqueros, sino la delimitación y definición del ejercicio de los poderes, derechos, jurisdicciones y competencia dentro de las diferentes zonas marinas del Estado mexicano, es importante conocerla toda vez que es en base a estas competencias que se explotan los recursos pesqueros. En el capítulo III, *De los recursos y del aprovechamiento económico del mar*, el artículo 18 señala que la aplicación de esta Ley se llevará a cabo en estricta observancia de la legislación sobre pesca, de las disposiciones emanadas de ella y otras aplicables, en cuanto a medidas de conservación y utilización por nacionales o extranjeros de los recursos vivos en las zonas marinas mexicanas.

Como podemos observar, a pesar de que esta ley no reglamenta la actividad pesquera, sí hace referencia a ella en virtud de su naturaleza marina, y por supuesto nos remite a la ley de la materia.

#### **2.2.2.6. NORMAS OFICIALES MEXICANAS.**

La Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1992, y vigente a partir del 16 de julio del mismo año, tiene entre otros objetivos, los siguientes:

- A) Instituir la comisión nacional de normalización, para que coadyuve en las actividades que sobre normalización corresponde realizar a las distintas dependencias de la administración pública federal.
- B) Establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de las normas oficiales mexicanas por parte de las dependencias de la administración pública federal.
- C) Promover la concurrencia a los sectores público, privado, científico y de consumidores en la elaboración de las normas oficiales mexicanas.

En cumplimiento a los objetivos de la Ley en comento, la entonces Secretaría de Pesca, constituyó el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Pesca Responsable integrado por los subcomités de administración de pesquerías, de infraestructura y flota pesquera y de sanidad acuícola, dentro de los cuales participan los representantes de la comunidad científica, de las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal que se encuentran relacionadas con la preservación de los recursos naturales, así como los representantes de los productores. En este marco de referencia es que se crearon la mayoría de las Normas Oficiales Mexicanas, que en materia de pesca, se encuentran vigentes hasta la fecha. Y de las cuales, a continuación realizaremos un breve estudio de las más representativas en materia de pesca comercial.

**Norma Oficial Mexicana NOM-002-PESC-1993, para ordenar el aprovechamiento de las especies de camarón en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1993, entrando en vigor el 1º de enero de 1994.**

La pesquería del camarón, por el número de empleos productivos que genera, tanto en su fase extractiva como de procesamiento, distribución y comercialización, se ha constituido como una de las actividades más importantes en el sector pesquero de nuestro país. El camarón a lo largo de su ciclo de vida

ocupa diferentes hábitat, por lo cual su explotación debe prever un balance de tal manera que no se afecte su subsistencia, además de que se requiere un enorme control del esfuerzo pesquero a efecto de poder garantizar su sostenibilidad; por lo que en el caso de las embarcaciones arrastreras, es necesario mantener un sistema de concesiones y permisos por embarcación. En este mismo tenor, de los estudios realizados por la entonces Secretaría de Pesca, arrojaron como resultado que las operaciones de pesca de arrastre realizadas en profundidades comprendidas de las cero a las cinco brazas (9.25 mts), así como las realizadas a menos de cinco millas (9.25 Km.) alrededor de las bocas de bahías y lagunas, esteros y deltas de ríos y arroyos, inciden sobre las poblaciones de organismos juveniles de diferentes crustáceos (Incluyendo los camarones) y de escama o que se encuentran en período de reproducción, por lo que es necesaria su protección.

A efecto de fomentar la acuicultura y en base a los estudios realizados, se hace necesario normar la recolección de larvas y postlarvas de camarón, a efecto de asegurar la coexistencia de la camaronicultura con las pesquerías comerciales de camarón; de igual forma, es necesario establecer períodos de veda para proteger a las poblaciones de reproductores y juveniles, a fin de asegurar una cantidad suficiente de individuos, en sus subsecuentes ciclos de vida.

#### **OBJETIVO Y CAMPO DE APLICACIÓN.**

El propósito de esta norma, es el de garantizar la conservación, preservación y el óptimo aprovechamiento de las diferentes poblaciones de camarón en las aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos. Está dirigida a todos aquellos que se dediquen al aprovechamiento de todas las especies de camarón en los sistemas lagunarios, estuarinos y bahías, de Jurisdicción Federal del Golfo de México y Mar Caribe, así como el Océano Pacífico, Incluyendo el Golfo de California. En los siguientes términos:

- a) En las capturas de camarón en los sistemas lagunarios, estuarinos y bahías del Océano Pacífico, Golfo de California, Golfo de México y Mar Caribe, sólo podrán utilizarse embarcaciones menores con motores fuera de borda de máximo 55 HP.
- b) El equipo de pesca autorizado para la captura de las diferentes especies en los sistemas lagunarios, estuarinos o bahías será la atarraya<sup>23</sup>, y a partir de 1997 se pueden utilizar charangas<sup>24</sup> como equipos de pesca para la captura de camarón en los sistemas lagunarios estuarinos de Tamaulipas y el Norte de Veracruz.
- c) La luz de malla de las redes autorizadas será mínimo de una pulgada y media (37.5 mm).
- d) Respetar los períodos y zonas de veda, que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Para la pesca de camarón en aguas marinas:

- a) Sólo podrá realizarse por embarcaciones con capacidad de bodega de 10 Tons. métricas o más que tengan concesión o permiso.
- b) El equipo de pesca será la red de arrastre<sup>25</sup>, la que deberá tener una luz de malla en las alas, cuerpo y antebolso no menor de una pulgada y tres cuartos y en el bolso de una pulgada y media, pudiendo instalarse sobربولso y protección en la parte inferior del bolso de la red.
- c) El titular del permiso o concesión deberá exhibir el original o copia certificada del mismo, a efecto de poder obtener el visto bueno para los despachos vía la pesca.

---

<sup>23</sup> Las atarrayas son equipos de pesca que forman un círculo de red cuando están extendidas y llevan una línea de plomo a lo largo de su perímetro.

<sup>24</sup> La charanga consiste en un aro de madera, plástico o aluminio, con mango del mismo tamaño y diámetro máximo de 2.5 m., lleva unido un paño que conforma el bolso, el cual se construye en dos secciones, una superior y una inferior.

<sup>25</sup> Las redes camaroneras de arrastre son bolsas de forma cónica que al remolcarse deslizándose sobre el fondo marino, filtran el agua reteniendo los organismos que se encuentran a su paso.

- d) Abstenerse de retener y transportar vivas, muertas o en partes, tortugas marinas, que hayan sido capturadas incidentalmente.
- e) Al final de los lances deberán regresar al mar las tortugas capturadas, verificando que sus signos vitales se encuentren restablecidos antes de su reingreso al mar.
- f) Participar en los programas de investigación de camarón y tortugas marinas para lo que deberá admitir observadores a bordo.
- g) No se deberán utilizar redes de arrastre dentro de la franja marina comprendida entre las cero y las cinco brazas de profundidad ni dentro del radio de cinco millas alrededor de la boca que comunica al mar con bahías, lagunas esteros, ríos y arroyos, salvo que sea recomendado por el Instituto Nacional de la Pesca.
- h) Usar dispositivos excluidores de tortugas en todas las redes de arrastre utilizadas en aguas de jurisdicción federal del Golfo de México, Mar Caribe y Océano Pacífico, incluyendo el Golfo de California.

#### **MODIFICACIONES Y AVISOS RELACIONADOS.**

Julio 30 de 1997, contiene la modificación de la NOM-002-PESC-1993, que autoriza el uso de redes "suriperas" y "chinchorros en línea" para las pesquerías ribereñas de Sonora, Sinaloa y la reserva de la Biosfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado; así como la generalización del uso obligatorio de dispositivos excluidores de tortugas marinas del tipo rígido en las redes camaroneras que se operen en ambos litorales. Este acuerdo entró en vigor el 31 de julio de 1997.

Noviembre 14 de 1997. Aviso por el que se da a conocer la autorización para la pesca comercial de camarón siete barbas en las aguas marinas costeras de los Estados de Campeche y Tabasco. Entró en vigor el 15 de noviembre de 1997.

21 de noviembre de 1997. Se publica en el Diario Oficial de la Federación el aviso por el que se da a conocer la autorización para utilizar charangas como equipos de pesca para la captura de camarón en los sistemas lagunarios estuarinos de Tamaulipas y el Norte de Veracruz.

#### **AUTORIDADES ENCARGADAS DE SU APLICACIÓN.**

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el artículo 3º de la Ley de Pesca, es la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por conducto de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, la encargada de aplicar las Normas Oficiales Mexicanas en lo que a pesca comercial se refiere; sin embargo, en cuanto a la certificación de excluidores de tortugas a que esta norma se hace referencia es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la encargada de llevar a cabo dicha verificación y seguimiento.

**Norma Oficial Mexicana NOM-003-PESC-1993, que regula el aprovechamiento de las especies de sardina Monterrey, piña, crinuda, bocona, sardina japonesa y de las especies de anchoveta y macarela con embarcaciones de cerco, en aguas de jurisdicción federal del Océano Pacífico, incluyendo el Golfo de California. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1993, entrando en vigor el 1º de enero de 1994.**

En virtud de las investigaciones desarrolladas por el Instituto Nacional de la Pesca, la pesquería de pelágicos menores, se encuentra en un proceso de transición debido a los cambios generales en las condiciones de los ecosistemas, así como al esfuerzo pesquero que sobre ellos ha recaído, esto con las consecuentes alteraciones en la disponibilidad del recurso, circunstancia que hace necesario tomar las medidas pertinentes a fin de evitar que la captura incida sobre los grupos más jóvenes y se garantice una explotación moderada y sostenida y

toda vez que el uso de redes cuyo poder de pesca, en algunos casos, es mayor a la capacidad de las bodegas de los barcos, se aumenta la mortalidad de las especies objetivo por capturas que no pueden ser aprovechadas en su totalidad; por lo que es necesario adecuar el tamaño de las redes a la capacidad de almacenamiento de cada una de las unidades de la flota pesquera.

#### **OBJETO Y CAMPO DE APLICACIÓN.**

Esta Norma Oficial tiene por objeto definir los términos y condiciones de pesca para el aprovechamiento óptimo de las especies de sardinas, anchoveta y macarela con red de cerco<sup>26</sup>, obligando a quienes se dediquen al aprovechamiento de las mismas en aguas de jurisdicción federal del Océano Pacífico, incluyendo el Golfo de California. A quienes les impone las siguientes obligaciones:

- a) Respetar las tallas mínimas de captura que son:

ESPECIE	TALLA MINIMA DE CAPTURA (mm. de longitud)
Sardina Monterrey	150
Sardina crinuda	160
anchoveta	100

- b) Respetar las vedas, mismas que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.
- c) No se puede aumentar el esfuerzo pesquero.

<sup>26</sup> Red de cerco es todo aparejo tejido de mallas mediante el cual se confina o encierra a los organismos objeto de la captura a un área determinada, para hacerlos accesibles a los medios de que se disponga a bordo del barco. Para realizar la extracción, proplamente dicha.

- d) Todas las embarcaciones deberán tener en condiciones adecuadas el sistema de refrigeración, y si no lo tienen sólo podrán operar en un radio de 40 millas náuticas contadas a partir de su puerto base de operación.
- e) Respetar el tamaño máximo de redes de acuerdo a la capacidad de carga de la bodega, siendo el rango el siguiente:

Rango de capacidad de la bodega del barco (Tons)	Longitud de la red (mts)
Menos de 80	366
81 - 120	549
121 - 150	585
151 - 200	604
Más de 200	640

- f) Presentar anualmente un programa de operaciones y producción conteniendo el número de viajes por mes, la zona de pesca, el pronóstico de capturas por mes, así como el destino de la producción.
- g) Participar en los programas de investigación biológico - pesquera, de tecnología, de captura, de prospección y conservación y manejo de los recursos que soportan esta pesquería.
- h) Admitir observadores a bordo.

#### **AUTORIDADES ENCARGADAS DE SU APLICACIÓN.**

Serán la Secretaría de Marina y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Por medio de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca.

**NOM-004-PESC-1993, que regula el aprovechamiento de almeja catarina en Aguas de Jurisdicción Federal de los Estados de Baja California y Baja California Sur, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1993, entrando en vigor el 22 del mismo mes y año.**

El aprovechamiento de la almeja catarina en las aguas litorales de Baja California y Baja California Sur, desempeña, en virtud de su alto rendimiento económico, un papel importante en la economía de las poblaciones ribereñas. De acuerdo a estudios realizados sobre la biología reproductiva de la almeja catarina, existen dos poblaciones con una dinámica de crecimiento distinta, uno de ellos comprende las áreas de las lagunas Manuela, Guerrero Negro (Estero San José), Ojo de Liebre, San Ignacio y la Ensenada de la Paz; el otro grupo es el que se asienta en el resto del litoral de Baja California y Baja California Sur, razón por la cual es necesario el establecimiento de tallas mínimas de captura diferenciadas, aunado a que una parte de la zona de distribución de esta almeja comprende una parte de la "Reserva de la Biosfera el Vizcalno" (el Decreto de creación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de noviembre de 1988).

#### **OBJETIVO Y CAMPO DE APLICACIÓN.**

El objetivo de esta Norma es definir los términos y condiciones de pesca para el aprovechamiento óptimo de las especies de almeja catarina, siendo obligatoria para quienes se dediquen a su aprovechamiento en las aguas de jurisdicción federal de Baja California y Baja California Sur, quienes deberán cumplir con:

- a) La talla mínima de captura para los grupos ubicados en las lagunas Manuela, Guerrero Negro (Estero San José), Ojo de Liebre, San Ignacio y la Ensenada de la Paz es de 56 mm de longitud de diámetro mayor de la concha, y para los ubicados en el resto del litoral de ambos Estados es de 60mm de longitud de diámetro mayor de la concha.

- b) Se deberá extraer por medio de buceo semi autónomo, no debiendo ser capturada por el método de marea baja.
- c) Será la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por conducto de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, la encargada de establecer los límites de captura por unidad de pesca.
- d) Las zonas de extracción y cultivo serán definidas en los permisos y concesiones mediante coordenadas geográficas y serán las únicas en donde podrán realizar la extracción.
- e) Los permisionarios o concesionarios de almeja catarina deberán manifestar el peso de la producción con concha en la oficina de pesca que corresponda.

#### **AUTORIDADES ENCARGADAS DE SU APLICACIÓN**

La autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de esta Norma, es la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por conducto de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, así como la Secretaría de Marina; y, en el caso de autorizaciones que impliquen captura de poblaciones que se encuentren dentro de un Área Natural Protegida, la competente será la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

**NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-005-1993, para regular el aprovechamiento de las poblaciones de las distintas especies de abulón en aguas de jurisdicción federal de la península de Baja California. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1993, entrando en vigor el 22 del mismo mes y año.**

El abulón es un recurso cuyo aprovechamiento es de gran importancia para la economía regional y nacional, su extracción se realiza en la costa occidental de la península de Baja California, en donde se han encontrado poblaciones, especies y concentraciones representativas de interés económico. Al respecto, se

ha demostrado que existen diferencias locales en los procesos reproductivos del recurso abulonero, por lo que se hace necesario adoptar medidas locales de regulación de la explotación a efecto de hacer compatibles las necesidades de protección con las de sostenimiento de la actividad económica regional.

### OBJETIVO Y CAMPO DE APLICACIÓN.

El objetivo de esta Norma Oficial Mexicana es definir los términos y condiciones de pesca para el aprovechamiento óptimo de las especies de abulón, siendo de observación obligatoria para quienes se dedican al aprovechamiento de las especies de abulón en las aguas de jurisdicción federal de la península de Baja California; que para los efectos de esta norma, se divide en cuatro zonas, en las que para la extracción del abulón se establece con carácter de obligatorio el uso del arrancador graduado, previamente certificado con marcas correspondientes a las medidas de talla mínima establecidas, que son:

Zona	ubicación	Tallas mínimas de capturas por especie en mm,				
		Azul	rojo	negro	Chino	Amarillo
I	Entre la línea divisoria internacional con los Estados Unidos <sup>27</sup> , hasta la Punta Malarrimo en Baja California Sur, incluyendo las islas y bancos adyacentes a este sector de costa, quedando comprendidas dentro de esta zona las islas de Guadalupe, San Benito y Cedros.	150	165	120	140	140

<sup>27</sup> Fijada en el artículo V, inciso b) del Tratado para resolver las diferencias fronterizas pendientes y para mantener a los ríos Bravo y Colorado como la frontera internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1972.

II	Desde Punta Malarrimo, siguiendo por el meridiano 114°32'20" hasta el paralelo 27° norte, extendiéndose hasta el límite del mar territorial, incluidas las islas adyacentes.		----- -	120	135	135
III	Desde el primer tercio noroeste de bahía Asunción, Baja California Sur, hacia el sureste hasta Punta Holcomb (Laguna San Ignacio), incluyendo todas las islas adyacentes.	140	----- --	----- --	----- --	130
IV	Desde Punta Holcomb, hacia el sureste hasta la desembocadura del Arroyo conejo, Baja California Sur, incluyendo todas las islas adyacentes a este sector de costa.	120	----- --	----- --	----- -	110

Así mismo:

- a) En ningún caso podrá realizarse la extracción del abulón por el método de marea baja.

b) La captura deberá ser entregada sin desconchar, toda vez que el desconchado a bordo de las embarcaciones limita el control de las medidas de protección relacionadas con las tallas mínimas establecidas.

La observancia del cumplimiento de esta norma corresponde a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por conducto de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, y a la Secretaría de Marina.

**NOM-006-PESC-1993, para regular el aprovechamiento de todas las especies de langosta en las aguas de jurisdicción federal del Golfo de México y Mar Caribe, así como el Océano Pacífico, incluyendo el Golfo de California. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1993, entrando en vigor el 1° de enero de 1994.**

El aprovechamiento de la langosta constituye una de las principales pesquerías nacionales, por lo que su extracción tiene grandes repercusiones, no sólo en la economía regional sino también en la nacional. En la región del litoral del Golfo de México y Mar Caribe, la llamada langosta del caribe contribuye con el 95% de las capturas, mientras que el 5% restante es de langosta pinta. Por su parte, en el Pacífico y Golfo de California, las capturas comerciales de langosta están integradas principalmente por cuatro especies: langosta roja, langosta azul, langosta verde, pinta o caribe y langosta insular, que habita en las zonas de las Islas Marías y las Islas Revillagigedo; en todos los casos las especies de langosta presentan una distribución, al igual que un proceso de maduración gonádica y de reproducción diferenciado, por lo que las tallas mínimas de captura se establecen en virtud de la especie y la región.

ESPECIE	ZONA	TALLA MINIMA DE CAPTURA (LONGITUD CEFALOTORACICA)
Langosta pinta	Golfo de México y Mar	135mm

Langosta verde	Caribe.	
Langosta caribe	Golfo de México y Mar Caribe.	135mm
Langosta roja Langosta insular Langosta azul Langosta verde	Océano Pacífico, frente a las costas de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Nayarit, Jalisco y Colima.	82.5 mm
Langosta azul Langosta verde	Océano Pacífico frente a las costas de Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas.	75mm

Mediante esta Norma se integran las diferentes disposiciones que hasta la fecha de su creación existían, y que eran aplicables a la pesquería de langosta, siendo de observancia obligatoria para todas las personas que se dediquen al aprovechamiento en aguas de jurisdicción federal del Golfo de México, Mar Caribe y Océano Pacífico, incluyendo el Golfo de California, quienes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

- a) Respetar las épocas y zonas de veda, mismas que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.
- b) Deberán participar en los programas establecidos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por conducto de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca.
- c) Para la captura de langosta se utilizarán trampas que permitan extraerlas vivas y devolver a su medio natural a los ejemplares de talla menor a la requerida y a las hembras con hueva y no podrán utilizarse ganchos y arpones, toda vez que mediante estos métodos no es posible la unificación del cumplimiento de la talla mínima.

d) Las langostas deberán desembarcarse sin descabezar.

#### **MODIFICACIONES Y AVISOS:**

- Modificación a los apartados 3.4 y 3.5 de la norma original, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1995 y entrando en vigor el 22 del mismo mes y año.
- Modificación a la norma para autorizar la talla mínima de captura para langosta del Golfo de México y Mar Caribe, que será de 135mm de longitud abdominal y equivale a 74.6 mm de longitud céfalo-torácica y 223 mm de longitud total.

#### **AUTORIDADES ENCARGADAS DE SU APLICACIÓN.**

La observancia del cumplimiento de esta norma corresponde a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por conducto de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, y a la Secretaría de Marina.

**NOM-007-PESC-1993, para regular el aprovechamiento de las poblaciones de erizo rojo en aguas de jurisdicción federal del Océano Pacífico de la costa oeste de Baja California. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1993, entrando en vigor el 22 de diciembre de 1993.**

El aprovechamiento de erizo rojo se lleva a cabo en la costa oeste de Baja California; ésta es una pesquería que se encuentra en pleno desarrollo y por su alto rendimiento económico juega un papel importante en la economía de las poblaciones ribereñas.

#### **OBJETIVO Y CAMPO DE APLICACIÓN.**

Esta Norma es de observancia obligatoria para quienes se dedican al aprovechamiento comercial de las poblaciones naturales de erizo rojo, en las

aguas de jurisdicción federal de la costa oeste de Baja California y tiene por objeto definir las condiciones para su aprovechamiento en los siguientes términos:

- a) La talla mínima de captura es de 8 cm., de diámetro del caparazón.
- b) Las unidades de pesca autorizadas se integran por una embarcación menor de hasta 24 pies de eslora con motor fuera de borda, equipada con un compresor para el suministro de aire a un buzo quien extraerá el erizo sin utilizar bombas de succión; además del buzo, la tripulación estará compuesta de un bombero y un cabo de vida.
- c) Los erizos deberán entregarse enteros en las plantas de procesamiento.

#### **AUTORIDADES ENCARGADAS DE SU APLICACIÓN.**

La observancia del cumplimiento de esta norma corresponde a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por conducto de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, y a la Secretaría de Marina.

**NOM-008-PESC-1993, para ordenar el aprovechamiento de las especies de pulpo en aguas de jurisdicción federal del Golfo de México y Mar Caribe. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1993, entrando en vigor el 22 del mismo mes y año.**

Las especies de pulpo constituyen un recurso natural que sustenta una importante actividad económica, principalmente en Campeche, Yucatán y Quintana Roo, por lo que para garantizar su sustentabilidad, es necesario proteger a las hembras durante su período de reproducción y desove por medio de vedas y tallas mínimas de captura.

#### **OBJETIVO Y CAMPO DE APLICACIÓN.**

Esta norma es de observancia obligatoria para quienes se dedican al aprovechamiento comercial en aguas de jurisdicción federal del Golfo de México y Mar Caribe, en los siguientes términos:

a) La talla mínima de captura es de 110 mm de longitud del manto.

b) No podrán utilizarse ganchos, fisgas y arpones.

Como podemos observar, la territorialidad de esa norma se circunscribe al Golfo de México y el Mar Caribe, lo que nos deja sin norma aplicable para la extracción, aunque menor de pulpo que se lleva a cabo en el Pacífico.

#### **AUTORIDADES ENCARGADAS DE SU APLICACIÓN.**

La observancia del cumplimiento de esta norma corresponde a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por conducto de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, y a la Secretaría de Marina.

**NOM-009-PESC-1993, Que establece el procedimiento para determinar las épocas y zonas de veda para la captura de las diferentes especies de flora y fauna acuática en Aguas de Jurisdicción Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo de 1994, entrando en vigor el 5 del mismo mes y año.**

Como ya hemos mencionado, nuestro país es uno de los señalados como megadiversos, con una gran variedad de condiciones climáticas y ambientales, que determinan las épocas y zonas en que se presentan los ciclos de reproducción de las especies, por lo que es necesario adoptar un procedimiento ágil para poder, oportunamente, determinar las épocas y zonas de veda. Por lo tanto, en cada norma se especifica el procedimiento para determinar oportunamente las épocas y zonas de veda, a efecto de garantizar la conservación, preservación y aprovechamiento racional de los recursos pesqueros. Así:

a) Las vedas podrán tener un carácter temporal o permanente, en parte o en el total de la zona de distribución de la especie de que se trate.

- b) Las épocas y zonas de veda, deberán darse a conocer mediante aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación, así como las fechas de inicio y término de los mismos.
- c) Y a efecto de que tuviera congruencia con el Reglamento de la Ley de Pesca, se establece que quienes, en las zonas litorales de la región en que se establece la veda, mantengan en existencia especies declaradas en veda, provenientes de capturas en estado fresco, enhielado o congelado, para su comercialización al mayoreo o industrialización, deberán formular inventarios de existencias, mismos que deberán presentarse ante la autoridad pesquera.

La vigilancia del cumplimiento de esta norma corresponde a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por conducto de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, a la Secretaría de Marina; y, en el caso de Áreas Naturales Protegidas que tengan ecosistemas costeros y de especies marinas protegidas, a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

**NOM-013-PESC-1994, para regular el aprovechamiento de las especies de caracol en aguas de jurisdicción federal de los Estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1995, entrando en vigor al día siguiente.**

El caracol de la región que comprende los Estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán, ha registrado variaciones en su abundancia en diferentes zonas de la región, por lo que las medidas de regulación que se consideren deberán tomar en cuenta estas variaciones zonales, aunado a que aproximadamente entre el 96 y el 98% de las capturas totales del recurso están compuestas por el caracol rosa o reina, que alcanza su talla de primera madurez, a partir de los 20 cm, de longitud de concha, lo que hace necesario, a fin de garantizar su sostenibilidad, el establecimiento de tallas mínimas de captura.

## **OBJETIVO Y CAMPO DE APLICACIÓN.**

Esta norma es de observancia obligatoria para aquellas personas que se dedican a la extracción comercial de caracol en las aguas de jurisdicción federal de los Estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán. Tiene como objetivo establecer los términos y condiciones para su aprovechamiento, siendo éstas aplicables al caracol rosa o reina, caracol blanco o lanceta, caracol trompillo y caracol Chactel, bajo las siguientes condiciones:

a) Respetar las tallas mínimas de captura, que son:

Especie	Talla mínima de captura (cm. de longitud de concha)
Caracol rosa o reina	20
Caracol blanco o lanceta	18
Caracol trompillo	22
Caracol Chactel	30

b) Respetar las cuotas de captura establecidas.

c) El permisionario o concesionario deberá presentar a la autoridad pesquera un informe mensual sobre los resultados de sus operaciones de extracción.

Las autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de esta norma son la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por conducto de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, y la Secretaría de Marina.

Éstas son las Normas Oficiales Mexicanas, más representativas en cuanto a pesca comercial se refiere, en virtud de su campo de aplicación, o bien de la importancia de las pesquerías que regulan. Sin embargo, además de éstas, existen algunas otras que regulan pesquerías muy pequeñas o regionales; por lo que en afán de no cansar al lector del presente trabajo recepcional, sólo serán enumeradas como referencia.

**NOM-015-PESC-1994, para regular la extracción de las existencias naturales de ostión en los sistemas lagunarios estuarinos del Estado de Tabasco.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1995, entrando en vigor el 26 del mismo mes y año.

**NOM-016-PESC-1994, para regular la pesca de lisa, liseta o lebrancha en aguas de jurisdicción federal del Golfo de México y Mar Caribe, así como el Océano Pacífico, incluyendo el Golfo de California.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1995, entrando al día siguiente en vigor.

**NOM-024-PESC-1999, regula el aprovechamiento de los recursos pesqueros en el embalse de la presa Vicente Guerrero, su derivadora y el canal principal, ubicados en el Estado de Tamaulipas,** publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero del 2000, entrando en vigor el 9 de abril del mismo año.

**NOM-025-PESC-1999, regula el aprovechamiento de los recursos pesqueros en el embalse de la presa Luis Donald Colosio Murrieta (Hultes), ubicado en los Estados de Sinaloa, Sonora y Chihuahua.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero del 2000, entrando en vigor el 9 de abril del mismo mes y año.

**NOM-026-PESC-1999, regula el aprovechamiento de los recursos pesqueros en el embalse de la presa Agamilpa, ubicado en el Estado de Nayarit**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero del 2000, entrando en vigor el 9 de abril del mismo mes y año.

### **2.2.3. TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE PESCA COMERCIAL.**

#### **2.2.3.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.**

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Como podemos observar, los Tratados Internacionales deben estar de acuerdo con el texto constitucional, para poder considerarse como "Ley Suprema de la Nación", además deben ser celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, que como ya lo hemos señalado en el primer capítulo de este trabajo recepcional, tiene dicha facultad de conformidad con los artículos 76, fracc. I, y en relación con el 89, fracc. X, se fundamenta su coparticipación con el Ejecutivo en la celebración de estos instrumentos jurídicos, correspondiendo al Ejecutivo dirigir las relaciones internacionales de nuestro país, mientras que el Senado controla las negociaciones y representaciones diplomáticas; por ello, no sólo aprueba los tratados, sino que también ratifica los nombramientos de los diplomáticos y cónsules generales.

#### **2.2.3.2 CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR.**

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar fue firmada por el plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos, ad referendum, el 10 de diciembre de 1982, fue aprobada por la Cámara de Senadores el 29 del

mismo mes y año, ratificada por el entonces Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, el 21 de febrero de 1983 y depositada ante la Organización de las Naciones Unidas el 18 de marzo, del mismo año. Fue promulgada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 1983.

Esta Convención tiene como objetivo el establecer un orden jurídico para los mares y océanos, facilitar la comunicación internacional y promover los usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y suficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos; así mismo, busca desarrollar los principios en los que la Organización de las Naciones Unidas, declaró solemnemente que las zonas de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de jurisdicción nacional, así como sus recursos, son patrimonio común de la humanidad, cuya exploración y explotación se realizará en beneficio de la humanidad, independientemente de la situación geográfica de los Estados. Como podemos observar, si bien ésta no es una Convención que regule la pesca en particular, sí hace referencia a ella en cuanto a la delimitación de las zonas marinas de los Estados.

#### **LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA.**

La Zona Económica Exclusiva se define, según la CONVEMAR (artículos 55 y 56), como un área situada más allá del mar territorial adyacente, en la cual el Estado ribereño tiene, entre otros, los derechos de soberanía para la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales vivos, determinando la captura permisible, asegurando su preservación mediante medidas adecuadas de conservación y administración; así mismo, deberá tomar las medidas necesarias para preservar o restablecer las poblaciones de las especies capturadas o asociadas a ellas. Aunado a lo anterior, el Estado ribereño promoverá el objetivo de la utilización óptima de los recursos vivos dentro de la

zona económica exclusiva, así como su capacidad de captura, y cuando el Estado no tenga la capacidad para explotar todo su índice de captura dará acceso a otros Estados sobre el excedente de la captura permisible mediante acuerdos u otros instrumentos jurídicos. A este respecto, el numeral 4 del artículo 62 de la Convención señala:

*Artículo 62. - Utilización de los recursos vivos.*

*...4.- Los nacionales de otros Estados que pesquen en la zona económica exclusiva observarán las medidas de conservación y demás modalidades y condiciones establecidas en las leyes y reglamentos del Estado ribereño. Estas leyes y reglamentos estarán en consonancia con esta Convención y podrán referirse a las siguientes cuestiones:*

- a) La concesión de licencias a pescadores, buques y equipos de pesca, incluidos el pago de derechos y otras formas de remuneración que, en el caso de los Estados ribereños en desarrollo, podrán consistir en una compensación adecuada con respecto a la financiación, el equipo y la tecnología de la industria pesquera;*
- b) La determinación de las especies que puedan capturarse y la fijación de las cuotas de captura, ya sea en relación con determinadas poblaciones o grupos de poblaciones, con la captura por buques durante un cierto período o con la captura de por nacionales de cualquier Estado durante un período determinado;*
- c) La reglamentación de las temporadas y áreas de pesca, el tipo, tamaño y cantidad de aparejos y los tipos, tamaño y número de buques pesqueros que puedan utilizarse;*
- d) La fijación de la edad y tamaño de los peces y de otras especies que puedan capturarse;*
- e) La determinación de la información que deban proporcionar los buques pesqueros, incluidas estadísticas sobre capturas y esfuerzos de pesca e informes sobre la posición de los buques;*
- f) La exigencia de que, bajo la autorización y control del Estado ribereño, se realicen determinados programas de investigación pesquera y la reglamentación de la realización de tales investigaciones, incluidos el muestreo de las capturas, el destino de las muestras y la comunicación de los datos científicos conexos;*
- g) El embarque, por el Estado ribereño, de observadores o personal en formación en tales buques;*
- h) La descarga por tales buques de toda la captura, o parte de ella, en los puertos del Estado ribereño;*
- i) Las modalidades y condiciones relativas a las empresas conjuntas o a otros arreglos de cooperación;*
- j) Los requisitos en cuanto a la formación de personal y la transmisión de la tecnología pesquera, incluido el aumento de la capacidad del Estado ribereño para emprender investigaciones pesqueras;*
- k) Los procedimientos de ejecución.*

Como podemos observar, tanto en la Convención como en la Ley de Pesca se habla de excedentes pesqueros, abriendo la posibilidad de que sean

capturados por embarcaciones extranjeras; sin embargo, éstas deben cumplir con lo que especifica la Normatividad de la materia en el país. Además, deberán, en reciprocidad a la oportunidad de pesca que el Estado ribereño le está brindando, participar con él en las investigaciones pesqueras, así como en la capacitación de personal para su flota pesquera.

## **LA ALTA MAR.**

La Alta Mar es la parte del mar que no se encuentra bajo la jurisdicción de ningún Estado y en la cual existe libertad de navegación; de sobrevuelo; de tendido de cables y tuberías submarinas, con las limitantes que la misma Convención establece; libertad de construcción de islas artificiales, siempre que no vayan en contra de la Convención y el derecho internacional, no pudiendo ningún Estado reivindicar soberanía sobre la Alta Mar; libertad de investigación científica y la libertad que es de nuestro interés, libertad de pesca; y, por lo tanto, la analizaremos más detalladamente.

La sección segunda, "*Conservación y administración de los recursos vivos en la Alta Mar*", de la CONVEMAR, es la que establece los lineamientos de regulación de la pesca en la Alta Mar. Señala en primer lugar que todos los Estados tienen derecho a que sus nacionales se dediquen a la pesca en Alta Mar, siempre que, además de cumplir con lo dispuesto en la sección de referencia, cumplan con sus obligaciones convencionales y respeten los derechos y deberes, así como los intereses de los Estados ribereños, en cuanto a especies de su interés. Aunado a lo anterior, es deber de los Estados adoptar medidas para la conservación de los recursos vivos de la Alta Mar en relación con sus nacionales, o bien de cooperar con otros Estados en su adopción. En el caso de Estados cuyos nacionales exploten idénticos o diferentes recursos vivos que se encuentren situados en la misma zona, celebrarán negociaciones con miras a tomar las medidas necesarias para su conservación, y con esta finalidad tomarán las medidas para establecer

organizaciones regionales o subregionales de pesca. Como medidas de conservación, los Estados deberán:

- a) Determinar la captura permisible y establecer otras medidas de conservación, tomando en cuenta los datos científicos más fidedignos de que se dispongan con miras a mantener o restablecer las poblaciones de especies capturadas, teniendo en cuenta las modalidades de la pesca, la interdependencia de las poblaciones y cualesquiera otra norma internacional, generalmente recomendada, así como los efectos sobre las especies asociadas con las especies capturadas o dependientes de ellas.
- b) Tomar en cuenta la información científica disponible, las estadísticas sobre capturas y esfuerzos de pesca y cualquier otro dato pertinente para la conservación de las poblaciones de peces, información que se intercambiará por medio de las organizaciones internacionales competentes, cuando proceda, contando con la participación de todos los Estados interesados.
- c) Garantizar que las medidas de conservación y su aplicación no entrañen discriminación de hecho o de derecho contra los pescadores de ningún otro Estado.

Como podemos observar, en el caso de la pesca en Alta Mar el requisito fundamental es la conservación e igualdad con los otros Estados; de ahí podemos desprender el por qué en la Ley de Pesca, el requisito para poder pescar en Alta mar es la autorización, pues con ésta se hace conocedor al gobierno de nuestro país de que sus nacionales pescarán en Alta mar, sin que por esta razón el gobierno mexicano, les imponga mayores requisitos o limitantes que los que la misma Convención establece.

### **2.2.3.3. CONVENCIÓN INTERAMERICANA DEL ATÚN TROPICAL.**

#### **INTRODUCCIÓN:**

La industria atunera en México constituye uno de los principales soportes de la actividad pesquera mexicana. Los antecedentes más inmediatos del

desarrollo alcanzado por esta industria pueden ubicarse a partir de 1976, cuando a fin de ejercer los derechos de soberanía sobre la Zona Económica Exclusiva, el gobierno mexicano decide dar un fuerte impulso a la pesquería del atún mediante, entre otros aspectos, la adquisición y el fortalecimiento de la capacidad de captura de la flota atunera mexicana. Así, en 1996, la pesca de atún aportó aproximadamente el 9.9% de la producción pesquera total del país, ubicándose en términos de volumen en la segunda, superada sólo por la sardina; y, en el mismo lugar en cuanto a valor económico, superada sólo por la de camarón.

Sin embargo, en materia de atún no todo ha sido fácil, por el contrario, se ha tenido que recorrer un largo camino, pues es una pesquería sujeta a múltiples intereses internacionales, de índole económico, político y, obviamente, comercial; siendo su manifestación más evidente los embargos comerciales que ha sufrido nuestro país. Los cuales han comenzado desde 1933 a 1935, cuando por causa de los impuestos que se debían pagar por la importación de atún a los Estados Unidos, se implantó el primer embargo atunero; el segundo fue de 1980 a 1986, cuando los Estados Unidos, en razón de la Ley Magnuson, no reconocen la jurisdicción de las 200 millas de la Zona Económica Exclusiva; y, el más reciente que comenzó en 1991 y, en la realidad, continúa hasta la fecha.

La Convención Interamericana del Atún Tropical fue signada originalmente el 31 de mayo de 1949, entre Estados Unidos y Costa Rica; posteriormente, cincuenta años después, el 4 de junio de 1999, México se adhirió a ella, por lo que con fecha 19 de julio de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Promulgatorio de la Convención entre los Estados Unidos de América y la República de Costa Rica, para el establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical, suscrita en la Ciudad de Washington el treinta y uno de mayo de mil novecientos cuarenta y nueve. La cual tiene como objetivo mantener las poblaciones de atunes aleta amarilla y bonitos, así como otras

especies de peces existentes en el Océano Pacífico Oriental. Esta Comisión tiene las funciones y obligaciones siguientes:

- a) Llevar a cabo investigaciones sobre la abundancia, biología, biometría y ecología de los atunes de aleta amarilla y bonitos de las aguas del Pacífico Oriental, así como también de las clases de pescado que se usan como carnadas en la pesca de atún, especialmente sardinias; aunado a los efectos de los factores naturales y la acción del hombre en la abundancia de las especies que sostienen a la pesquería.
- b) Compilar y analizar informes relativos a las condiciones presentes y pasadas y de las tendencias que se observen en las poblaciones de peces a que se refiere la Convención.
- c) Estudiar y analizar informes relativos a los sistemas y maneras de mantener y aumentar las poblaciones de peces a que ya nos hemos referido.
- d) Recomendar con base en investigación científica las acciones necesarias para mantener en niveles que permitan la pesca máxima constante de atún, las poblaciones de peces a que se refiere la presente Convención.
- e) Compilar estadísticas y toda clase de informes relativos a la pesca y a las operaciones de las embarcaciones pesqueras en la zona en el Océano Pacífico Oriental.
- f) Publicar informes sobre los resultados de las investigaciones, así como datos científicos o de otra índole que se relacionen con las pesquerías a que se refiere la Convención.

#### **2.2.3.4. ACUERDO SOBRE EL PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS DELFINES.**

El veintiuno de mayo de mil novecientos noventa y ocho, el plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos firmó el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines, adoptado en la Ciudad de Washington, D.C., Estados Unidos de América, en la misma fecha. Dicho Acuerdo fue aprobado por

la Cámara de Senadores el veintidós de octubre del mismo año, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de diciembre del mismo año, por lo tanto para su debida observancia se promulgó el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 1999.

#### **OBJETIVOS:**

- a) Reducir progresivamente la mortalidad incidental de delfines en la pesquería de atún con red de cerco, a través del establecimiento de límites anuales.
- b) Buscar métodos ambientalmente adecuados para capturar atunes aleta amarilla no asociados con delfines.
- c) Asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las poblaciones de atún, así como las de los recursos marinos vivos relacionados con esta pesquería, tomando en cuenta la interrelación entre especies en el ecosistema; particularmente, evitar, reducir y minimizar la captura incidental y los descartes de atunes juveniles y especies no-objetivo.

#### **ÁREA DE APLICACIÓN DEL ACUERDO.**

El área de aplicación del Acuerdo comprende el área del Océano Pacífico limitada por el litoral de América del Norte Central y del Sur, por las siguientes líneas:

- a. El paralelo 40° Norte desde la costa de América del Norte hacia su intersección con el meridiano 150° Oeste;
- b. El meridiano 150° Oeste hasta su intersección con el paralelo 40° Sur y de este paralelo hasta su intersección con la costa de América del Sur.

#### **MEDIDAS GENERALES.**

Las partes en este Acuerdo:

- a. Tomarán las medidas necesarias para asegurar la conservación de los ecosistemas, así como las medidas de conservación y ordenación que aseguren la sostenibilidad a largo plazo de las poblaciones de atún.
- b. Tomarán medidas conforme a sus capacidades, para evaluar la captura y la captura incidental de atunes aleta amarilla en etapa juvenil y otras poblaciones de organismos vivos marinos relacionados con la pesquería del atún con red de cerco en las áreas del Acuerdo; y, establecerán las medidas para reducir y minimizar la captura de atún aleta amarilla juveniles y otras especies no objetivo, a fin de asegurar la sostenibilidad a largo plazo de la pesquería tomando en cuenta la interrelación entre las especies en el ecosistema.
- c. Limitarán la mortalidad incidental total de delfines en la pesquería de atún con red de cerco a no más de cinco mil ejemplares por año, a través de la adopción e instrumentación de las medidas pertinentes, entre las que se deberán incluir:
  1. El establecimiento de un sistema de incentivos a los capitanes de los buques para continuar reduciendo la mortalidad incidental de delfines, hasta alcanzar el objetivo de eliminar el Índice de mortalidad de delfines en esta pesquería.
  2. El establecimiento en el marco de la CIAT, de un sistema de entrenamiento técnico y certificación para los capitanes de pesca y las tripulaciones sobre el equipo y su uso, así como sobre las técnicas para el rescate y la seguridad de los delfines.
  3. En el marco de la CIAT, promover y apoyar la investigación para mejorar los aparejos, equipos y técnicas de pesca, incluidos, desde luego, los utilizados en la pesca de atunes asociados a delfines.
  4. El establecimiento de un sistema equitativo para la asignación de los límites anuales de mortalidad de delfines, los cuales serán establecidos por las partes con base en la mejor evidencia científica disponible del 0.1% de la estimación mínima de abundancia, calculada por el Servicio Nacional de Pesquerías Marinas de Estados Unidos o una norma de cálculo equivalente

que eventualmente podrá desarrollar o recomendar el consejo científico asesor, sin que en ningún caso el límite anual pueda exceder los cinco mil ejemplares anuales.

5. Exigir a sus respectivos buques que tengan asignado un límite de mortalidad de delfines o que de alguna manera operen en el área del Acuerdo a cumplir con los siguientes requisitos:
  - A. Tener una red de cerco equipada con un paño de protección de delfines.
  - B. Tener al menos tres lanchas utilizables con bridas u postes o cabos de remolque.
  - C. Tener una balsa utilizable adecuada para la observación y rescate de delfines.
  - D. Tener al menos dos visores de buceo adecuados para la observación bajo el agua.
  - E. Tener un reflector de largo alcance.

En cuanto a la protección y rescate de delfines y prohibiciones, los buques con capacidad de acarreo superior a las 363 toneladas métricas deberán:

- A. Realizar las maniobras de retroceso durante cada lance en el cual se capturan delfines, hasta que ya no sea posible sacar a los mismos de la red mediante este procedimiento, en el cual por lo menos una persona debe ayudar.
- B. Continuar los esfuerzos para liberar todo delfín vivo que quede en la red después del retroceso, de manera que todos los delfines vivos sean liberados antes de iniciar el embolsamiento.
- C. No embolsar delfines vivos.
- D. Evitar herir o matar delfines capturados en las faenas de pesca.
- E. No usar ningún tipo de explosivo durante cualquiera de las fases de operación de pesca que involucre delfines.

- F. Completar las maniobras de retroceso a más tardar treinta minutos después de la puesta del sol.
- G. Establecer un sistema para el seguimiento y verificación del atún capturado con y sin mortalidad o daño severo a delfines,
- H. Realizar el intercambio de información obtenida en virtud de la información científica de manera completa y oportuna.
- I. Realizar investigaciones con el propósito de buscar formas ambientalmente adecuadas para capturar atunes aleta amarilla grandes que no estén asociados a delfines.

Aunado a lo anterior, las Partes se comprometen a desarrollar e instrumentar medidas para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de los recursos marinos vivos asociados con la pesquería del atún con red de cerco en el área del Acuerdo, tomando en cuenta las interrelaciones entre las especies en el ecosistema. Con este propósito, las Partes desarrollarán y llevarán a cabo un programa para evaluar, monitorear y minimizar, la captura incidental de atún juvenil, así como el uso de artes de pesca selectivas, ambientalmente adecuadas y eficientes en relación con su costo; y, exigirán a sus buques que liberen vivas, en la medida de lo posible, a las tortugas marinas y otras especies amenazadas o en peligro, que hayan sido capturadas incidentalmente.

#### **CUMPLIMIENTO**

Cada una de las Partes velará que los buques que se encuentren bajo su jurisdicción cumplan con las medidas adoptadas de conformidad con el Acuerdo; para tal efecto, las Partes crearán un programa de certificación e Inspección anual a efecto de verificar que los buques cumplan con los requisitos de operación que ya hemos señalado, así como con el programa de observadores a bordo, el cual consiste en que los buques con capacidad de acareo superior a 363 toneladas métricas deben llevar a bordo un observador durante cada viaje de pesca, el cual tiene entre otras obligaciones, el recopilar toda la información sobre las

operaciones de pesca del buque, preparar informes con los datos recopilados de conformidad con este párrafo y proporcionar al capitán del buque la oportunidad de incluir en esos informes cualquier información que considere conveniente y, posteriormente, proporcionar esos informes al Director o al Programa nacional pertinente.

Como podemos observar, en materia de Pesca Comercial, los convenios existentes en nuestro país se refieren básicamente a la pesquería del atún, y sobre todo a la relación de ésta con los mamíferos marinos, en específico los delfines; de ahí que es en esta materia en donde la flota pesquera de nuestro país es una de las más avanzadas del mundo en cuanto a la protección de delfines y cumplimiento de la normatividad se refiere, teniendo tasas de mortalidad de delfines ya muy cercanas a cero. Por lo que podemos decir que, por lo menos, en esta materia el cumplimiento de la normatividad y la protección de los recursos marinos asociados con esta pesquería no sólo es un discurso, sino una realidad tangente que se aplica día a día.

#### **2.2.3.5. CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LA PESCA RESPONSABLE.**

El Código de Conducta para la Pesca Responsable, es un instrumento que establece principios y normas aplicables para la conservación, ordenación y desarrollo de todas las pesquerías, de manera no obligatoria; sin embargo, el Código fue adoptado por unanimidad el 31 de octubre de 1995, por la Conferencia de la FAO. Lo anterior, tomando en cuenta que la pesca constituye una fuente vital de alimentos, empleo, recreación, comercio y bienestar económico para las poblaciones de todo el mundo, por lo que debe llevarse a cabo de manera responsable con miras a asegurar su conservación, la gestión y el desarrollo eficaces de los recursos acuáticos vivos, con el debido respeto del ecosistema y de la biodiversidad.

#### **NATURALEZA Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.**

El Código de Conducta para la Pesca Responsable es voluntario, aunque algunas de sus partes están basadas en normas de derecho internacional que por medio de otros instrumentos jurídicos han adquirido carácter vinculante entre las Partes. El Código es de aplicación mundial y está dirigido a los miembros y no miembros de la FAO, a las entidades pesqueras, a las organizaciones subregionales, regionales y mundiales, tanto gubernamentales como no gubernamentales y a todas las personas involucradas en la conservación de los recursos pesqueros y la ordenación y desarrollo de la pesca, tales como los pescadores y aquellos que se dedican al aprovechamiento y comercialización de pescado y productos pesqueros. El Código contiene principios y normas aplicables a la conservación, la ordenación y el desarrollo de todas las pesquerías, abarca también la captura, el procesamiento y el comercio de pescado y productos pesqueros, las operaciones pesqueras, la acuicultura, la investigación pesquera y la integración de la pesca en la ordenación de la zona costera.

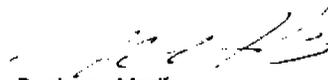
## **OBJETIVOS.**

Los objetivos del Código son:

- a) Establecer principios, de conformidad con las normas del derecho internacional pertinentes, para que la pesca y las actividades relacionadas con la misma se lleven a cabo de forma responsable, teniendo en cuenta todos los aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, sociales, ambientales y comerciales pertinentes;
- b) Establecer principios y criterios para elaborar y aplicar políticas nacionales encaminadas a la conservación de los recursos pesqueros y a la ordenación y desarrollo de la pesca responsable y a formular y aplicar las medidas apropiadas;
- c) Proporcionar orientaciones que puedan utilizarse, cuando sea oportuno, en la formulación y aplicación de acuerdos internacionales y otros instrumentos jurídicos tanto obligatorios como voluntarios;

- d) Servir como instrumento de referencia para ayudar a los Estados a establecer o mejorar el marco jurídico e institucional necesario para el ejercicio de la pesca responsable y a formular y aplicar las medidas apropiadas;
- e) Facilitar y promover la cooperación técnica y financiera, así como otros tipos de cooperación en la conservación de los recursos pesqueros y la ordenación y el desarrollo de la pesca;
- f) Promover la contribución de la pesca a la seguridad alimentaria y a la calidad de la alimentación, otorgando prioridad a las necesidades nutricionales de las comunidades locales;
- g) Promover la protección de los recursos acuáticos vivos y sus ambientes acuáticos, así como de las áreas costeras;
- h) Promover el comercio de pescado y productos pesqueros, de conformidad con las normas internacionales pertinentes y evitar el uso de medidas que constituyan obstáculos encubiertos a dicho comercio;
- i) Promover la investigación pesquera, así como de los ecosistemas asociados y factores medioambientales pertinentes;
- j) Ofrecer normas de conducta para todas las personas involucradas en el sector pesquero.

Como podemos observar, aunque el Código no es un instrumento internacional vinculatorio, por sí mismo, sí es una compilación, por así llamarlo, de normas internacionales, en muchos casos adoptadas dentro de la normatividad nacional. Su finalidad es como la de todos los instrumentos jurídicos en materia de pesca, lograr la sustentabilidad de la misma, dañando lo menos posible a los organismos acuáticos vivos, así como su entorno; y, lograr con ello que la actividad pesquera sea viable no sólo para nosotros y nuestros hijos, sino para todas las generaciones venideras.

  
Dr. Filiberto Pacheco Martínez  
Fecha de aprobación: 12 de febrero del  
2004

### **CAPÍTULO 3. AUTORIDADES EN MATERIA DE PESCA COMERCIAL.**

3.1. Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca. 3.2. Secretaría de Marina 3.3. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales 3.4. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente 3.5. Procuraduría General de la República.

Antes de entrar al análisis de las autoridades encargadas de aplicar la normatividad en materia de recursos pesqueros, es importante recordar que la pesca comercial (salvo algunas pequeñas excepciones, que no son siquiera representativas), es de carácter federal. Recordemos que en el capítulo anterior comentamos que la Ley de Pesca, es la principal reguladora de la materia y es reglamentaria del artículo 27 constitucional, toda vez que los recursos pesqueros son propiedad de la Nación, y es en las aguas de jurisdicción federal en donde se lleva a cabo el desarrollo de dicha actividad, por lo que de las autoridades que hablaremos son, obviamente, autoridades federales, que cuentan con representaciones diversas en los Estados de la República, según lo iremos analizando. Por ser ésta la que en mayor medida lleva la carga de la aplicación de la normatividad en materia pesquera, veremos en primera instancia a la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca.

#### **3.1. COMISIÓN NACIONAL DE ACUACULTURA Y PESCA.**

La Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que apenas se encuentra "en pañales". Se creó mediante una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del año dos mil, la cual prevé en el artículo 35:

Artículo 35.- A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...

...XXI. 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 la acuicultura; 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 acuicultura que requiere el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares;
- d) Proponer a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. La expedición de 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;

Aunado a esto, en la misma fecha se reformó la fracción VI del artículo 3º de la Ley de Pesca, otorgando a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la facultad de fijar los métodos y medidas para la conservación de los recursos pesqueros y la repoblación de las áreas de pesca en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; regular la creación de áreas de refugio, para proteger las especies acuáticas que así lo requieran, y establecer las épocas y zonas de veda. Así mismo, en ejercicio de estas facultades, se confieren las facultades contenidas en los artículos cuarto y quinto de la misma Ley, es decir, las de inspección y vigilancia.

Con este cambio de atribuciones, podemos realizar varias reflexiones, en primer lugar, si tomamos en cuenta que antes de estas reformas la pesca se encontraba bajo las atribuciones de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que tiene entre sus fines primordiales la

conservación del medio ambiente, podemos decir que la pesca se encontraba bajo un régimen de sostenibilidad; sin embargo, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, tiene fines principalmente de fomento, como se puede desprender no sólo de sus facultades, sino de la simple redacción de la fracción XXI del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "Fomentar la actividad pesquera". De manera que la pesca pasó de un régimen sí, obviamente, de explotación, pero bajo un marco de cuidado al ambiente, a uno de fomento en donde lo más importante es aprovechar. Pero por si esto sonara grave, aún hay más, durante muchos años la autoridad pesquera otorgaba permisos y concesiones, y realizaba labores de inspección y vigilancia sobre los mismos, por lo tanto, era juez y parte, lo cual ocasionaba graves problemas de corrupción; por lo que en 1992, se crea la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en donde ya quedan divididas las funciones, por un lado, se otorgan los permisos y autorizaciones por parte de la entonces Secretaría de Pesca y, por el otro, se realiza la inspección y vigilancia por parte de la PROFEPA, evitando con ello que la autoridad fuera juez y parte en materia de recursos pesqueros. Sin embargo, con la creación de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca se regresa al esquema de una "Super" autoridad, que es juez y parte en materia de pesca, teniendo facultades para todo. Pero en fin, esas son las políticas sexenales, aunque los recursos pesqueros no lo sean.

La estructura y funcionamiento de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, se encuentra definida en el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por ser la primera, como ya dijimos, un órgano desconcentrado de esta última.

**A. Unidades administrativas:**

- I. Dirección General de Planeación, Programación y Evaluación. Esta Dirección tiene entre sus principales atribuciones:
  - a) En materia de planeación.

- Proponer políticas y fijar lineamientos para llevar a cabo el proceso de planeación, así como los que permitan dar unidad y congruencia a las acciones de pesca y acuicultura, y supervisar y evaluar el cumplimiento de los mismos para el desarrollo sustentable de la pesca, así como la coherencia entre los planes y la asignación de recursos.
- b) En materia de estadística e información.
- Establecer, operar y mantener actualizado el sistema de información acuícola y pesquera. Así como integrar y publicar la información.
  - Diseñar y operar el Registro Nacional de la Pesca.
- c) En materia de asuntos internacionales.
- Proponer al comisionado la política internacional en materia de acuicultura y pesca, así como coordinar, dar seguimiento y evaluar la participación de la comisión en foros, organismos y reuniones internacionales en materia pesquera y acuícola; así como programar, coordinar y evaluar el pago de cuotas a organizaciones e instituciones internacionales en los que participe la comisión. Lo anterior, con la participación de las autoridades correspondientes.
- II. Dirección General de Ordenamiento Pesquero y Acuícola. Tiene entre otras atribuciones:
- a) En materia de políticas pesqueras.
- Proponer e implantar los lineamientos y estrategias para el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas, así como los esquemas para el ordenamiento de la pesca y la acuicultura.
  - Analizar, considerando la información del Instituto Nacional de la Pesca, el comportamiento de las pesquerías y establecer las tallas o pesos mínimos de las especies, asignación de volúmenes y cuotas de captura y las zonas de explotación; así como proponer junto con

la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, las medidas pertinentes, para su conservación o repoblación, en cuyo caso definirá las acciones que deberán realizar los permisionarios o concesionarios.

- b) En materia de permisos y concesiones.
    - Otorgar, modificar, extinguir, revocar y anular los permisos y autorizaciones relativos a las actividades pesqueras y acuícolas.
    - Proponer el otorgamiento, modificación, revocación, caducidad y anulación de las concesiones de pesca y acuícolas, así como determinar sus términos y restricciones.
  - c) En materia de sanidad acuícola.
    - Otorgar los certificados de sanidad de organismos acuáticos vivos y de instalaciones acuícolas.
- III. Dirección General de Organización y Fomento. Tiene entre sus principales atribuciones:
- a) En materia de fomento.
    - Promover el establecimiento de zonas de acuacultura y la construcción de parques y unidades de producción acuícola, así como promover la inversión en infraestructura básica para proyectos acuícolas y de pesca.
    - Promover el desarrollo de la pesca deportivo-recreativa en el marco del programa de ordenamiento de esta actividad.
  - b) En materia de organización.
    - Formular, coordinar y ejecutar los programas para el fomento de las actividades pesquera y acuícola, así como políticas y programas de organización y capacitación de incremento de la productividad y competitividad en materia pesquera, aunado a fomentar el consumo de los organismos acuáticos cultivados, así como los productos pesqueros, asegurando su abasto y distribución.

- IV. Dirección General de Infraestructura. Ésta tiene entre sus facultades:
- Planear y promover con base en la política pesquera y acuícola, las obras de infraestructura necesarias para el desarrollo del sector, observando la normatividad aplicable.
  - Regular la formación y organización de la flota pesquera nacional y participar en el comité consultivo nacional de la flota.
  - Promover políticas y programas generales de construcción, localización, operación, mantenimiento, conservación y reposición de las embarcaciones pesqueras.
- V. Dirección General de Inspección y Vigilancia. Ésta dirección tiene unas de las facultades más importantes en materia de protección de los recursos pesqueros, que son:
- Formular y conducir la política general de inspección y vigilancia en materia pesquera y acuícola.
  - Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de pesca y acuicultura, así como el cumplimiento de las concesiones, permisos y autorizaciones en la materia, conjuntamente con:
    1. Solicitar la acreditación de la legal procedencia de los productos y subproductos pesqueros y acuícolas.
    2. Vigilar que se cumplan las normas vigentes en las operaciones de carga y descarga, así como de cambio de tripulantes en embarcaciones pesqueras de bandera mexicana.
    3. Vigilar el cumplimiento del inventario de veda.
  - Calificar e imponer las sanciones que correspondan, con excepción de la de revocación de permisos, concesiones y autorizaciones, así como denunciar ante el Ministerio Público los hechos de los que tenga conocimiento con motivo de la inspección y vigilancia en materia de pesca y acuicultura.

Como unidades administrativas de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, además de las anteriores, existen otras dos cuyas funciones no aparecen en el Reglamento Interior y son:

- a) La Unidad de Administración.
- b) La Unidad de Asuntos Jurídicos.

Como hemos observado, la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, es el "Super órgano" en materia de pesca comercial, sin embargo, de la redacción de las facultades que le han sido conferidas, nos surgen varias dudas, que poco a poco trataremos de resolver, cuando las facultades y el Reglamento nos lo permitan; y, en caso de no poder hacerlo, sería bueno preguntarle al legislador a qué hora hizo las reformas, porque quizá fue de noche.

La primera pregunta que nos viene a la mente es: ¿cómo le va a hacer para poder cumplir con sus funciones? Pues hay que tomar en cuenta que no tiene delegaciones en los Estados, entonces ¿tendrá un "Super equipo" que puede estar hoy en Veracruz, mañana en Baja California y pasado en Yucatán? En la realidad, la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca se apoya en las delegaciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Para "subsana" esto, el 5 de diciembre del 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo por el que se delegan facultades a favor de los delegados de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en los Estados, para comisionar servidores públicos para la práctica de visitas de inspección y verificación, así como para ordenar las mismas y para instrumentar procedimientos de calificación de infracciones, en las materias de acuacultura y pesca. Como vemos, el acuerdo no subsana gran cosa porque, ahora, nos surge otra pregunta: ¿quién tiene facultades para substanciar los procedimientos administrativos? Y esta pregunta es aún más difícil de contestar, así que empecemos a descalificar: la Dirección de Inspección y Vigilancia tiene facultades para calificar el acta e imponer sanciones, de qué

manera lo va a hacer si no puede substanciar el procedimiento administrativo. Recordemos que la calificación es un acto inicial dentro del procedimiento en el cual se determina la existencia o no de una posible infracción a la normatividad, y la imposición de la sanción es un acto que se da como consecuencia del desahogo y resolución del procedimiento, pero durante el mismo, se debe dar al particular la posibilidad de defenderse y alegar lo que a su derecho convenga, así como emitir los acuerdos de trámite que correspondan; y, es más, la sanción debe imponerse en virtud de una resolución dictada tomando en cuenta todo lo que se haya desahogado durante el procedimiento. Entonces, tomando esto en cuenta: ¿quién lo va a hacer?, o más específicamente, ¿quién tiene las facultades para hacerlo? Y bueno ésta es una tesis para obtener el título de licenciado en derecho, entonces como buenos estudiantes de la materia, contestaríamos, pues la Unidad de Asuntos Jurídicos, respuesta muy lógica, (o al menos eso creeríamos)... pero, otra vez estamos equivocados, la Unidad de Asuntos Jurídicos, aunque nos duela a los abogados, no puede hacer nada, porque no tiene facultades. Recordemos ese principio que aprendimos en Introducción al Estudio del Derecho y que se nos fue repitiendo a lo largo de toda la carrera de que la autoridad no puede hacer nada más que lo que la ley le faculta; bueno, pues al Ejecutivo Federal, nadie se lo enseñó y, por tanto, se le olvidó darle facultades a la Unidad de Asuntos Jurídicos, y ahora en su nuevo acuerdo de delegación de funciones, también se le olvidó. Entonces, quedamos con la misma duda: con fundamento en qué firman los acuerdos el Director de Inspección y Vigilancia y, ahora, los delegados de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Pero, tranquilicémonos, no hay que desesperar, ante esto no queda más que, como dice un popular personaje mexicano, agarrarnos la cabeza y decir: ¿y ahora quién podrá ayudarnos?

### 3.2. SECRETARÍA DE MARINA.

La Secretaría de Marina, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene al frente al Secretario del despacho; quien para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de:

I.- Los siguientes funcionarios:

- A. Subsecretario.
- B. Oficial Mayor.
- C. Inspector y Contralor General de Marina.
- D. Jefe del Estado Mayor de la Armada.
- E. Jefe de la Unidad de Planeación Estratégica.
- F. Jefe de la Unidad Jurídica.
- G. Director General de Construcciones Navales.
- H. Director General de Servicios.
- I. Director General de Investigación y Desarrollo.
- J. Director General de Recursos Humanos.
- K. Director General de Administración y Finanzas.

II.- Órganos Colegiados:

- A. Consejo del Almirantazgo.

III.- Unidades desconcentradas:

- A. Fuerzas, Regiones, Zonas, Sectores y otras que se establezcan en el despliegue territorial de la Armada de México.

Ahora que hemos visto de qué manera se compone la Secretaría de Marina, y toda vez que este trabajo recepcional se refiere a la pesca comercial, hablaremos únicamente de las facultades que en esta materia tiene la SEMAR.

A la Dirección General de Investigación y Desarrollo, le corresponde:

Emitir los lineamientos para hacer cumplir las disposiciones en materia de equilibrio ecológico y protección al medio marino, así como autorizar las

solicitudes de vertimientos con base en la legislación aplicable, así como participar en la implementación de las medidas y programas de preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas del medio marino. Aunado a lo anterior, el Reglamento de la Ley de Pesca le da facultades de coadyuvar con la autoridad pesquera en la inspección y vigilancia en la materia, así como al levantar actas de inspección y asegurar bienes y también puede actuar en casos de flagrancia.

### **3.3. SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.**

Al igual que en el caso de la Secretaría de Marina, analizaremos primero cuál es la estructura de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y, posteriormente, veremos cuál de esas unidades administrativas tiene relación con la materia que estamos analizando.

Según el artículo 2º del Reglamento Interior de la Secretaría, ésta contará con las unidades administrativas siguientes:

- I. Secretario.
- II. Subsecretario de Planeación y Política Ambiental.
- III. Subsecretario de Fomento y Normatividad Ambiental.
- IV. Subsecretario de Gestión para la Normatividad Ambiental.
- V. Oficial Mayor.
- VI. Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia.
- VII. Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales.
- VIII. Coordinación General Jurídica.
- IX. Coordinación General de Comunicación Social.
- X. Coordinación General de Delegaciones y Coordinaciones Regionales.
- XI. Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable.
- XII. Dirección General de Planeación y Evaluación.
- XIII. Dirección General de Estadística e Información Ambiental.

- XIV. Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial.
- XV. Dirección General del Sector Primario y Recursos Naturales Renovables.
- XVI. Dirección General de Industria.
- XVII. Dirección General de Fomento Ambiental, Urbano y Turístico.
- XVIII. Dirección General de Energía y Actividades Extractivas.
- XIX. Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental.
- XX. Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas.
- XXI. Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes.
- XXII. Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros.
- XXIII. Dirección General de Vida Silvestre.
- XXIV. Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos.
- XXV. Dirección General de Desarrollo Humano y Organización.
- XXVI. Dirección General de Programación y Presupuesto.
- XXVII. Dirección General de Recursos Materiales, Inmuebles y Servicios.
- XXVIII. Dirección General de Informática y Telecomunicaciones.
- XXIX. Delegaciones Federales.
- XXX. Coordinaciones Regionales.
- XXXI. Órganos Desconcentrados.

Como ya sabemos, con las reformas de noviembre del 2000 la aplicación de la normatividad en materia de pesca comercial pasó a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; sin embargo, una parte aparentemente pequeña se quedó en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, esto es, la que tiene relación con especies protegidas y la que se lleva a cabo en áreas naturales protegidas. Así que en este tenor, veremos cuáles son las áreas relacionadas con su aplicación.

La Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial tendrá entre sus atribuciones: formular la política para conservar y proteger la biodiversidad, para el manejo y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre y de su hábitat, y en materia de quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, con la participación que corresponda a las unidades administrativas competentes de la Secretaría.

Por su parte, la Dirección General del Sector Primario y Recursos Naturales Renovables, tiene entre sus facultades: el diseñar y promover, en el ámbito de competencia de la Secretaría, instrumentos de fomento y normatividad ambiental respecto del aprovechamiento sustentable, conservación y restauración de los suelos, el agua, la biodiversidad terrestre y acuática, los bosques, la flora y fauna silvestres, las áreas naturales protegidas, los recursos pesqueros y sus ecosistemas, especialmente los sujetos a protección especial y sus hábitats críticos, los recursos genéticos y el desarrollo sustentable de las actividades del sector primario, obviamente, entre ellas la pesca.

Por último, la Dirección General de Vida Silvestre tiene entre sus atribuciones: el sancionar conforme a las atribuciones de la Secretaría y en los términos de la legislación aplicable, el proyecto de la Carta Nacional Pesquera que formule la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Además de éstas, se encuentran las facultades que tiene la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como uno de sus órganos desconcentrados; sin embargo, de ellas hablaremos en el punto siguiente de este mismo capítulo. Como vemos, las facultades que tiene la Secretaría, son sobre todo de protección de los recursos, siempre siendo la prioridad el desarrollo sustentable, esto es fácilmente comprensible, toda vez que su ámbito de acción son las áreas naturales protegidas y las especies en riesgo. Por lo tanto, para una mayor comprensión, hablaremos muy brevemente de las áreas naturales protegidas, así como el objetivo de su creación.

Las áreas naturales protegidas son aquellas zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por las actividades del ser humano, o que requieren ser preservadas y restauradas. Su establecimiento tiene por objeto preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos ecológicos. Así como salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; y, asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción amenazadas, las endémicas, raras y las que se encuentran sujetas a protección especial, asegurando el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos.

Como podemos observar, las áreas naturales protegidas, son, como su nombre lo indica, zonas en donde todo está encaminado a la protección de las especies de flora y fauna que en ellas existen, incluyendo, obviamente, las especies pesqueras. Por lo que en estas zonas se permite, de acuerdo a su declaratoria, la explotación de los recursos, pero con mayores limitantes. Es precisamente aquí en donde entran las facultades de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de ahí su importancia, pues aunque no tenga facultades generales en materia de pesca comercial, las que tiene las ejerce en zonas de gran importancia para los recursos naturales de nuestra Nación.

#### **3.4. PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la cual tiene entre sus atribuciones:

- i. Vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, a la restauración de los recursos naturales, así como a la preservación y protección de los recursos forestales, de vida silvestre, quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y sus recursos genéticos, así como las áreas naturales protegidas y establecer las políticas y lineamientos administrativos para tal efecto.

Para el ejercicio y desarrollo de estas atribuciones, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente cuenta con la Subprocuraduría de Recursos Naturales, quien a su vez tiene una Dirección General de Inspección de los Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros, la cual tiene entre sus facultades específicas, con relación a la pesca comercial, las siguientes:

- a. Formular y conducir la política de inspección y vigilancia en materia de conservación y protección de especies acuáticas en riesgo y las que se encuentren en áreas naturales protegidas que incluyan ecosistemas costeros o marinos.
- b. Vigilar el cumplimiento de las restricciones al uso, artes, métodos y equipos de pesca prohibidos, cuando su utilización afecte o pueda afectar las especies acuáticas en riesgo o las que se encuentren en áreas naturales protegidas.
- c. Participar con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en la fijación de las artes, métodos y equipos de pesca prohibidos.
- d. Vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable en materia de los recursos y las áreas naturales protegidas marinas.
- e. Verificar el cumplimiento de las vedas de especies acuáticas en riesgo, así como de la normatividad aplicable en las zonas de refugio para proteger las especies acuáticas y las de las áreas naturales protegidas que incluyan ecosistemas costeros o marinos.

- f. Realizar actos de inspección cuando se detecten o denuncien actividades o prácticas de pesca depredatorias que pongan en riesgo inminente el equilibrio ecológico.
- g. Verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas para proteger a los delfines en las operaciones de pesca de atún con cerco en aguas de jurisdicción federal o las realizadas por embarcaciones de bandera mexicana en aguas internacionales o de jurisdicción de otro país.
- h. Inspeccionar y, en su caso, certificar el uso de los excluidores de tortuga marina para las actividades pesqueras conforme a la normatividad aplicable.

Como podemos observar, las facultades que tiene la PROFEPA, al igual que las que tiene la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, son más que de pesca comercial, de protección a los recursos marinos; sin embargo, al igual que en el caso de la SEMARNAT, esta protección se relaciona también con las especies pesqueras y, en consecuencia, sobre la pesca comercial. A efecto de comprender de mejor manera a qué se refieren estas funciones, hablaremos de los conceptos que en ellas se manejan:

Dentro de las funciones de la Dirección General de Inspección de los Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros, podemos apreciar que se encuentra el vigilar el cumplimiento en las restricciones de artes, métodos y equipos de pesca prohibidos, así como participar junto con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en su fijación. Pero ¿qué son las artes, métodos y equipos de pesca prohibidos? Bueno, para empezar definiremos qué es un arte, equipo o método de pesca. Arte de pesca "*son los instrumentos, implementos, equipos o estructura con que se realiza la captura o extracción de las especies que son objeto de la pesca*"<sup>28</sup>, mientras que el método de pesca "*es el conjunto de técnicas que basado en algún principio de captura,*

---

<sup>28</sup> López Rico, Rubén. Glosario de Términos en Materia Pesquera. El Régimen Jurídico de la Pesca en México. UNAM, México, 1992, pág. 382.

*aprovecha las características etológicas de las especies de pesca, para capturar los ejemplares que forman la población de las distintas especies.*"<sup>29</sup>

Ahora que ya conocemos qué es un arte y un método de pesca, podemos ya señalar cuáles son los prohibidos. A un arte o método de pesca se le puede señalar como prohibido por varias razones, pero en general la determinación se lleva a cabo porque son métodos o técnicas que provocan deterioro al medio ambiente y al ecosistema en general, poniendo en riesgo el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros. Así, como ejemplos de esto tenemos el uso de las redes de arrastre en los sistemas lagunarios-estuarinos, técnica con la que se dañan los fondos del ecosistema, así como los organismos que en ellos habitan; el uso de alimentos balanceados para cebar o atraer a los camarones o cualquier otra especie, debido a que los residuos que dejan los organismos se van quedando en el fondo, provocando con ello la acumulación y la consecuente falta de oxígeno en el sistema, y quitándole así, a las especies que habitan en la zona, este elemento vital para su sobrevivencia; el uso de explosivos, toda vez que pueden experimentar una violenta descomposición química provocada por un detonante y al hacerlo producen gases calientes que se expanden provocando un estallido, cuya onda expansiva puede aturdir o matar a las especies acuáticas, etc.

Como podemos ver, existen diversas artes y métodos de pesca prohibidos, de ahí la importancia de la función otorgada a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; sin embargo, existe un pequeño problema: no existe una Norma que defina claramente cuáles son los métodos de pesca prohibidos, algunos se encuentran definidos en la Ley de Pesca, otros en la Norma Oficial Mexicana que regula la pesquería en la que se usan, pero en muchos de los casos éstos no se encuentran definidos en ningún lado y a pesar de los esfuerzos por expedir una Norma Oficial Mexicana que los defina y determine, ésta aún no se ha podido concretar.

---

<sup>29</sup> Ibidem, pág. 384

Por otro lado, otra de las facultades de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, relacionadas con la pesca comercial, es cuando se detecten o denuncien actividades o prácticas de pesca depredatorias; entonces, en primer rubro, tendríamos que definir qué entendemos por pesca depredatoria. Ésta es aquella que se realiza de forma tal que afecta las poblaciones, esto lo podemos determinar de acuerdo al momento, lugar e instrumentos con los que se lleva a cabo y en virtud de dichas circunstancias se afectan o pueden afectar a la población.

Aunado a lo anterior, la PROFEPA, también tiene otras dos facultades muy importantes, que aunque no son sobre los recursos pesqueros en particular, sí inciden de manera directa sobre la pesca comercial. Una es la verificación del cumplimiento de las disposiciones jurídicas para proteger a los delfines en las operaciones de pesca de atún con cerco, esto es, básicamente, verificar que se cumpla con lo establecido en el Acuerdo Internacional sobre Protección de Delfines y la Convención Interamericana del Atún Tropical, instrumentos jurídicos que ya hemos analizado durante el desarrollo del capítulo anterior. Por otro lado, se encuentra la verificación y certificación de dispositivos excluidores de tortuga, esto se lleva a cabo en las embarcaciones camaroneras y tiene su fundamento en la NOM-002-PESC-1993, misma que de igual forma ya hemos analizado en el capítulo anterior; esta verificación es sumamente importante, pues, de que se lleven correctamente los dispositivos en las redes, depende la vida de una gran cantidad de tortugas que de otra manera quedaban atrapadas en las redes y morían; y, con estos implementos pueden salir sin que tengan daño alguno.

Como podemos observar, las facultades que les han sido asignadas a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, son básicamente de protección a las especies y ecosistemas marinos; y, puesto que esta protección incide sobre las actividades de pesca comercial, nos hemos permitido señalarlas como autoridades en la materia.

### 3.5. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Como todos sabemos, la PGR, no es una autoridad ambiental ni mucho menos pesquera; de acuerdo a nuestra Carta Magna, es la autoridad encargada de la investigación y persecución de los delitos, de ahí su relación con la materia pesquera. Recordemos que el título XXV del Código Penal Federal, está dedicado a los delitos ambientales, y el artículo 420 tipifica los delitos aplicables en materia de pesca comercial, mismos que analizaremos más adelante. Por ahora sólo nos limitaremos a decir que al ser estos delitos de carácter federal, y ser la PGR la encargada de su persecución, es como, aunque de manera indirecta y sólo en el caso de delitos específicos, la PGR, se vuelve una autoridad investigadora y persecutora de delitos en materia de pesca.

Para tal efecto, la Procuraduría cuenta, de acuerdo a un sistema de especialización, con unidades administrativas especializadas en la investigación y persecución de todo tipo de delitos, atendiendo a las formas de manifestación de la delincuencia organizada, así como a la naturaleza, complejidad e incidencia de los delitos federales<sup>30</sup>. En este caso, la Unidad Especializada en la Investigación de los Delitos contra el Ambiente y previstos en las Leyes Especiales de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales, de la mencionada institución.

Como podemos ver, son varias las autoridades que intervienen en la aplicación de la legislación pesquera, así como de muy diversas atribuciones. Sin embargo, no hemos logrado frenar la explotación ilegal de nuestros recursos pesqueros; aún nos queda mucho por hacer, no sólo en legislación, sino en la preparación y especialización de los funcionarios encargados de la aplicación de la normatividad en la materia.

---

<sup>30</sup> Artículo 11, fracc. I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

## **CAPÍTULO 4. HECHOS ILÍCITOS EN MATERIA DE PESCA COMERCIAL. SU SANCIÓN Y DEFENSA.**

4.1. INFRACCIONES 4.2. DELITOS 4.3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE PESCA COMERCIAL 4.3.1. Formas de Inicio. 4.3.1.1. requerimiento de informes y datos. 4.3.1.2. visitas domiciliarias 4.3.1.3. inspección 4.3.1.4. actuaciones en flagrancia 4.3.2. El Desarrollo del Procedimiento 4.3.2.1. Resolución. 4.3.2.2. sanciones 4.4. LOS MEDIOS DE IMPUGNACION 4.4.1. Recurso de Revisión 4.4.2. Las Vías Jurisdiccionales.4.4.2.1. el juicio de amparo 4.4.2.2. el juicio de nulidad

Bueno, éste es nuestro último capítulo. A lo largo de este trabajo recepcional hemos visto, en primer lugar, cuáles son las facultades que tienen cada uno de los poderes de la Federación y su relación con la pesca comercial; después analizamos cuál es el marco jurídico tanto doméstico como los acuerdos internacionales de la materia y de los que México forma parte; y, posteriormente, examinamos cuáles son las autoridades encargadas de aplicar y vigilar que se cumpla ese marco jurídico. Ahora, sólo nos falta una cosa, ver qué es lo que hace la autoridad en caso de que la normatividad sea violada, y también - recordando nuestras clases de garantías individuales - cuáles son los medios de defensa con los que cuenta el gobernado.

### **4.1. INFRACCIONES.**

En primer lugar, debemos saber qué es una infracción. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, una infracción es toda transgresión o quebrantamiento de una ley, pacto o tratado; o de una norma jurídica, moral, lógica o doctrinal. En el caso de las infracciones administrativas, podríamos decir que son toda transgresión a las leyes administrativas, recordemos que la Ley de Pesca es de carácter administrativo, y que toda violación a una ley que tenga tal carácter será, por lo tanto, considerada como una infracción. El artículo 24 de la Ley de Pesca establece las infracciones en la materia, las cuales, como ya dijimos en el capítulo segundo, pueden ser divididas en tres grupos; por lo que para mayor claridad, estudiaremos grupo por grupo, señalando cuáles son las infracciones específicas que se encuentran dentro de cada uno de ellos.

- a) Pescar sin contar con el permiso, concesión o autorización; o, aún teniéndolo, se realice la actividad sin cumplir con las condicionantes que impone, incluido el pescar con artes o métodos de pesca prohibidos. Dentro de este grupo, se encuentran las siguientes infracciones:

Artículo 24 de la Ley de Pesca. Fracción	Infracción
I.	Realizar la pesca comercial o recolectar del medio natural reproductores, larvas, postlarvas, crías, huevos, semillas o alevines de las especies pesqueras, sin contar para ello con la concesión, permiso o autorización correspondientes;
II.	Operar barcos-fábrica o plantas flotantes sin contar con la concesión o permiso respectivo;
III.	Explotar, siendo titular de una concesión o permiso, una especie o grupo de especies, en volúmenes mayores o fuera de las normas técnicas y económicas establecidas en el título respectivo;
XI.	Descargar en puertos mexicanos productos de pesca comercial provenientes de embarcaciones extranjeras, sin autorización de la Secretaría de Pesca, salvo en caso de siniestro;
XIII.	Practicar la pesca en alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera, con embarcaciones de matrícula y bandera mexicanas, sin la autorización correspondiente, con excepción de la pesca deportivo-recreativa;
XIV.	No acatar las condiciones y requisitos establecidos en las autorizaciones otorgadas por gobiernos extranjeros al gobierno mexicano, para la captura de especies;
XVI.	Transportar en embarcaciones destinadas a la pesca instrumentos explosivos o sustancias contaminantes no autorizados por la Secretaría de Pesca;
XVII.	Utilizar instrumentos, artes o métodos de pesca prohibidos o no autorizados;
XIX.	Extraer, capturar, poseer, transportar o comerciar especies declaradas en veda o con talla o peso inferiores al mínimo especificado por la Secretaría de Pesca u obtenerlas de zonas o sitios de refugio o de repoblación;
XXIII.	Instalar artes de pesca fijas sin contar con la autorización correspondiente;

Como ya hemos mencionado, los recursos pesqueros pertenecen a la Nación y es en virtud de esta calidad que para su explotación por parte de los particulares, se debe contar con un permiso o una autorización; y, en caso de ya tenerla, se deben, obviamente, cumplir con las limitantes que la misma establezca. De ahí que en este rubro es en donde encontraremos más infracciones, las cuales iremos analizando poco a poco. En primer lugar, tenemos aquellas en las que no se cuenta con un permiso o autorización para explotar un recurso determinado, tal es el caso de:

- Extracción de reproductores, larvas, postlarvas, crías, huevos, semillas o alevines de las especies pesqueras. En este caso, el legislador busca la protección de las especies, pues hay que tomar en cuenta que estos especímenes son el inicio dentro del crecimiento de las especies marinas; por lo que, si no los cuidamos desde su origen, difícilmente podrán llegar a la edad adulta y reproducirse, desencadenando con ello el descenso en su población. Esta infracción tiene como sanción, de acuerdo a los artículos 25 y 26 en relación con el 27 de la Ley de Pesca, el decomiso de productos y/o artes de pesca y/o imposición de multa, pudiendo ir ésta de 1001 a 2000 veces el salario mínimo; y, de acuerdo con la gravedad de la falta, clausura temporal de la instalación o instalaciones y/o decomiso de la embarcación o vehículo, pues recordemos que la autoridad puede dentro del catálogo de sanciones determinar cuáles son las que se aplicarán de acuerdo a la gravedad de la conducta cometida.
- Operación de barcos-fábrica o plantas flotantes. En el caso de esta infracción sucede algo curioso, en nuestro país no existe matriculado ningún barco fábrica ni está establecida ninguna planta flotante, por tanto, aunque siempre existe la posibilidad de que un barco extranjero entre a las aguas de jurisdicción de nuestro país sin autorización, es una infracción que no se da

mucho. Esta conducta se sanciona con el decomiso de productos y/o artes de pesca y/o imposición de multa, pudiendo ir ésta de 1001 a 2000 veces el salario mínimo; y, de acuerdo con la gravedad de la falta, clausura temporal de la instalación o instalaciones y/o decomiso de la embarcación o vehículo. Si tomamos en cuenta que estos son barcos de enormes dimensiones, que valen más de 50 millones de dólares, veremos lo grave que puede ser la sanción que se imponga.

- Descargar sin autorización productos de pesca comercial provenientes de embarcaciones extranjeras, salvo en caso de siniestro. Lo que busca esta infracción son principalmente dos cosas: una, evitar contagios por especies que puedan llegar a estar contaminadas y sean descargadas en nuestro país y, por otro lado, la introducción de productos pesqueros que hayan sido capturados de manera ilegal; y, bueno, obviamente, existe una salvedad que es el siniestro, en este caso, como un gesto de buena voluntad, se permite el descargo. Si no es así, esta infracción se sanciona con el decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de las embarcaciones o vehículos, artes de pesca y/o imposición de multa que puede ir de 1001 a 2000 veces el salario mínimo.
  
- Practicar la pesca en alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera, con embarcaciones de matrícula y bandera mexicanas. Recordemos que en el capítulo segundo de este trabajo recepcional, cuando hablamos de los permisos y concesiones señalamos que existe la posibilidad de que otro país otorgue permiso para que embarcaciones de bandera mexicana pesquen dentro de sus aguas. Así mismo, señalamos que de acuerdo a la CONVEMAR la alta mar no se encuentra bajo jurisdicción de ningún Estado; sin embargo, todos están obligados a su conservación. En el caso de que una embarcación no cuente con la autorización para llevar a cabo actividades pesqueras en

cualquiera de las aguas a que nos referimos, entendemos que no hay control alguno sobre ella y, por tanto, la autoridad no sabe qué es lo que puede estar pescando; por eso, aunque las actividades ilícitas se estén llevando fuera de las aguas de jurisdicción de nuestro país, toda vez que la embarcación sí lo está, la autoridad mexicana castiga la conducta con el decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de las embarcaciones o vehículos, artes de pesca; y/o la imposición de multa, pudiendo ir ésta de 1001 a 2000 veces el salario mínimo.

- Instalar artes de pesca fijas, sin contar con la autorización correspondiente. Las artes de pesca fijas son aquellas que, como su nombre lo indica, se colocan en algún lugar y no se mueven, sólo se recoge de ellas el producto que en ellas haya caído; obviamente, para su colocación, se debe contar con una autorización, a efecto de que la autoridad pesquera tenga control sobre ellas, así como que valore la viabilidad o no de su colocación de acuerdo a las especies que se encuentren en la zona y que ésta no afecte a otras especies que se puedan encontrar. De ahí que, al ser colocadas, sin autorización, pueden afectar el ecosistema y las especies que en él habitan; por eso, su colocación sin autorización, se sanciona con el decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de las embarcaciones o vehículos, artes de pesca, y/o imposición de multa que puede ir de 101 a 1000 veces el salario mínimo, sin perjuicio de que se pueda también sancionar por el uso de artes de pesca prohibidas en caso de que lo sean.
- Transportar en embarcaciones destinadas a la pesca instrumentos explosivos o sustancias contaminantes no autorizados. Recordemos que cuando vimos las artes de pesca prohibidas, señalamos que una de ellas eran los explosivos, entonces podemos perfectamente entender el porqué de la prohibición de traerlos a bordo; lo mismo que el caso de las sustancias contaminantes, en éstas el riesgo es aún mayor, pues éste se da con el sólo hecho de traerlas a bordo, ya que no se sabe cuándo puede

ocurrir un siniestro, y su consiguiente derrame al ecosistema marino. Debido a esto, podemos señalar que al sancionar esta conducta el legislador buscó no sólo evitar su uso, sino también el riesgo que conlleva el llevarlos a bordo. En este caso, la conducta ilícita se sanciona con la revocación de la concesión, permiso o autorización; decomiso de productos y/o artes de pesca; y/o imposición de multa, que puede ser de 1001 a 2000 veces el salario mínimo; y, de acuerdo con la gravedad de la falta, clausura temporal de la instalación o instalaciones y/o decomiso de la embarcación o vehículo.

- Utilizar instrumentos, artes o métodos de pesca prohibidos o no autorizados. Ya en el capítulo segundo señalamos lo dañino que pueden resultar algunas artes o métodos de pesca prohibidos, los cuales pueden ir desde la captura incidental de especies no objetivo hasta el daño a ecosistemas completos, con el consiguiente daño a las poblaciones marinas; de ahí que el legislador y la autoridad pesquera han tenido mucho cuidado en tratar de evitar el uso de estas artes y métodos de pesca. Sin embargo, y desgraciadamente debido a la aparente facilidad que brindan estos instrumentos para la captura de especies, muchas veces son utilizados sin importar el daño que posteriormente puedan ocasionar al ecosistema y la disminución que provocan en las poblaciones. Esta conducta se sanciona de acuerdo al tabulador del artículo 27 de la Ley de Pesca con el decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de las embarcaciones o vehículos, artes de pesca, y/o imposición de multa de 101 a 1000 veces el salario mínimo. Como podemos ver, no es una sanción muy alta si tomamos en cuenta el daño que puede causar el uso de estas artes e instrumentos al ecosistema; aunado a lo anterior, el artículo 28 de la Ley de Pesca señala que en el caso de las artes de pesca prohibidas, su destino final será siempre la destrucción.

Ahora que ya hemos visto cuáles son las infracciones relacionadas con la falta de un permiso, concesión o autorización; veremos ahora las que, aún teniéndolo, no cumplen con los términos y condiciones que en ellos se establecen.

- Siendo titular de una concesión o permiso, explotar una especie o grupos de especies en volúmenes mayores o fuera de las normas técnicas y económicas establecidas en el título respectivo. Como hemos podido ir observando, en este último capítulo estamos retomando todo lo que ya hemos visto, es decir, estamos encontrando la aplicación de lo ya señalado; de ahí que a veces parezca un poco repetitivo. Hecha esta aclaración, diremos que para comprender a que se refiere esta infracción, tenemos que remitirnos a lo que señala el capítulo II del Reglamento de la Ley de Pesca, que en su artículo 45 señala cuáles son las normas técnicas y económicas con las que está obligado a cumplir un concesionario, siendo éstas:

*I. Extraer o capturar exclusivamente las especies autorizadas, en las zonas determinadas por la Secretaría;*

*II. Colaborar en las tareas de exploración que la Secretaría determine;*

*III. Presentar a la Secretaría, dentro de los 2 primeros meses de cada año, un informe que deberá contener, el avance de los proyectos técnicos y económicos en los que se fundamente la concesión, así como el programa y la calendarización de los volúmenes de captura esperados y, al término de cada ciclo pesquero, los volúmenes alcanzados;*

*IV. Informar trimestralmente a la oficina correspondiente, el volumen y tipo de productos obtenidos, procesados, desembarcados o transbordados en los formatos que al efecto expida la Secretaría, tratándose de la operación de barcos-fábrica o plantas flotantes;*

*V. Practicar la pesca con las embarcaciones y las artes de pesca autorizadas;*

*VI. Respetar las condiciones técnicas y económicas de explotación de cada especie, grupo de especies o zonas fijadas en el título respectivo;*

*VII. Coadyuvar en la preservación del medio ecológico y la conservación de especies, así como apoyar los programas de*

*replamamiento del medio natural, en los términos y condiciones que fije la Secretaría;*

*VIII. Presentar el aviso de arribo dentro de las 72 horas siguientes a la descarga;*

*IX. Llevar a bordo de las embarcaciones pesqueras de más de 10 toneladas de registro bruto, la bitácora de pesca y entregarla a la autoridad competente, junto con el aviso de arribo. En el caso de embarcaciones con menor tonelaje del señalado anteriormente, la Secretaría determinará el cumplimiento de esta obligación a través de las normas respectivas;*

*X. Proporcionar a las autoridades competentes la información sobre los métodos y técnicas empleados, los hallazgos, investigaciones, estudios y nuevos proyectos relacionados con la actividad pesquera, así como cualquier otra información que se les requiera, en los términos de las disposiciones legales aplicables, sin menoscabo de los derechos de propiedad intelectual que pudieran surgir.*

*XI. Permitir y facilitar al personal autorizado por las autoridades competentes, conforme a las formalidades legales, la inspección para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones;*

*XII. Admitir en sus embarcaciones e instalaciones a los observadores que al efecto designe la Secretaría, para acopiar información científica y/o tecnológica, a fin de regular el aprovechamiento de los recursos;*

*XIII. Colaborar con la Secretaría en sus programas pesqueros,*

*XIV. Salir vía la pesca o arribar en el puerto base o sitio de desembarque que señale la Secretaría en el título correspondiente y mantener en el primero, toda la documentación oficial de las operaciones de pesca.*

En el caso de permisionarios las normas a cumplir son las mismas, salvo la presentación de los avances de los proyectos técnicos y económicos. Como podemos ver, estas normas buscan que la autoridad tenga un mayor control sobre las actividades que realizan los permisionarios y concesionarios, buscando con ello garantizar la sustentabilidad del aprovechamiento pesquero. El no cumplimiento de las mismas o el aprovechamiento excesivo de los recursos autorizados, se sanciona con la suspensión temporal de los derechos de la

concesión, permiso o autorización, clausura temporal de las instalaciones y/o imposición de multa de 1001 a 2000 veces el salario mínimo.

- No acatar las condiciones y requisitos establecidos en las autorizaciones otorgadas por gobiernos extranjeros al gobierno mexicano, para la captura de especies. Recordemos que las relaciones internacionales en materia de pesca se rigen por un estricto principio de reciprocidad, de ahí que sea interés de nuestro país que se cumplan con las condicionantes que fijen los gobiernos extranjeros para que las embarcaciones mexicanas puedan pescar dentro de sus aguas; pero esas son limitantes que se imponen al país y no al particular, de ahí el interés en que estas medidas se cumplan por parte de los nacionales que han sido autorizados para pescar en aguas de jurisdicción extranjera, es por esto que el incumplimiento a esta disposición se sanciona con la amonestación, y en el tabulador se establece una multa que va de 2001 a 20000 veces el salario mínimo. Como podemos ver, la sanción es mínima tomando en cuenta que las normas que se violan no son impuestas por nuestro país aunado, a que los recursos extraídos tampoco son nuestros; de ahí que el legislador consideró sólo amonestar al infractor, sin embargo, se establece una multa que se encuentra dentro del rango más alto, con lo que pensamos que el legislador lo que busca es no dañar a los pescadores mexicanos, imponiéndoles el decomiso del producto o de las embarcaciones, pero sí sancionarlos de manera económica.
- Extraer, capturar, poseer, transportar o comerciar especies declaradas en veda o con talla o peso inferiores al mínimo especificado por la autoridad pesquera u obtenerlas de zonas o sitios de refugio o repoblación. Lo que se busca con la sanción a esta conducta, es proteger las especies que aún no llegan a la madurez, o bien se encuentran en etapa de reproducción. Recordemos que cuando vimos la parte de vedas, señalamos que éstas se imponen a efecto de

proteger, o bien a los organismos pequeños o la etapa de reproducción o desove de algunas especies; al no cumplir con esto, pelagra toda la especie, pues no estamos dejando que se reproduzca, con la consiguiente merma a la población y el daño que, en consecuencia, se provoca a todo el ecosistema. De ahí la importancia de sancionar esta conducta con la revocación de la concesión, permiso o autorización; decomiso de productos y/o artes de pesca; y/o imposición de multa de 1001 a 2000 veces el salario mínimo; y, de acuerdo con la gravedad de la falta, clausura temporal de la instalación o instalaciones y/o decomiso de la embarcación o vehículo. Sanción que como ya mencionamos, aunque la multa no es muy elevada sí puede ser muy grande debido a la posibilidad de decomisar el producto y la embarcación o vehículo, lo cual puede tener un costo aún más grande que la misma multa.

- b) **Infracciones en relación a la falta de la documentación, ya sean permisos o bitácora de pesca.** Las infracciones que se encuentran dentro de este rubro, son las siguientes:

Artículo 24 de la Ley de Pesca. Fracción	Infracción
VII.	Transferir, sin autorización de la Secretaría de Pesca, los derechos derivados de las concesiones o permisos;
VIII.	No llevar a bordo de las embarcaciones la documentación expedida por la Secretaría de Pesca para acreditar la concesión, permiso o autorización;
XII.	No dar el aviso de arribo, cosecha o recolección a la autoridad pesquera, conforme a lo dispuesto en el Reglamento;
XXI.	Omitir el uso de la bitácora de pesca, alterar o anotar con falsedad los datos técnicos que se asienten en la misma o no entregarla a la autoridad dentro de los plazos que establezca el reglamento;

- Transferir, sin autorización de la Secretaría de Pesca, los derechos derivados de las concesiones o permisos. Si bien es cierto que el artículo 8º de la Ley de Pesca, señala la posibilidad de que los titulares de concesiones y permisos, pueden ser sustituidos, también es cierto que señala que dicha sustitución deberá cumplir con los requisitos que el Reglamento imponga. El artículo 37 del mismo, señala:

**Artículo 37.** - Los concesionarios y permisionarios de pesca y acuicultura comercial; interesados en obtener autorización para sustituir los derechos derivados de los títulos correspondientes, presentarán previamente a la Secretaría solicitud por escrito acompañando original o copia certificada del convenio de sustitución.

La Secretaría podrá autorizar la sustitución del titular de los derechos de la concesión o permiso siempre y cuando:

- I. La concesión o permiso se encuentre vigente;
- II. Haya transcurrido por lo menos un año del ejercicio de los derechos derivados del título correspondiente;
- III. El sustituto cumpla con los requisitos que señalan la Ley y este Reglamento para el ejercicio de la actividad, y
- IV. Se transmitan al sustituto por cualquier título, los bienes destinados al cumplimiento del objeto de la concesión o permiso o éste cuente con los bienes necesarios para dicho fin.

Como podemos ver, la sustitución del titular debe otorgar a la autoridad la certeza de que quien va a ser el nuevo permisionario cumple con los requisitos que la propia ley exige, además de que para que se lleve a cabo la sustitución se requiere de una autorización de la autoridad pesquera; por lo que la falta de la misma convierte la conducta en ilícita por la falta de certeza de que los recursos pesqueros se aprovechen de acuerdo a lo que la ley señala, sancionándose con la revocación de la concesión, permiso o autorización, la clausura definitiva de las instalaciones y/o la imposición de multa que puede ir de 1001 a 2000 veces el salario mínimo.

- No llevar a bordo de las embarcaciones la documentación expedida por la Secretaría de Pesca para acreditar la concesión, permiso o autorización. El artículo 10 de la Ley de Pesca, así como el 45, fracción IX, de su Reglamento, le imponen al permisionario o concesionario la obligación de llevar a bordo el documento que compruebe que la embarcación está autorizada para operar, así como en el caso de embarcaciones de más de 10 toneladas de registro brutas la bitácora de pesca. La finalidad de esto es que se pueda comprobar que la embarcación se encuentra debidamente autorizada para realizar las

actividades pesqueras; pues, de lo contrario, se está incurriendo en una actividad ilícita, que se sanciona con la suspensión temporal de los derechos de la concesión, permiso o autorización, la clausura temporal de las instalaciones y/o la imposición de multa que puede ir de 20 a 100 veces el salario mínimo. Como podemos ver, de acuerdo a la sanción que se le impone, ésta es una infracción leve a juicio del legislador. Esto se debe a la posibilidad que tiene de subsanarse, sin que se cause perjuicio alguno al medio ambiente o a los ecosistemas marinos.

- No dar el aviso de arribo, cosecha o recolección a la autoridad pesquera, conforme a lo dispuesto en el Reglamento. Recordemos que una de las obligaciones del concesionario o permisionario es la presentación del aviso de arribo, ante la autoridad, dentro de las 72 horas siguientes a la descarga; y, en el mismo término, el de recolección. Así mismo, el acuacultor está también obligado a presentar el aviso de cosecha, con la finalidad de aportar, en primer término, datos sobre la captura realizada y que la autoridad pesquera pueda verificar, en su caso, el cumplimiento a las condicionantes del permiso; y, en segundo lugar, le permite obtener datos estadísticos que permitan tener mayor conocimiento sobre las poblaciones existentes. Además, recordemos que cuando en el capítulo segundo hablamos de la acreditación de la legal procedencia de los productos pesqueros, los mencionados avisos constituyen un documento capaz de acreditarla o, en su caso, se constituirá en antecedente de la factura que se expida de primera mano. Debido a esto, la falta de presentación de los avisos respectivos se constituye en una conducta ilegal, que se sanciona con la suspensión temporal de los derechos de la concesión, permiso o autorización, la clausura temporal de las instalaciones y/o la imposición de multa de 101 a 1000 veces el salario mínimo.
  
- Omitir el uso de la bitácora de pesca, alterar o anotar con falsedad los datos técnicos que se asienten en la misma o no entregarla a la autoridad dentro de

los plazos que establezca el Reglamento. Según el artículo 36 del Reglamento de la Ley de Pesca, la bitácora es el documento de registro y control del quehacer pesquero a bordo de una embarcación, por medio del cual la autoridad recibe del pescador el reporte de la actividad que se le ha concesionado, permitido o autorizado, misma que contendrá los siguientes datos:

- I. Nombre del titular de la concesión, permiso o autorización;
- II. Número y fecha del título respectivo;
- III. Nombre de la embarcación;
- IV. Fecha y lugar de salida y de arribo;
- V. Zona de pesca, número y duración de las operaciones pesqueras;
- VI. Capturas obtenidas por especie, el número de ejemplares, el volumen en kilogramos, o en ambos, y
- VII. Nombre, cargo y firma del responsable de los datos asentados.

Dependiendo de la pesquería y del método de pesca, las bitácoras podrán contener adicionalmente los siguientes datos: nacionalidad del titular de la concesión, permiso o autorización y bandera de la embarcación; número, tipo y especificaciones de embarcaciones auxiliares y de las artes o equipo de pesca, de los motores y combustibles utilizados; número de pescadores participantes y del viaje de pesca; hora de inicio y término, posición geográfica, profundidad y velocidad de las operaciones pesqueras; cantidad y tipo de carnada utilizada; talla, peso y sexo de los organismos capturados; datos de transbordos de los productos pesqueros; parámetros físico-químicos y condiciones climáticas de la zona de pesca. Como podemos ver, la bitácora de pesca otorga a la autoridad pesquera un método muy importante para allegarse de información sobre el quehacer pesquero; de ahí la importancia de obligar a los permisionarios y concesionarios a hacer un buen uso de ella, y una de las formas es sancionando su alteración o la falta de presentación o, de plano, no

usarla, con el decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de las embarcaciones o vehículos, artes de pesca y/o la imposición de multa de 1001 a 2000 veces el salario mínimo.

c) Infracciones con relación a la documentación que acredita la legal procedencia de los productos pesqueros.

Artículo 24 de la Ley de Pesca. Fracción.	Infracción
IV.	Facturar o amparar productos pesqueros, que no hubieran sido obtenidos en los términos de su concesión, permiso o autorización, por sus titulares
XXV.	No demostrar documentalmente ante la Secretaría de Pesca la legal procedencia de los productos de flora y fauna acuáticas por parte de quienes los posean, almacenen, transporten o comercien

Recordemos que la acreditación de la legal procedencia es una de las formas que tiene la autoridad de verificar que los productos pesqueros que se transportan, almacenan o entran al comercio hayan sido obtenidos legalmente, es decir, al amparo de un permiso o una concesión y cumpliendo las modalidades que en el mismo se imponen. En este rubro, existen dos infracciones:

- Facturar o amparar productos pesqueros, que no hubieran sido obtenidos en los términos de su concesión, permiso o autorización, por sus titulares. Como ya hemos señalado, en el caso de la pesca comercial, el artículo 10º del Reglamento de la Ley de Pesca señala que la legal procedencia de los productos pesqueros se comprobará con el aviso de arribo, cosecha o recolección o, en su caso, con la factura o constancia de donación o adjudicación; y bueno, obviamente, para poder presentar cualquiera de estos documentos, es necesario haber obtenido el producto legalmente, de no ser así, se estaría falseando la información contenida en la documentación o lo que comúnmente se llama: estaríamos "lavando el producto", es decir, tratando de que el producto obtenido de manera ilegal pase como legal, fomentando así la pesca furtiva, con el consiguiente daño a los recursos pesqueros. Debido a

lo anterior, esta conducta se sanciona con el decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de las embarcaciones o vehículos, artes de pesca y/o la imposición de multa de 1001 a 2000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción.

- No demostrar documentalmente ante la Secretaría de Pesca la legal procedencia de los productos de flora y fauna acuáticas por parte de quienes los posean, almacenen, transporten o comercien. Esta infracción está íntimamente ligada con la anterior, en el caso pasado, la conducta ilícita la realizaba quien amparaba un producto ilegal, es decir, quien expediera el documento que busque acreditar la legal procedencia. En este caso, puede ser o bien quien explda el documento o quien sólo tenga en posesión el producto. Esto, al igual que en el caso anterior, con la finalidad de evitar la pesca ilegal, sancionándose tal conducta con la revocación de la concesión, permiso o autorización; el decomiso de productos y/o artes de pesca y/o la imposición de multa de 1001 a 2000 veces el salario mínimo; y, de acuerdo con la gravedad de la falta, la clausura temporal de la instalación o instalaciones y/o el decomiso de la embarcación o vehículo.

Como podemos ver, las infracciones en materia de pesca comercial buscan proteger no sólo a los recursos pesqueros, sino también el respeto al Estado de Derecho y, por supuesto, a los recursos como parte del patrimonio de la Nación. Aunado a esto, además de las que dispone la Ley de Pesca, existen también otras conductas que han sido consideradas, por su impacto o por su gravedad, como delitos. Los cuales analizaremos a continuación.

#### **4.2. DELITOS.**

El delito es un concepto que va íntimamente ligado a la cultura e idiosincrasia de cada pueblo, así como a las necesidades y gobiernos de

determinada época. Así, las conductas que en algún tiempo han sido tipificadas como delitos, posteriormente han perdido ese carácter en virtud del cambio de circunstancias. A efecto de darnos una idea de lo anterior, citaremos algunas definiciones que los estudiosos del derecho penal han desarrollado al respecto:

Para poder conceptualizar jurídicamente al delito, es necesario utilizar fórmulas generales con base en sus atributos esenciales.

a) El delito en la escuela clásica. Francisco Carrara, lo define como la "infracción de la ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso."<sup>31</sup> Según la definición de Carrara, la esencia del delito consiste en la violación del derecho estatal, pues lo define como "**la infracción de la ley del Estado**".

Así mismo, hace patente que esa ley del Estado será aquella promulgada con la finalidad de **proteger la seguridad de los ciudadanos**, es decir, no será aquella que tenga como fin los intereses patrimoniales del Estado o su prosperidad, pues lo que hace dañoso la comisión del delito es el que atenta contra la seguridad de los ciudadanos. Igualmente, Carrara, en su definición, señala que el delito ha de ser resultante de un **acto externo del hombre, positivo o negativo**, descartando con esto los pensamientos, opiniones o deseos, debiendo ser un acto que se exteriorice, que tenga algún resultado en el mundo externo; por último, señala que **el acto u omisión deberá ser moralmente imputable**, por tener el hombre una naturaleza moral y por ser "*la imputabilidad moral el precedente para la imputabilidad política*"<sup>32</sup>.

b) El positivismo. Esta corriente pretendió demostrar que el delito es un fenómeno natural resultado de factores hereditarios, causas físicas o fenómenos sociológicos. Rafael Garófalo, uno de los llamados evangelistas de esta corriente,

<sup>31</sup> Programa de Derecho Penal, Vol. I, Núm. 21. Pág. 60.

<sup>32</sup> Jiménez de Azúa, Luis. Tratado de Derecho Penal, Tomo II, Editorial A. Bello, Caracas, Venezuela. 1956. Pág. 40.

define el delito como: *"la violación de los sentimientos altruistas de probidad y de piedad, en la medida indispensable para la adaptación del individuo a la colectividad"*<sup>33</sup>. Pensamos que de la definición dada por Garófalo, quedarían fuera de este concepto, delitos en donde se involucran otro tipo de sentimientos que pueden lesionarse como en el caso de delitos contra la patria o contra el pudor.

c) Concepto jurídico del Delito. Definición formal: Para autores, como Fernando Castellanos Tena, Celestino Porte Petit o Pavón Vasconcelos, la noción formal del delito se encuentra en la ley positiva, mediante la amenaza de una pena por la ejecución u omisión de ciertos actos, es decir, señalan como característica la sanción penal, si no existe alguna ley que sancione la conducta no será posible hablar de delito. Esta misma idea es retomada por nuestro Código Penal Federal, que en su artículo 7o., establece que: "delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales".

Noción jurídico - substancial. Esta definición, en contra de la formal, intenta penetrar en la verdadera naturaleza del delito, haciendo referencia a su contenido. Edmundo Mezger, expresa que el delito es la acción típicamente antijurídica y culpable. Cuello Calón, señala que es la acción humana antijurídica, típica, culpable y punible. Finalmente, Jiménez de Azúa, dice: "El delito es el acto típicamente antijurídico, culpable, sometido a veces a condiciones objetivas de penalidad, es imputable a un hombre y sometido a una sanción penal"<sup>34</sup>.

Por último, en nuestro derecho positivo, el Código Penal establece que la conducta delictuosa es aquélla sancionada por las leyes penales.

Una vez que tenemos un claro panorama sobre lo que significa el concepto de delito, señalaremos que en el capítulo vigésimo quinto del Código Penal Federal, se contemplan los delitos ambientales, y dentro de éste, en el artículo

<sup>33</sup> Villalobos, Ignacio. Derecho Penal Mexicano, Edt Porrúa, México, 1960. Págs. 198 a 200.

<sup>34</sup> Jiménez de Azúa, Luis. La Ley y el Delito, Edt. A. Bello. Caracas, Venezuela. 1967. pág. 256

420, encontramos las conductas constitutivas de delitos que se relacionan con los recursos pesqueros, mismos que analizaremos a continuación:

*art. 420.- Se impondrá pena de seis meses a seis años de prisión y multa por el equivalente de mil a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de la comisión del delito, a quien:*

*1. De manera dolosa capture, dañe o prive de la vida a algún mamífero o quelonio marino o recolecte o comercialice en cualquier forma sus productos o subproductos, sin contar con la autorización que en su caso corresponda;*

**OBJETO MATERIAL:**

Son los mamíferos, quelonios, así como sus productos y subproductos.

**OBJETO JURÍDICO:**

Es la protección a los mamíferos y quelonios.

**TIPICIDAD:**

Capturar, dañar o privar de la vida a algún mamífero o quelonio marino o recolectar o comercializar sus productos o subproductos.

El tipo penal es la descripción contenida en el artículo 420, fracc. I, del Código Penal Federal, el cual ya ha sido transcrito. Éste es un tipo penal normal, toda vez que el legislador realiza una descripción objetiva de la conducta; básico, puesto que basta la lesión al bien jurídico tutelado, que son en este caso: los mamíferos y quelonios marinos, para que se integre el delito; de formulación amplia, ya que se describe una hipótesis única: la captura, daño o privación de la vida a algún mamífero o quelonio marino, así como la recolección o comercialización en cualquier forma de sus productos o subproductos, en la que caben todos los medios de ejecución idóneos para lograr tal fin; y, de daño, pues el tipo penal tutela los bienes frente a su destrucción o disminución.

**ANTI JURIDICIDAD.**

La acción antijurídica radica en que, sin autorización, se capture, dañe o prive de la vida a algún mamífero o quelonio marino, o se recolecte o comercialice en cualquier forma sus productos o subproductos.

**CAUSAS DE LICITUD:**

Sólo se podría dar en el caso de:

- I. Deberes profesionales: Se puede dar en el caso de un veterinario que realizara alguna intervención quirúrgica.
- II. Legítima defensa: En el caso de los mamíferos marinos, sobre todo en el caso de ballenas, quizá pudiera darse en caso de que atacara y se tuviera que repeler el ataque, dando como consecuencia el daño al animal; pero en el caso de los quelonios, esto no se puede dar, pues las tortugas son animales pacíficos, además de lentos por lo que no atacan al hombre.
- III. Estado de necesidad: Es muy difícil que se dé, sobre todo en el caso de los mamíferos marinos, que como sabemos son animales grandes; se podría dar en el caso de los quelonios, cuando en caso de no tener nada que comer y no existiendo otra posibilidad de supervivencia, se mate a una tortuga para comer, pero nadie puede decir que mató a una ballena para poder sobrevivir o para comer.

#### **CULPABILIDAD:**

La culpabilidad se da cuando, sin tener la autorización, se capture, dañe o prive de la vida a algún mamífero o quelonio marino, o recolecte o comercialice en cualquier forma sus productos o subproductos:

- a) Culpa: El tipo penal expresamente exige la existencia del dolo, por lo que la culpa no se puede dar.
- b) Dolo: Se da cuando se tiene la intención y se provoca la captura, daño o privación de la vida a algún mamífero o quelonio marino, o bien se recolecte o comercialice en cualquier forma sus productos o subproductos.
- c) No exigibilidad de otra conducta: Se puede dar en el caso de que en una situación sumamente extrema, se dañe o prive de la vida a algún mamífero o quelonio marino, en caso de algún ataque o de la existencia de un peligro real, actual o inminente.

#### **CONDUCTA:**

En cuanto a la conducta, éste es un delito de acción.

#### **AUSENCIA DE CONDUCTA:**

a) Fuerza física superior e irresistible: Puede darse que en virtud de esta fuerza física irresistible, se dañe o prive de la vida a algún mamífero o quelonio marino; lo que no se puede dar es la captura o recolección o comercialización de sus productos o subproductos.

b) Fuerza mayor: Es muy difícil, pero se podría dar; aunque, al igual que en el caso anterior, esto sería en cuanto al daño o privación de la vida del mamífero o quelonio y nunca en cualquiera de los otros supuestos del delito.

#### **IMPUTABILIDAD:**

Siempre que, sin autorización, se dañe, capture, prive de la vida, o se comercialice con productos o subproductos de mamíferos o quelonios marinos, se estará ante una conducta imputable.

#### **PUNIBILIDAD:**

La punibilidad que señala este tipo penal es de seis meses a seis años de prisión y el equivalente de mil a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal de multa.

#### **FORMA DE PERSECUCIÓN DEL DELITO:**

Este delito se persigue de oficio, por ser la protección a estas especies de interés público.

Para poder comprender la importancia de este tipo penal, es necesario conocer algunas consideraciones. México es un país privilegiado en cuanto a población de mamíferos y quelonios marinos se refiere, *"de las 120 especies de mamíferos marinos que existen en el mundo 46 habitan o llegan en algún momento de su migración a nuestro país y de las 11 especies de tortugas marinas que*

*existen 10 llegan a desovar a México,*"<sup>35</sup> por lo que de ahí podemos desprender la importancia de estos animales, no sólo para nuestro país, sino para todo el planeta; pues casi todos ellos son especies migratorias, protegidas no sólo en México, sino en todo el mundo. En nuestro país, algunas especies de mamíferos marinos, como el elefante marino y la foca fina de Guadalupe, se protegen desde 1933<sup>36</sup>; aunado a esto, cabe destacar que todas estas especies, salvo algunos delfines, se encuentran protegidas dentro de alguna categoría especial. En nuestro país, además de los convenios internacionales como el CITES, todas las tortugas se encuentran en veda total por tiempo indefinido, según el decreto del 31 de mayo de 1990, por la drástica disminución de la población de estas especies, por el aprovechamiento indiscriminado tanto de los huevos como de las tortugas en general; de ahí la importancia de que exista y se aplique debidamente este tipo penal.

En cuanto al análisis del tipo penal en particular, podemos encontrar algunas particularidades, en cuanto a la autorización, no se emite ninguna autorización que permita capturar, dañar, privar de la vida a algún mamífero, salvo en algunos casos para espectáculos, poniendo condicionantes como edad, número, etc., se permite la captura de algunos mamíferos marinos; pero en el caso de quelonios marinos, en ningún caso se permite su captura. En el caso de los productos (pieles, huevos, aceite, esqueleto, caparazón) o subproductos (producto ya maquillado o transformado) no se permite su comercialización, por lo que está demás este requisito; la única forma en que legalmente se puede mover de su lugar es para llevarlos a los campamentos de anidación, pero esto sólo lo pueden hacer personas autorizadas. En cuanto al destino legal que se les da, en caso de los huevos de tortuga, animales muertos, productos y subproductos, siempre será o la donación a instituciones de investigación o su destrucción, pues en el caso de los

---

<sup>35</sup> Auriotes, G.D., "Biodiversidad y Estado Actual de los Mamíferos Marinos en México." Revista de la Sociedad Mexicana de Historia Natural, Volumen Especial, No. 44, México, 1993, Págs. 397-412.

huevos ya no se pueden volver a su lugar de origen, pues su fertilidad dura tan sólo unas horas a partir del momento en que se sacan del nido. En el caso de animales vivos, su destino será un centro de rehabilitación para determinar si se pueden reintegrar a la vida silvestre y, si no, se les envía a algún refugio; en el caso de tortugas existe el Centro Mexicano de la Tortuga que está en Mazunte, Oaxaca.

art. 420...

fracción II. De manera dolosa, capture, transforme, acopie, transporte, destruya o comercie con especies acuáticas declaradas en veda, sin contar con la autorización que en su caso corresponda.

#### **OBJETO MATERIAL:**

Son las especies acuáticas declaradas en veda.

#### **OBJETO JURÍDICO:**

Es la protección a la supervivencia de las especies acuáticas en veda.

#### **TIPICIDAD:**

Capturar, transformar, realizar acopio, transporte, destrucción o comercio de especies acuáticas declaradas en veda, sin contar con autorización.

El tipo penal es la descripción contenida en el artículo 420, fracc. II, del Código Penal Federal, el cual ya ha sido transcrito. Éste es un tipo penal normal, toda vez que el legislador realiza una descripción objetiva de la conducta; básico, puesto que basta la lesión al bien jurídico tutelado, que son en este caso: las especies acuáticas declaradas en veda, para que se integre el delito; de formulación amplia, ya que se describe una hipótesis única: capturar, transformar, realizar acopio, transporte, destrucción o comercio de especies acuáticas declaradas en veda, en la que caben todos los medios de ejecución idóneos para lograr tal fin; y, de daño, pues el tipo penal tutela los bienes frente a su destrucción o disminución.

---

\* Diario Oficial de la Federación. 24 de abril de 1933.

**ANTI JURIDICIDAD:**

La acción antijurídica radica en que, sin autorización, se capture, transforme, realice el acopio, transporte, destrucción o comercio de especies acuáticas declaradas en veda.

**CULPABILIDAD:**

La culpabilidad se da cuando, sin tener la autorización, se capture, transforme, realice el acopio, transporte, destrucción o comercio de especies acuáticas declaradas en veda; siempre y cuando esto no sea de manera culpable. El legislador, consideró importante poner como requisito el dolo, puesto que hay ocasiones en que realizando la pesca de alguna especie, accidentalmente se capturan ejemplares de otra especie distinta, por estar éstos nadando en el mismo lugar o por estar mezclados con la especie que se va a capturar; claro que en este caso, la cantidad deberá ser siempre en un volumen inferior a la pesca objetivo, aunque la ley de la materia no ponga un límite de volumen, a esto se le llama pesca incidental.

- a) culpa: El tipo penal expresamente exige la existencia del dolo, por lo que la culpa no se puede dar.
- b) dolo: Se da cuando se tiene la intención y se provoca la captura, transformación, o bien se realiza el acopio, transporte, destrucción o comercio de especies acuáticas declaradas en veda, sin contar con autorización.

**CONDUCTA:**

Se requiere de la acción para que se configure el tipo penal.

**IMPUTABILIDAD:**

Toda acción en la que de manera dolosa y sin autorización, se transforme, capture, comercie, transporte o destruya especies en veda, será imputable.

**PUNIBILIDAD:**

La punibilidad señalada en este artículo es de seis meses a seis años de prisión y de 1000 a 20 000 días de salario mínimo de multa.

**FORMA DE PERSECUCIÓN DEL DELITO:**

Este delito se persigue de oficio.

Como ya hemos señalado, las especies se declaran en veda básicamente para protegerlas durante los ciclos reproductivos o de desove, para poder mantener así las tasas de población y poder realizar un aprovechamiento controlado de la especie. Cuando se viola la veda, se está poniendo en riesgo la supervivencia de esa especie y de otras más, pues hay que recordar que muchas especies marinas son migratorias, con lo que al agotar una especie se daña no sólo el ecosistema de un territorio, sino todo el medio marino; aunado a esto, recordemos que todas las especies forman parte de la cadena alimenticia, por lo que la desaparición de una afecta, en menor o mayor medida, a todas las demás. Puede darse el caso de que una especie se haya capturado sin encontrarse en veda y estando aún en las bodegas o almacenes comience la veda; para tal efecto, se realizan inventarios de existencias, mismos que deberán darse a conocer a la autoridad pesquera y, en caso de no llevarse a cabo, se considerará que el producto ha sido pescado en veda. Las especies pesqueras más comunes que entran en veda son: abulón (aprox. julio 1º a enero 31), almeja catarina (diciembre 14 a marzo 31), charal (marzo 1º a abril 30), ostión (aprox. julio 15 a nov. 15), pulpo (diciembre 16 a julio 31). Hay especies declaradas en veda permanente e indefinida, siendo las más comunes: las tortugas, el coral blando, algunas especies de caracol, elefante marino, foca fina y el manatí. Hay especies que entran en veda sin que ésta sea en una fecha determinada, pues se realizan estudios en donde se determina cuándo comienza la época reproductiva y es en ese momento cuando se declara la veda y, posteriormente, se hacen estudios a efecto de determinar cuándo termina esta etapa, levantándose entonces la veda; por ejemplo, el camarón, en el que existen fechas aproximadas, pero no exactas, tal determinación deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Aunado a lo anterior, en la Ley General de Bienes Nacionales se contempla un delito cuyo bien jurídico tutelado son los bienes de la Nación, y toda vez que en diversas ocasiones hemos señalado que los recursos pesqueros pertenecen a la Nación, nos referiremos a él:

Art. 150.- La pena señalada en el artículo anterior (2 a doce años de prisión y multa de trescientas a mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal), se impondrá a quien use, aproveche o explote un bien que pertenece a la Nación sin haber obtenido previamente concesión, permiso o autorización o celebrado contrato con la autoridad competente.

**OBJETO MATERIAL:**

Los Bienes Nacionales

**OBJETO JURÍDICO:**

La protección a los bienes pertenecientes a la Nación,

**TIPICIDAD:**

Explotar, usar o aprovechar un bien propiedad de la Nación, sin haber obtenido previamente una concesión, permiso o autorización o celebrado un contrato con la autoridad competente.

El tipo penal es la descripción contenida en el artículo 150 de la Ley General de Bienes Nacionales, mismo que hemos transcrito anteriormente. Éste es un tipo penal normal, toda vez que el legislador realiza una descripción objetiva de la conducta; básico, puesto que basta la lesión al bien jurídico tutelado que son, en este caso, los bienes de la Nación, para que se integre el delito; de formulación amplia, ya que se describe una hipótesis única: la explotación, uso o aprovechamiento, en la que caben todos los medios de ejecución idóneos para lograr tal fin; y, de daño, pues el tipo penal tutela los bienes frente a su destrucción o disminución.

**ANTI JURIDICIDAD:**

Siempre que se explote, use o aproveche un bien propiedad de la Nación sin contar con el permiso, concesión o autorización o contrato celebrado con la autoridad competente, se estará ante una conducta antijurídica.

#### **CULPABILIDAD:**

Por su naturaleza, éste es un delito doloso.

#### **CONDUCTA**

Éste es un delito de acción; en el que se requiere llevar a cabo la acción tipificada para que se dé el hecho ilícito.

#### **IMPUTABILIDAD**

Siempre que sin autorización, permiso, concesión o en virtud de haber celebrado un contrato con la autoridad competente, se lleve a cabo el uso, aprovechamiento o explotación de un bien propiedad de la Nación, se estará ante una conducta imputable.

#### **PUNIBILIDAD:**

La punibilidad prevista para este delito va de dos a doce años de prisión y multa de 300 a 500 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

#### **FORMA DE PERSECUCIÓN DEL DELITO:**

Este delito se persigue de oficio.

Este delito, al igual que el anterior, lo que busca proteger, no son los recursos naturales como tales sino los bienes propiedad de la Nación; pero, sí puede darse el concurso de delitos en el caso de los aprovechamientos, sin autorización, a que se refieren los tipos penales ambientales contenidos en el Código Penal Federal y en este tipo penal, pudiendo así aumentar la pena y ser un poco más estrictos en lo que a sanción se refiere.

### **4.3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE PESCA COMERCIAL.**

El artículo 21 de nuestra Carta Magna, señala que:

*Artículo 21... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas.*

Con esto podríamos pensar que la autoridad administrativa no puede sancionar las infracciones señaladas en las leyes administrativas, sin embargo, el artículo 89, fracción I, de la Constitución faculta y obliga al Presidente de la República a ejecutar las leyes, lo cual no sería posible sin el poder sancionador del Ejecutivo; por lo que podríamos deducir, que el artículo 21 de la Constitución no pretende limitar las clases de sanción, sino únicamente separar la competencia entre la autoridad administrativa y la judicial. A efecto de que la autoridad administrativa pueda sancionar las infracciones contenidas dentro de las leyes de la materia, debe cumplir, entre otros requisitos, con lo que establecen los artículos 14 y 16 constitucionales referentes a las garantías de audiencia y legalidad; y, para tal efecto, es que existe el procedimiento administrativo, que está regulado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y que será materia de esta última parte de nuestro trabajo recepcional. Por lo que, a manera de introducción, señalaremos que en materia administrativa se han establecido claras diferencias entre el proceso y el procedimiento, entendiendo por el primero los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas, teniendo como característica fundamental *"ser una secuencia de actos que tienen por fin decidir una controversia entre partes (litigio), por parte de una autoridad imparcial e independiente (juez), con fuerza de verdad legal (cosa juzgada)"*<sup>37</sup>; en tanto que el procedimiento es la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico. Es decir, es *"aquel que fija prestablecidamente los causes de los actos que contribuyen a un objetivo final."*<sup>38</sup> De estas dos definiciones, podemos señalar que el procedimiento administrativo es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo, es *"el cause legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su*

---

<sup>37</sup> Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Cursos I y II. Tercera edición. Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, 1998, Págs. 222-223.

*competencia respectiva, para producir los actos administrativos*<sup>39</sup>; el procedimiento administrativo se puede iniciar de oficio o a petición de parte.

- a) De oficio. Es el que se lleva a cabo por iniciativa de la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades, para el cumplimiento de las atribuciones del órgano y conforme a la asignación de competencias que la ley le haya otorgado.
- b) A petición de parte. En este caso, es un particular quien solicita la actuación de la autoridad, ya sea por medio de algún recurso que la misma ley le otorgue (denuncia popular, en el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente) o haciendo uso del derecho de petición que el artículo 8º constitucional le otorga.

A continuación, veremos las formalidades con las que debe cumplir el procedimiento administrativo, de conformidad con el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por ser la que lo rige de acuerdo al artículo 4º de la Ley de Pesca.

- a) Legalidad: Debe estar previsto en una ley y ser substanciado por la autoridad competente.
- b) Eficiencia: Debe lograr producir o ejecutar adecuadamente el acto.
- c) Publicidad: Los asuntos no podrán ser secretos, salvo en los casos en que corra riesgo la seguridad nacional, la propiedad industrial y cualquier otro que la Ley indique.
- d) Agilidad: El procedimiento administrativo debe llevarse de manera pronta, sin obstruir su cause, y cumpliendo con los términos que para tal efecto fija la Ley.
- e) Equidad.

---

<sup>38</sup> Martín Mateo, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Editorial Comercial Malvar. Madrid, 1979, pág. 186.

<sup>39</sup> López Nieto y Mallo, Francisco. Manual de Procedimiento Administrativo. Edt. Bayer Hermanos, Barcelona, 1978, pág. 229

Como podemos ver, el procedimiento administrativo en esencia es el mismo, sin importar la materia, aunque con algunas especificaciones, que ahora estudiaremos:

#### **4.3.1. FORMAS DE INICIO.**

Para poder hablar de las formas de inicio del procedimiento administrativo, es necesario hablar de dos fases que se dan en el mismo. La primera es la fase previa, en la cual se encuadran todos los actos necesarios para poder producir adecuadamente el acto administrativo; y, una segunda fase, llamada de ejecución, en la cual encuadran todas las etapas que han de efectuarse para que el acto se cumpla, ya sea de manera voluntaria o mediante el uso de la coacción. Bajo este esquema, las formas de inicio a que a continuación nos referiremos, se encuadran dentro de la fase previa del procedimiento administrativo, es decir, la inspección y vigilancia.

##### **4.3.1.1. REQUERIMIENTOS DE INFORMES Y DATOS.**

Esta figura se encuentra contenida en el artículo 145 del Reglamento de la Ley de Pesca, en relación con el 146 del mismo. Mismos que a continuación transcribimos:

Artículo 145.- La inspección y vigilancia se llevará a cabo a través de personal debidamente autorizado a través de:  
I. Requerimientos de Informes y Datos...

Artículo 146.- Quienes sean requeridos por la Secretaría para proporcionar documentos, tendrán la obligación de hacerlo dentro de un plazo no mayor a 10 días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la fecha de su notificación, salvo los que tengan obligación de llevar consigo a bordo.

En primera instancia, veremos en qué consiste un requerimiento de informes y datos, para esto hay que recordar que quienes se dedican a la realización de actividades pesqueras, en cualquiera de sus fases (extracción, transporte,

comercialización), están obligados a cumplir con ciertos requisitos y, por tanto, con diversos documentos, mismos que deberán mostrarse a la autoridad cuando ésta así lo requiera; solicitud que realiza, precisamente, mediante el requerimiento de informes y datos, el cual debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Debe estar debidamente fundado y motivado. En primer lugar, se fundamenta en los artículos 14 y 16 constitucionales, en cumplimiento a las garantías de legalidad y seguridad jurídica con que se debe cumplir; posteriormente, se debe fundamentar en el artículo 145, fracción I, y 146 del Reglamento de la Ley de Pesca, puesto que son estos artículos los que permiten obtener información por este medio. Aunado a lo anterior, se debe fundamentar en los artículos que facultan a la autoridad para solicitarlo.
- b) Se debe establecer el objeto del requerimiento. Es decir, exactamente qué documentos se solicitan, o qué informes, especificando el periodo, así como su objetivo.
- c) Aunado a lo anterior, se le debe informar al requerido el plazo en el que debe presentar la información, el cual no deberá ser mayor a 10 días.

Como podemos observar, el Requerimiento de Informes y Datos, es una manera escrita de iniciar el procedimiento administrativo, la cual generalmente se da a distancia, es decir, la autoridad no acude al lugar a realizarla; generalmente, por su naturaleza, esta forma de inicio se complementa con otras como puede ser una visita de inspección, sin embargo, por sí misma y de los datos que arroja, es posible iniciar un procedimiento administrativo. Para mayor claridad, pondremos un ejemplo en el que se inicia un procedimiento mediante un requerimiento de informes y datos.

Ejemplo:

La autoridad pesquera (CONAPESCA), le solicita a una cooperativa en Guaymas, Sonora, que en un plazo no mayor a diez días, le remita todos los documentos que amparen las entradas y salidas de camarón, durante el mes de junio del 2003. La cooperativa le contesta a la autoridad dentro del término

establecido, sin embargo, al revisar la autoridad la diferencia entre las entradas y salidas de producto, se da cuenta que existe un excedente en las salidas, pues entraron 10 toneladas y salieron 12, por tanto, las dos toneladas que exceden se consideran, en primera instancia, ilegales, pues no existe un documento que ampare su legal procedencia, es decir, el documento por medio del cual entró a la cooperativa; en virtud de lo cual la autoridad pesquera procede a emplazar.

#### **4.3.1.2. VISITAS DOMICILIARIAS.**

Ahora, hablaremos brevemente de las visitas domiciliarias en materia de pesca. En primer lugar, éstas se llevan a cabo sobre locales fijos, generalmente comercios, debido a que el mismo Reglamento nos indica a quiénes les vamos a hacer visitas de inspección y, por exclusión, quienes no sean especificados dentro de este rubro no serán sujetos de visitas domiciliarias; su objeto es la verificación de las condiciones de operación del local, la documentación que acredite la legal procedencia del producto, así como su cotejo con el producto existente, etc. Éstos son los requisitos para su legal desarrollo:

- a) Tener una orden de visita, expedida por la autoridad competente, en la cual se debe expresar el fundamento que le da origen a la misma, así como el que faculta a la autoridad para llevarla a cabo; aunado a lo anterior, deberá expresarse en la misma el objeto que ha de verificarse, el cual debe ser claro y específico. La cual deberá entregarse al visitado al momento de iniciar la visita.
- b) Que la visita sea llevada a cabo por quien esté facultado para ello; acreditándose tal circunstancia con la credencial vigente, que para tal efecto haya sido expedida, misma que deberá ser mostrada al interesado al inicio de la visita.
- c) Durante el desarrollo de la visita se le solicitará al visitado el nombramiento de dos testigos de asistencia, nombramiento que quedará asentado en el acta

- respectiva; y, sólo en caso de que el visitado se niegue a hacerlo, los nombrarán los inspectores, asentando tal circunstancia en el acta.
- d) En el acta se asentará todo lo encontrado durante la visita, así como cualquier circunstancia que pudiera surgir en la misma, incluido el aseguramiento de bienes, en cuyo caso éste se fundamentará y motivará; así mismo, se detallarán cuáles son los bienes asegurados, así como quién quedará como depositario de los mismos. Recordemos que la Ley de Pesca prohíbe expresamente que sea la autoridad.
  - e) Una vez finalizada la circunstanciación del acta, se le dará al visitado la oportunidad de asentar en la misma lo que a su derecho convenga, o bien la de reservarse tal derecho.
  - f) Una vez hecho lo anterior, se procede al cierre de la misma y firmarán los que en ella intervinieron.
  - g) El acta deberá ser puesta a disposición de la autoridad facultada para su calificación.

#### **4.3.1.3. INSPECCIÓN.**

La inspección es la forma de iniciar el procedimiento administrativo, en materia de pesca, más usada; en virtud de ella se inicia aproximadamente el 80% de ellos, de ahí su importancia y su correcto desahogo. El Reglamento de la Ley de Pesca especifica, en la fracción III del artículo 145, a quiénes se realizará la inspección, es decir, a las embarcaciones, instalaciones para el procesamiento, almacenamiento y conservación de productos pesqueros, vehículos, artes de pesca y productos pesqueros. Como podemos ver, se abarcan casi todos los momentos del proceso pesquero, desde que se extrae, se transporta, se transforma y almacena; esto nos puede dar una idea de la importancia que para la autoridad pesquera tiene. De ahí la necesidad de que la inspección se lleve a

cabo de manera adecuada y apegada a lo que la misma ley establece. La cual, en su artículo 23, señala:

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

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

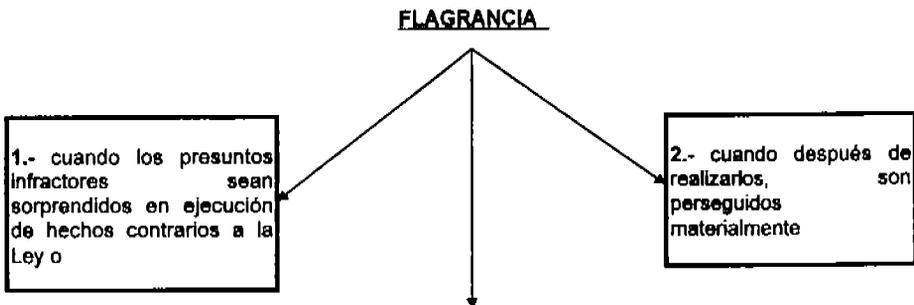
Como podemos ver, los requisitos son los mismos que en el caso de la visita domiciliaria. Ahora, por último, veremos la flagrancia.

#### 4.3.1.4. ACTUACIONES EN CASO DE FLAGRANCIA

A efecto de poder comprender mejor esta forma de inicio del procedimiento, debemos en primera instancia saber qué es la flagrancia. El artículo 148 del Reglamento de la Ley de Pesca, al respecto, señala:

**Artículo 148.-** Se entiende por flagrancia cuando los presuntos infractores sean sorprendidos en ejecución de hechos contrarios a la Ley o cuando después de realizarlos, son perseguidos materialmente o alguien los señale como responsables de la comisión de aquellos hechos, siempre que se encuentren en posesión de los objetos o productos materia de la infracción.

Es decir, podemos dividir la flagrancia en tres supuestos:



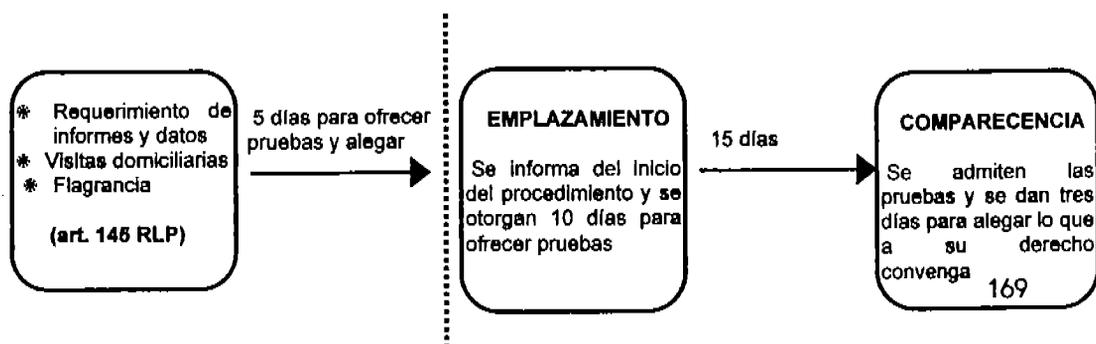
3.- alguien los señale como responsables de la comisión de aquellos hechos, siempre que se encuentren en posesión de los objetos o productos materia de la infracción.

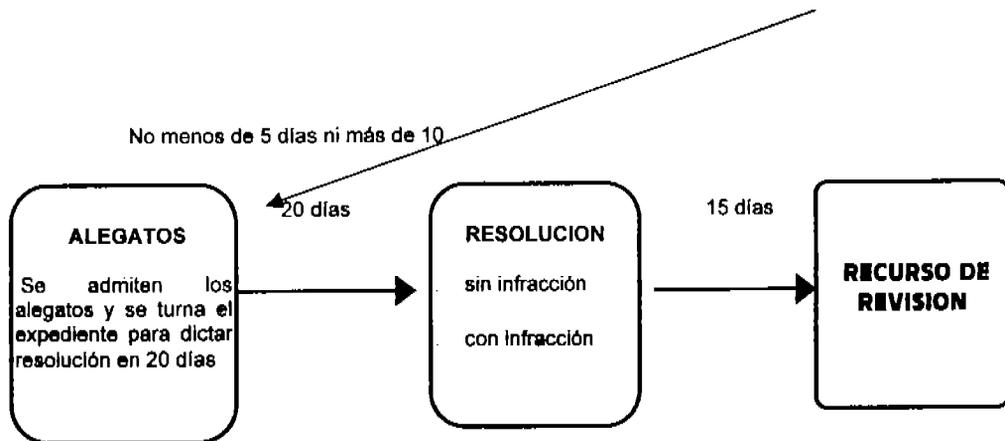
Como podemos ver, la flagrancia tiene diversas formas de encuadrarse, tomando la conducta ilícita que se trata de castigar. Ahora bien, este tipo de flagrancia tiene también, diferentes condiciones que la contemplada en materia penal, ya que, en este caso, no estamos hablando de que sea cualquier persona quien vaya a detener a un presunto delincuente, sino de una autoridad cuya función es la persecución de infracciones; recordando que dentro de éstas no se encuentra como sanción la pena corporal, por lo tanto, no tendrá que poner a disposición de nadie a la persona, cuando mucho asegurará los bienes objeto de la infracción. Por lo tanto, para que se configure la flagrancia en esta materia, deberíamos pensar en primer lugar que el inspector debe estar acreditado como tal, portar credencial vigente y, en caso de estar fuera de su circunscripción territorial habitual, deberá demostrar el porqué está ahí. ¿Cómo? Con un oficio de comisión expedido por autoridad facultada para ello; y, al momento de tener conocimiento de la conducta flagrante, deberá levantar un acta circunstanciada de los hechos, misma que de inmediato deberá poner a disposición de la autoridad competente, es decir, la encargada se substanciar el procedimiento, así como los bienes que hayan sido asegurados, a efecto de que ésta determine lo que en derecho proceda.

#### **4.3.2. EL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO.**

Ahora que ya hemos visto cuáles son las maneras de inicio del procedimiento administrativo, recordamos nuestras clases de garantías individuales y pensamos que el particular debe tener la opción de defenderse y ofrecer pruebas para demostrar su inocencia y es para eso que existe el procedimiento administrativo, el cual no es más que la oportunidad que tiene el particular de desvirtuar lo señalado por la autoridad, en este caso, la pesquera; pero, antes de eso, recordemos que ya inició el procedimiento de inspección y vigilancia por cualquiera de las formas que ya analizamos en el punto anterior; recordemos también que dijimos que las actuaciones se remiten a la autoridad facultada para substanciar el procedimiento administrativo, aunado a que se otorgan al particular cinco días para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga con relación a lo actuado por la autoridad, quien después de esto determinará si existe una probable infracción o no. Si no existe, entonces no iniciará ningún procedimiento administrativo, sino que cerrará el previo que se había iniciado. En caso de que de la conducta se desprenda la probabilidad de un hecho ilícito, entonces se comienza la tramitación, que de acuerdo con el artículo 4º del Reglamento de la Ley de Pesca, se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; la cual, en su artículo 48, señala que en el despacho de los expedientes se guardará y respetará el orden riguroso de tramitación en los asuntos de la misma naturaleza, mismo que sólo podrá alterarse cuando exista causa debidamente motivada de la que quede constancia. De manera esquemática, el desarrollo será el siguiente:

#### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO





Una vez que hemos visto cuál es el desarrollo del procedimiento administrativo, veremos una a una sus etapas comenzando por:

### **EL EMPLAZAMIENTO Y LA COMPARECENCIA.**

El emplazamiento es el primer acuerdo dictado ya dentro del procedimiento administrativo, de hecho, es el acuerdo por medio del cual se le informa al particular que se ha instaurado un procedimiento en su contra, se le hace conocedor del lugar en donde se encuentra abierto el expediente, así como, y esto es sumamente importante, se le otorga un plazo de diez días hábiles para ofrecer pruebas en su defensa. Bueno, ahora que sabemos esto, nos surgen varias Interrogantes que iremos contestando: la primera interrogante es ¿Cuándo se emite? Aunque la Ley no marca un término para hacerlo, se entiende que se emitirá pasando los cinco días que tiene el particular para aportar pruebas y, en su caso, alegar lo que a su derecho convenga sobre la actuación de la autoridad y será notificado dentro de los diez días siguientes a su emisión; aunado a lo

anterior, el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala como término para resolver el procedimiento administrativo, tres meses, por lo que se entiende que el emplazamiento deberá hacerse, por mucho, antes de este término. Ahora bien, habiendo contestado cuándo se emplaza, debemos decir quién lo hace y aquí la respuesta correcta sería quien esté facultado para ello, de acuerdo al Reglamento Interior o norma jurídica que corresponda; argumento aparentemente muy fácil de señalar. Sin embargo, recordemos lo que dijimos en el segundo capítulo de este trabajo recepcional, la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca es la autoridad facultada en cuestiones de materia de pesca comercial, sin embargo, ninguna de sus unidades administrativas puede substanciar el procedimiento administrativo, en la práctica, quién realiza estos acuerdos es la Dirección General de Inspección y Vigilancia, bajo la premisa de que es ella quien puede calificar el acta e imponer sanciones, pero ¿es esto suficiente fundamento para substanciar un procedimiento administrativo, entendiendo que la calificación y la sanción son sólo momentos dentro de él? Pero, bueno, ¿Qué haríamos nosotros los abogados, sin los maravillosos vacíos nocturnos de nuestros legisladores?, Ahora bien, una vez hecho el emplazamiento éste deberá notificarse ¿cómo?. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, prevé como formas de notificación las siguientes (art. 35 de la LFPA):

- I. Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado. En este caso, el notificador deberá cerciorarse que es el domicilio del interesado y deberá entregar copia del acto que se notifique y de la notificación, señalando fecha y hora de la diligencia, recabando nombre y firma de la persona con quien se entiende; si ésta se niega, se hará constar tal circunstancia en el acta de notificación, sin que ello afecte su validez. Las notificaciones personales surtirán efecto a partir del día siguiente al que hayan sido notificadas.

- II. Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo, mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos. En estos casos, se tendrá como fecha de notificación la que conste en el acuse de recibo.
- III. Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal. Éstas se realizarán haciendo publicaciones que contendrán un resumen de las resoluciones por notificar, dichas publicaciones deberán hacerse por tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los diarios de mayor circulación en el territorio nacional, teniendo como fecha de notificación la de la última publicación en el Diario Oficial.

Como podemos ver, la autoridad tiene manera de elegir entre notificar el emplazamiento de manera personal, o bien por correo certificado con acuse de recibo o mediante oficio entregado por mensajero, dejando obviamente constancia de la notificación; y, sólo tendrá la obligación de notificar mediante edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o que haya desaparecido, o bien se encuentre en el extranjero, sin haber nombrado representante legal en el país. El término que tiene la autoridad para llevar a cabo la notificación del acuerdo por cualquier medio de los previstos en la Ley, es de diez días a partir de la emisión del acto que se vaya a notificar.

Ahora bien, una vez emitido el emplazamiento y una vez que ha sido notificado legalmente y ésta ha surtido sus efectos, el particular tendrá dos opciones: acudir o no al procedimiento. Obviamente, en caso de no acudir al procedimiento y una vez transcurrido el término, se tendrá por perdido su derecho para ofrecer pruebas y se procederá a abrir la etapa de alegatos, que veremos posteriormente.

En caso de comparecer ¿Cuáles son las pruebas que puede ofrecer? Según el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades, llevándose a cabo su desahogo dentro de un plazo no menor a tres ni mayor a quince días a partir de su admisión. Una vez concluida esta etapa y antes de dictar la resolución, se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso formulen:

#### **LOS ALEGATOS.**

Aunque los interesados pueden, en cualquier momento del procedimiento, presentar alegatos, mismos que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al momento de la resolución. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, contempla un momento específico para que el particular lleve a cabo tal acción, esto es, después de la audiencia, es decir una vez desahogadas todas las pruebas y antes de dictar sentencia; y es, por así decirlo, la última oportunidad que tiene el particular de expresar sus consideraciones de hecho y derecho respecto de su defensa, ya que después de esto se procede a dictar la resolución. Éstos se deberán presentar en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, por parte de los interesados en el procedimiento, presentándose en la oficina de la dependencia u órgano ante quien se tramite el procedimiento. La presentación de los alegatos producirá los efectos que supone la aportación de datos al expediente, mismos que deberán ser tomados en cuenta por la autoridad al momento de resolver; si esto no fuese así, podemos pensar que la resolución es incongruente.

#### **4.3.2.1. LA RESOLUCION.**

El artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, contempla las formas de terminación del procedimiento administrativo, siendo la más común e idónea la emisión del acto en el que se decida la cuestión planteada, es decir, la

resolución. Así, podemos entender a la resolución como *"el acto definitivo, que pone fin al procedimiento, conteniendo el pronunciamiento de la administración."*<sup>40</sup>

Es a través de la resolución que la autoridad realiza proplamente la función administrativa; la resolución administrativa, no es de ninguna manera un simple acto de trámite, es el acto por medio del cual se decide el sentido del procedimiento administrativo.

Los requisitos de la resolución son los mismos de todo acto administrativo, teniendo además algunos específicos en virtud de su propia naturaleza. En primer lugar, la resolución debe ser emitida, obviamente, por el órgano competente, pero, además, debe ser el órgano ante quien se substanció el procedimiento administrativo; y, en caso de ser dictada por otro órgano, debe hacerse constar esta circunstancia. Otro requisito formal específico de la resolución, es la congruencia, de acuerdo al artículo 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la resolución debe ser congruente con las peticiones de los interesados o del contenido del acto que dio origen al procedimiento administrativo. En cuanto a tiempo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que, salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad resuelva lo que corresponda. Aunado a lo anterior y por ser la resolución un acto administrativo que pone fin al procedimiento, es susceptible de impugnación mediante los recursos administrativos y jurisdiccionales que la propia ley contempla, los cuales veremos con posterioridad.

#### **4.3.2.2 SANCIONES.**

Como ya hemos visto, la Ley de Pesca, nos presenta diferentes opciones a efecto de que la autoridad, con cierto margen que la misma ley le permite, imponga la sanción más adecuada, según la conducta ilícita que se haya

---

<sup>40</sup> González Pérez, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. Editorial Porrúa. México. 1997. Pág. 148

cometido; sin embargo, a efecto de imponer la sanción, la autoridad debe, en primera instancia, agotar el procedimiento administrativo del cual ya hemos hablado, y es dentro de la resolución que se impondrá la sanción, tomando en cuenta, no sólo la conducta ilícita, sino también las pruebas y alegatos presentados durante el procedimiento. Las sanciones pueden ser:

- a) Revocación de la concesión, permiso o autorización.
- b) Decomiso de productos, artes de pesca, embarcaciones y/o vehículos.
- c) Multa que, según la Ley de Pesca, puede ir de 20 a 20000 días de salario mínimo, según la infracción cometida.
- d) Clausura temporal o definitiva.
- e) Amonestación.

#### **4.4. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.**

Como ya hemos mencionado, la resolución que emite la autoridad pesquera dentro del procedimiento administrativo, no es definitiva, es decir, admite recurso en su contra. En esta materia, la Ley de Pesca prevé el recurso de revisión; sin embargo, deja abierto el camino para que el particular lo interponga o intente las vías jurisdiccionales correspondientes, siendo éstas el juicio de amparo y el de nulidad, mismos que analizaremos más adelante.

##### **4.4.1. RECURSO DE REVISIÓN.**

El recurso de revisión en materia administrativa (recordemos que finalmente en materia pesquera lo que se instaura es un procedimiento administrativo), constituye un procedimiento legal del cual dispone el particular, que ha sido afectado en sus derechos, en virtud de un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa, una revisión del acto que ella misma emitió, a fin de obtener la anulación, revocación o reforma del

mismo, en caso de que se demuestre la existencia de alguna ilegalidad, de conformidad con los argumentos que esgrima el recurrente.

El recurso de revisión se encuentra contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y en lo particular: en materia pesquera, se hace referencia a él en la Ley de Pesca y su Reglamento. Sin embargo, recordemos que el mismo Reglamento de la Ley de Pesca, en su artículo 4º, establece que en cuanto a los procedimientos administrativos que se instauren en materia de pesca se estará a lo que disponga la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; por lo que y toda vez que la Ley de Pesca en lo referente al recurso de revisión no se opone a lo que la primera dispone, nos enfocaremos básicamente al estudio de lo contenido en ella.

Los elementos del recurso administrativo,<sup>41</sup> se dividen en esenciales y secundarios. En el caso de los esenciales, éstos se deben cumplir invariablemente, a efecto de que el recurso de revisión sea procedente. Son:

- a) Que el recurso esté contemplado en una ley, lo cual implica la existencia de un procedimiento para resolverlo, el cual de acuerdo al principio de legalidad obliga al particular a apearse a él. En materia de pesca comercial, el recurso se encuentra regulado en el título sexto, denominado "*Del Recurso De Revisión,*" de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- b) Que exista un acto administrativo previo que sirva de causa y antecedente, es decir, para que el recurso pueda nacer a la vida jurídica es necesario que exista algo que le dé origen y esto es el acto administrativo que incida sobre los derechos del gobernado; de otra forma, no existe fundamento alguno sobre el cual basar los agravios.
- c) Que exista una autoridad administrativa que esté facultada para tramitarlo y resolverlo. La ley debe contemplar quién será la autoridad encargada de

---

<sup>41</sup> Esta división de los elementos del recurso administrativo, la retomamos de la que Alberto C. Sánchez Pichardo, establece en su libro: *Los medios de impugnación en materia administrativa*, Edt. Porrúa. México, 2002. Pág. 120.

resolver el recurso, ya sea la propia autoridad emisora del acto, o bien su superior jerárquico. En el caso de la materia que nos ocupa, será este último el encargado de la resolución del recurso, con el fin de otorgarle seguridad jurídica al particular; siendo, en este caso, la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca.

- d) Que el acto administrativo impugnado afecte un derecho del recurrente, es decir, debe incidir sobre la esfera jurídica del gobernado.

Los elementos secundarios del recurso administrativo son aquellos que aun cuando no estuvieran determinados en la ley, el recurso podría existir y ser procedente; aunque esto no impida que si el particular no los cumple, el recurso sea desechado:

- a) El plazo para la interposición del recurso: En caso de que la Ley no lo determinara, éste podría ser interpuesto en cualquier momento; sin embargo, en nuestra materia, sí está determinado el término para su interposición, es de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a que surta efectos la notificación de la resolución (artículo 85 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).
- b) Las formalidades que debe cumplir el escrito de interposición del recurso, siendo en materia de pesca comercial, de acuerdo a lo que dispone la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las siguientes:
  1. El órgano administrativo ante quien se dirige;
  2. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
  3. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
  4. Los agravios que se le causan;

5. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que, por no haberse resuelto en tiempo, se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y
  6. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado, debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúe en nombre de otro o de personas morales, no pudiendo éstas ser diferentes a las aportadas durante el procedimiento, salvo en caso de que sean supervenientes.
- c) En caso de ser requerida, la solicitud de otorgamiento de la suspensión del acto impugnado; para lo cual, en la materia que nos interesa, se solicitará con la presentación del recurso de revisión, siendo los requisitos para su procedencia que:
1. Lo solicite expresamente el recurrente;
  2. Sea procedente el recurso;
  3. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público. En este caso, recordemos que la regulación pesquera es de interés social y de orden público, en primer lugar, por la conservación del medio ambiente y, en segundo, porque como ya hemos mencionado, los recursos pesqueros son propiedad de la Nación y es interés de ésta buscar su protección y conservación, por lo que a efecto de cumplir con este precepto, la suspensión no se otorgará en los siguientes casos:
    - l. Especies obtenidas sin la concesión, permiso o autorización correspondiente;

- II. Especies declaradas en veda o con talla y peso por abajo del mínimo establecido;
  - III. Especies extraídas en época, zona o lugar no comprendidas en la concesión o permiso, o en volúmenes superiores a los establecidos;
  - IV. Productos, cualquiera que sea su estado, que se extraigan o capturen, en violación de las normas dictadas para la preservación, conservación, fomento o desarrollo de las especies de la flora y fauna acuáticas;
  - V. Especies decomisadas a embarcaciones extranjeras; y
  - VI. Artes de pesca prohibidas.
4. Que con el otorgamiento de la suspensión no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y
5. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

#### **DESECHAMIENTO.**

El desechamiento tiene dos vertientes. En primer término, teniéndolo por no interpuesto, lo cual dejara a salvo los derechos del interesado para intentar, en el caso de que esté en tiempo, la misma vía; y, el desechamiento por la improcedencia del recurso, en cuyo caso, si así lo considera el interesado deberá intentar alguna vía jurisdiccional como medio de impugnación. Como es lógico en ninguno de los dos casos, la autoridad podrá entrar a la revisión de fondo del asunto. Las causales son:

a) Se desechará y se tendrá por no interpuesto el recurso de revisión, cuando:

1. Se presente fuera del plazo; es decir, que el acto administrativo haya sido consentido.
2. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente. En el caso de esta causal, que se encuentra contenida dentro de lo dispuesto en la fracción II del artículo 88 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, existe jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que señala:

*“Procedimiento administrativo. La fracción II del artículo 88 de la Ley Federal que lo regula, viola la garantía de audiencia al establecer el desechamiento, sin previo requerimiento, del recurso de revisión, como consecuencia de las omisiones formales del escrito relativo...”<sup>42</sup>*

3. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.
- b) El recurso de revisión se desechará por improcedente, cuando se presente:
1. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentren pendientes de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el mismo acto impugnado;
  2. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;
  3. Contra actos consumados de un modo irreparable;
  4. Contra actos consentidos expresamente; y
  5. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

## **EL SOBRESEIMIENTO.**

El sobreseimiento se da, cuando una vez admitido el recurso de revisión, durante su tramitación se dé alguna o algunas de las causas de sobreseimiento, impidiendo con esto que la autoridad entre al estudio de fondo del asunto; siendo éstas las causales:

1. El promovente se desista expresamente del recurso;
2. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta a su persona;
3. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
4. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;
5. Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y
6. No se probare la existencia del acto respectivo.

## **LA TRAMITACIÓN.**

Una vez admitido el recurso y concedida o no la suspensión, y sólo en caso de que haya de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se dará vista a los interesados para que en un plazo no menor a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estimen pertinentes. Siempre y cuando no haya sido posible presentarlos durante el procedimiento administrativo (artículo 96 Ley Federal de Procedimiento Administrativo); una vez hecho lo anterior, se procederá a resolver el recurso.

---

<sup>42</sup> Jurisprudencia XXXVII/1998, México, Distrito Federal, a 30 de marzo de 1998. Semanario Judicial de la Federación.

## LA RESOLUCIÓN.

Como ya hemos mencionado, el recurso de revisión será resuelto por el superior jerárquico de la autoridad de que se trate, salvo en el caso de que el acto impugnado sea emitido por el titular de una dependencia, en cuyo caso, será resuelto por el mismo (artículo 86, 1er. párrafo, Ley Federal de Procedimiento Administrativo). La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto. La resolución del recurso puede darse en alguno de los siguientes sentidos:

- a) Confirmando el acto administrativo impugnado, es decir, que de la revisión que efectuó la autoridad sobre el acto, se concluyó que el procedimiento administrativo previo, estuvo ajustado a derecho, y por tanto, es acorde al principio de legalidad, por lo que la autoridad lo confirma, de manera fundada y motivada.
- b) Desechando el recurso por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo en su caso. En este caso, la autoridad revisora considera que el recurso no cumple con alguno de los requisitos esenciales del mismo, motivo por el que no se analiza el fondo del asunto.
- c) Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución. Se da cuando la autoridad al efectuar la revisión sobre el acto recurrido, encuentra una violación al procedimiento que trascendió a la resolución, por lo que ordena la reposición del procedimiento a partir del momento en que se cometió la violación procesal, o bien en caso de que la violación se dé dentro de la resolución, se ordenará la emisión de una nueva que sí se apege a las constancias que existan dentro del procedimiento administrativo.

- d) Dejar sin efectos el acto impugnado. De la revisión hecha por la autoridad se determinó que el acto administrativo recurrido fue consecuencia de una violación procesal consistente en que no existe adecuación entre los hechos generadores del procedimiento y las normas administrativas, por lo que el acto impugnado no es congruente con ninguna hipótesis legal que conlleve la imposición de alguna sanción; en tal caso, la resolución será nulificada sin que subsista posibilidad alguna de la autoridad para continuar con la fiscalización hacia el particular en lo referente a ese acto.
- e) Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente. En esta hipótesis, la autoridad después de revisar lo expuesto en los agravios por el particular, concluye que existen diversos elementos susceptibles de nulidad, pero no son la totalidad de ellos, por lo que la autoridad revisora ordenará la emisión de un nuevo acto subsanando aquellos elementos que no hayan sido legalmente dictados y subsistiendo los que sí cumplan con lo establecido en la normatividad administrativa.

#### 4.4.2. LAS VÍAS JURISDICCIONALES.

Al hablar de las vías jurisdiccionales, la primera pregunta que nos viene a la mente es: ¿Qué es la jurisdicción? Tradicionalmente, se ha definido como el "decir" o "declarar el derecho". Así, la podríamos definir como *"la potestad que tiene el Estado para decidir sobre cuestiones sociales, contempladas en las leyes, y sobre las cuales existe controversia, tramitándolas y decidiendo respecto de ellas conforme la legislación previa aplicable con fuerza vinculativa para las partes."*<sup>43</sup> El concepto de jurisdicción está conformado por cinco elementos<sup>44</sup>:

<sup>43</sup> Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. Editorial Porrúa, México, 1990. pág. 5

<sup>44</sup> La determinación de los elementos y sus definiciones fueron tomados de García Domínguez, M.A." Naturaleza del Juicio Contencioso-Administrativo y su relación con la

- a) La *notio*: es la facultad de realizar las acciones necesarias tendientes a conocer una cuestión y a comprobar la verdad para que, sobre los puntos propuestos por las partes, pueda tomarse la decisión que conforme a derecho sea la adecuada.
- b) La *vocatio*: es la facultad de llamamiento para que todas las partes comparezcan a juicio.
- c) La *coertio*: es la facultad de declarar perdido el derecho para ejercer las acciones dentro del plazo legal o la de realizar acciones sustitutivas que las partes omitieron.
- d) El *iudicium*: es la facultad de pronunciar una resolución conforme al marco legal, declarando el derecho que corresponda a cada sujeto, y determinando la correspondencia de los hechos controvertidos con la norma legal aplicable.
- e) El *imperium*: es la facultad de utilizar la fuerza pública para que las decisiones tomadas tengan eficacia dentro del ámbito de las relaciones sociales.

De la definición y los elementos dados en cuanto a la jurisdicción, podemos darnos una idea de a qué nos referimos al mencionar los medios de impugnación presentados en las vías jurisdiccionales: el juicio de amparo y el juicio de nulidad. Así que ahora, haremos un brevísimos análisis de cada uno de ellos, siendo sólo una probadita, ya que son temas que por sí solos dan para un trabajo recepcional mucho más amplio que el que estamos sustentando; por tanto, lo que señalaremos quedará sólo como una referencia de lo que se refiere a los medios jurisdiccionales de impugnación en materia de pesca comercial.

#### 4.4.2.1. EL JUICIO DE AMPARO.

---

naturaleza, función y contenido de la demanda.” en *Obra Conmemorativa por los 55 años del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tomo I. México, 1991. Pág. 263.

El juicio de amparo tiene su cuna en nuestro país, a finales de la primera mitad del siglo XIX. Es un medio de control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades de nuestro país en cualquiera de los tres órdenes de gobierno, ejecutivo, legislativo y judicial, buscando preservar las garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna, preservando de esta forma el principio de legalidad que la misma Constitución prevé. Si consideramos que todo acto de autoridad que afecte las garantías individuales sin ceñirse al marco legal, será un acto arbitrario y, por tanto, podrá ser combatido mediante el juicio de amparo. Para ello, es necesario conocer los cinco principios que rigen el juicio de amparo:

1. Principio de instancia de parte agraviada. En este principio, se establece que el juicio de amparo procederá sólo por iniciativa de parte y no de oficio. Para ello, el particular debe sufrir un daño o perjuicio, es decir, un agravio causado por un acto de autoridad que según su criterio no esté apegado a la legalidad. En relación con este principio, el artículo 4º de la Ley de Amparo establece que el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente para quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o la aplicación de una ley, es decir, debe tener un *interés jurídico*.
2. Principio de prosecución judicial del juicio de amparo: El artículo 107 de nuestra Constitución establece, en su primer párrafo, que: "*Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley...*" Según este párrafo, el amparo tiene la naturaleza propia de un juicio, con todo lo que implica la substanciación del mismo (demanda, contestación, ofrecimiento y desahogo de pruebas, audiencia, alegatos, cierre de instrucción, sentencia y recursos).
3. Principio de relatividad de la sentencia de amparo. Este principio ha sido el resultado de la experiencia que ha tenido el juicio de amparo a lo largo de su desarrollo; está íntimamente relacionado con el principio de instancia de parte agraviada, ya que éste señala que la sentencia dictada en el juicio de amparo

sólo beneficiará al promovente del amparo, es decir, el juzgador de amparo no puede hacer pronunciamientos generales sobre la ley sujeta a controversia, evitando así controversias entre los poderes legislativo y judicial.

4. Principio de definitividad del juicio de amparo. Este principio otorga al amparo la categoría de un juicio no ordinario, que tiene como finalidad controlar la constitucionalidad de los actos de autoridad y preservar las garantías individuales y sociales de los gobernados, constituyéndose así en un medio extraordinario de impugnación; de ahí que es indispensable que los particulares ocurran primero a los medios de defensa ordinarios, en donde harán valer sus demandas, excepciones y defensas, y sólo en el caso de que existan violaciones en el procedimiento y que trasciendan al sentido de la resolución definitiva, en segunda instancia, se podrá acudir al amparo. En este sentido, se tienen excepciones al principio de definitividad previstas en el artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV, y 114 de la Ley de Amparo, en el caso de los siguientes actos:
  - a) Que afecten a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan.
  - b) Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación.
  - c) Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige exija, para suspender su ejecución, mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo.
  - d) Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución.
  - e) Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación, destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional.
  - f) Actos o resoluciones respecto de los cuales la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que procedan en su contra.

- g) Los que carezcan de fundamentación.
  - h) Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia.
  - i) Aquellos respecto de los cuales los recursos o medios ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se pueden modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento y la ley que éste regula no contempla su existencia.
5. Principio de estricto derecho. Este principio de acuerdo a lo que señala el Maestro Burgoa, no rige la procedencia del amparo, sino que impone una norma de conducta al órgano de control, que consiste en que *"los fallos que aborden la cuestión constitucional planteada en un juicio de garantías, sólo debe analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos"*<sup>45</sup>.

Una vez que hemos visto los principios del juicio de amparo, trataremos de hablar más en concreto de la tramitación del mismo. Así, comencemos por el término para su interposición, el cual de acuerdo al artículo 21 de la ley que lo rige es de quince días contados a partir de que surta sus efectos la notificación del acto impugnado, se haya hecho sabedor del mismo, o bien se haya dado su ejecución; sin embargo, y como casos de excepción, el término puede cambiar cuando: (art. 22 de la Ley de Amparo)

- a) A partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en amparo, el término para la interposición de la demanda será de treinta días.
- b) En el caso de los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales, la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo.

c) Cuando se trate de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio en los que el agraviado no haya sido citado legalmente al juicio; éste tendrá el término de 90 días para la interposición de la demanda, si residiera fuera del lugar de emisión del acto reclamado pero dentro de la República, y de 180 días si lo hiciera en el extranjero.

Una vez que conocemos cuál es el término que tenemos para la interposición de la demanda de amparo, procederemos a ver cuáles son las partes que componen el juicio de amparo.

Dentro del juicio de amparo, según lo dispuesto por el artículo 5º de la ley que lo regula, las partes son:

1. El agraviado o quejoso, éste es según el artículo 4º de la Ley de Amparo, aquel a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame.
2. La autoridad responsable, según lo que determina el artículo 11 de la Ley de Amparo, la autoridad responsable es la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. Es decir, en la materia objeto de este trabajo recepcional, podemos decir que la autoridad responsable tratándose del procedimiento administrativo, serán las unidades integrantes de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, Capitanías de Puerto, Encargados de Pesca, Delegados de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y, en algunos casos y por excepción, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como cualquiera otra autoridad que tenga relación con la materia.
3. El tercero perjudicado, tiene tal carácter para efectos de la Ley de Amparo (artículo 5º).
  - a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el

---

<sup>45</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Edt. Porrúa, México, 1997, pág. 294

mismo juicio en caso de que el amparo sea promovido por un extraño al procedimiento.

- b) El ofendido o las personas que conforme a la ley tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito.
- c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide el amparo.

De acuerdo a la naturaleza de la actividad pesquera, en los juicios de amparo promovidos contra actos en esta materia, generalmente no va a existir el tercero perjudicado.

4. El Ministerio Público. La fracción IV del artículo 5º de la Ley de Amparo, le da el carácter de parte dentro del juicio de garantías al Ministerio Público, quien podrá intervenir dentro del juicio cuando considere que el asunto reviste importancia por afectarse el orden constitucional, o que el interés público o el de la Nación sea lesionado, en razón de su función como representante de la sociedad.

#### **LA SUSPENSION.**

Una de las mayores virtudes del juicio de amparo es la suspensión del acto reclamado, ésta es una medida cautelar que se decreta por el juez de amparo con la finalidad de mantener la materia del juicio de amparo, es decir, del acto reclamado hasta en tanto se resuelva el juicio, ya que de no preservarse se tendría que dictar el sobreseimiento del mismo, con el consecuente daño hacia los derechos del agraviado. En la materia administrativa, que es la que nos interesa; la suspensión procede a petición de parte, que el acto reclamado sea de difícil o imposible reparación y que con su otorgamiento no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. En el caso de la materia pesquera, recordemos que ésta en sí es de Interés social y de orden público por lo que la misma marca lmitantes para otorgar la suspensión, que si bien no son específicas para el juicio de amparo, sí las debe tomar en cuenta el juez de

amparo al momento de decidir sobre la suspensión; pero no sólo eso, sino que en materia de pesca existen diversos problemas a los que el juzgador de amparo deberá enfrentarse al momento de tomar esta decisión. Platicaremos algunos.

Uno de los argumentos de los agraviados cuando se les asegura producto fresco es que por ser perecederos, si no se les otorga la suspensión éste se echará a perder y, por tanto, en caso de ganar el juicio será imposible su reparación. Argumentación que suena lógica, entonces el juez de amparo otorga la suspensión, muchas veces aun tratándose de producto asegurado por haber sido pescado en veda; sin embargo, lo que el juez no sabe, es que esto es verdaderamente relativo, por ejemplo, un pulpo congelado puede durar hasta cinco años en ese estado y se sigue considerando como apto para el consumo humano, el camarón puede durar hasta tres, lo mismo que la langosta o el atún, cosa que no sucede con todos los moluscos, los cuales sí corren el riesgo de echarse a perder. Otras formas de "hacer trampa" se dan, por ejemplo, en el caso de los permisos de pesca, los cuales permiten pescar escama en todo el Pacífico (por citar algunos), entonces hay quien busca sorprender a los juzgadores de amparo y con éste argumento pescar dentro de áreas naturales protegidas o especies que a pesar de ser escama están reservadas a otro tipo de pesca como puede ser la deportivo-recreativa; de ahí la importancia de que la autoridad pesquera tome realmente su papel como parte dentro del juicio y litigue los asuntos haciendo del conocimiento del juez todas estas cuestiones, muchas veces muy técnicas, pero que de no hacerlo pueden hacer que los jueces de amparo sean sorprendidos con consecuencias en donde se dañe no sólo el ambiente, sino también los bienes propiedad de la Nación como son los recursos pesqueros.

La suspensión surte efectos a partir del momento en que se dicte, a menos que se condicione su entrada en vigor a cumplir ciertos requisitos como puede ser la exhibición de garantía en el caso de que haya que garantizar algún crédito fiscal o se pueda causar algún daño al tercero perjudicado.

## PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA:

El amparo directo procederá, de acuerdo con la fracción V del artículo 107 constitucional, contra las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, en cuyo caso se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y, más adelante, señala que en el caso de la materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal. En relación con esto, el artículo 158 de la Ley de Amparo establece:

*El juicio de amparo directo (...) procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados. Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho, a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas por omisión o negación expresa. Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, solo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pongan fin al juicio.*

Ahora que conocemos los actos susceptibles de amparo, es importante mencionar los requisitos con los que debemos cumplir para poderlo reclamar; de acuerdo a la Tesis jurisprudencia No. 9, páginas 292 y 293 del Informe de labores

de 1989, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, las violaciones procesales que se reclamen en el juicio de amparo directo deberán reunir las siguientes características: a) que la violación emane directamente del procedimiento en que se dictó la resolución reclamada; b) que afecte las defensas del quejoso; c) que trascienda el resultado del fallo. Si no se cumple con alguno de estos requisitos, la impugnación en amparo directo resultará improcedente. Aunado a lo anterior, el artículo 166 de la Ley de Amparo establece cuáles son los requisitos que debe contener la demanda de amparo directo, la cual deberá formularse por escrito, expresando:

- a) El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre.
- b) El nombre y domicilio del tercero perjudicado.
- c) La autoridad o autoridades responsables.
- d) La sentencia definitiva, laudo o resolución constitutiva de los actos reclamados, o bien en el caso de violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en que se cometió la violación y el motivo por el cual se afectó al agraviado.
- e) La fecha de notificación de la sentencia, laudo o resolución, o bien la fecha en que se haya tenido conocimiento de la misma.
- f) Los preceptos constitucionales violados, así como el concepto de la misma.
- g) La ley que, a juicio del quejoso, se haya aplicado inexactamente.

#### **LAS PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO.**

En el juicio de amparo son admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades y las que fueren en contra de la moral y el derecho. Las pruebas deben ofrecerse y rendirse en la audiencia constitucional, salvo las documentales que pueden presentarse junto con la demanda y la inspección judicial que habrá de ofrecerse por lo menos cinco días antes, al igual que la pericial y la testimonial, de la celebración de la referida audiencia. En el amparo

directo las pruebas que se presenten deben haber sido del conocimiento del juzgador y no es válida la presentación de pruebas supervenientes, ya que lo impugnado es la resolución que se dictó dentro del juicio o procedimiento, por lo que no sería válido el que pudiera presentar mayores pruebas, ya que de esta forma podría dejar en desventaja al tercero perjudicado; con la única excepción en el caso que se argumente la indebida valoración de las mismas.

### **CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.**

Las causales de improcedencia del juicio de amparo se encuentran contempladas en el artículo 73 de la Ley de Amparo, y en la materia que nos ocupa son:

- I. Contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- II. Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en la ejecución de las mismas.
- III. Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas.
- IV. Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo.
- V. Contra actos que no afecten el interés jurídico del quejoso.
- VI. Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio.
- VII. Contra actos consumados de modo irreparable.
- VIII. Contra actos emanados de un procedimiento judicial o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud del cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas

irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo.

- IX. Contra actos consentidos.
- X. Contra resoluciones respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.
- XI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado.
- XII. Cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo.

### **EL SOBRESEIMIENTO.**

En el sobreseimiento el juzgador no entrará al estudio del fondo planteado en la demanda, pero dejará a salvo los derechos del quejoso para intentar una nueva vía de defensa, incluido el mismo juicio de amparo. Siendo las causales, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley de Amparo, las siguientes:

- I. Cuando el agraviado se desista expresamente de la demanda.
- II. Cuando el agraviado muera durante el juicio, si la garantía reclamada le afecta sólo a su persona.
- III. Cuando durante el juicio sobrevenga una causa de improcedencia.
- IV. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado o cuando en la audiencia constitucional no se probaré su existencia.
- V. Por caducidad de la instancia ( que no se haya efectuado ningún acto procesal durante 300 días), ésta se da siempre y cuando no se haya celebrado la audiencia constitucional.

Como hemos podido observar, el juicio de amparo es una de las figuras jurídicas que mayor tradición y credibilidad tienen dentro de nuestro sistema jurídico; y, en materia de pesca comercial, esto no es la excepción. Una gran cantidad de amparos se presentan en los juzgados sobre temas que tienen que

ver con la pesca comercial, aunque desgraciadamente en muchos de los casos, sobre todo al inicio de las temporadas pesqueras, éstos sólo se presentan con el afán de obtener suspensiones provisionales y burlar con ello a la autoridad pesquera. Sin embargo, no podemos negar que, por un lado, los jueces, sobre todo en los Estados litorales, cada vez tienen más conocimientos de la materia, lo que hace que sean cada vez menos las suspensiones indebidas que se otorgan y, por otro, tampoco podemos negar su eficacia cuando realmente se cometen injusticias por parte de la autoridad pesquera. Ahora, veremos un recurso que si bien no es tan conocido y podríamos decir que es menos eficaz, sobre todo al momento de la ejecución de sentencia, sí es un medio de defensa que tiene el particular ante los actos de la autoridad pesquera que dañen su esfera de derechos de forma ilegal.

#### **4.4.2.2. EL JUICIO DE NULIDAD.**

Al tratar de interponer un juicio de nulidad, la primera pregunta que nos hacemos es: ¿Quién es la autoridad competente para conocer del mismo? La respuesta nos la da el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el cual se nos dice que el tribunal conocerá del juicio de nulidad, siempre y cuando las resoluciones combatidas tengan el carácter de definitivas, entendiéndose como tales aquellas que no admitan recurso administrativo, o cuando su interposición sea optativa; contemplando dicho artículo, como casos específicos de la competencia del Tribunal, aplicables a la materia pesquera que estamos analizando, los siguientes:

- a) Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales
- b) Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.
- c) Las que decidan sobre los recursos administrativos en contra de las resoluciones a que ya se hizo referencia.

## **LA COMPETENCIA.**

En razón del territorio las salas del tribunal conocerán de los juicios, teniendo como referencia el lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; en el caso de que fueran varias, el lugar donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada; y, cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio (artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa). Dividiéndose a la República Mexicana, para tales efectos, en diferentes regiones (Acuerdo G/10/01 de fecha 25 de enero del 2001), quedando así fijada claramente la competencia territorial del tribunal.

## **CAUSAS DE INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se abstendrá de conocer de los siguientes casos, declarando la improcedencia del juicio (artículo 202 del Código Fiscal de la Federación).

1. Que no afecten el interés jurídico del demandante. El interés jurídico para efectos del juicio de nulidad, es la pretensión que tiene el gobernado de acudir a los tribunales para defender un derecho legalmente protegido que es desconocido o violado por la autoridad administrativa, lo cual faculta a los tribunales para actuar y así obtener una sentencia favorable a sus intereses y pretensiones.
2. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado.

3. Que hubiere consentimiento, entendiendo por esto el que no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal en los plazos que la misma normatividad establece.
4. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante la autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.
5. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.
6. Cuando se emita una resolución que cause molestias al particular y ésta sea relativa o conexa con otra anterior que fue combatida mediante recurso de revocación, deberá interponerse dicho recurso también contra la segunda; en virtud de que si las resoluciones son conexas y se combaten en diferentes vías, puede surgir un problema de resoluciones contradictorias respecto de los mismos hechos.
7. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial en donde haya sido declarado como cosa juzgada.
8. Contra ordenamientos que prevean normas o Instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente. Éste no es más que un caso de la aplicación del principio de interés de parte agraviada, es decir, si no le ha sido aplicado al promovente el ordenamiento, no puede haber sido afectada su esfera jurídica y, por tanto, no tiene interés jurídico para actuar.

9. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación; ya que al no existir, el particular no desvirtuará la presunción que se tiene de que toda resolución es legal.

10. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado, ya que entonces no existe materia dentro del juicio.

11. Cuando se alegue la inconstitucionalidad del acto administrativo impugnado, toda vez que esto es competencia exclusiva de los tribunales judiciales federales.

Como podemos ver, los principios que rigen el juicio de nulidad son muy parecidos a los que se dan en el juicio de amparo, de ahí la similitud en cuanto a las causales de improcedencia. Ahora, veremos cuáles son las partes integrantes del juicio de nulidad.

De acuerdo al artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, serán partes:

I. El actor o demandante: Éste es quien promueve el juicio de nulidad, pudiendo tener tal carácter el particular o la autoridad administrativa. Éste deberá demostrar que la resolución le causa un agravio o afecta su interés jurídico, por lo que podrá tener este carácter no sólo aquél contra quien se emite el acto, sino también quien de no impugnarlo sufra agravio o le afecte en sus intereses jurídicos, es decir, un tercero con interés legítimo. De acuerdo al artículo 200, último párrafo, el demandante podrá autorizar en su demanda a un licenciado en derecho, el cual podrá a su nombre, recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos, para cuyo efecto, dicho profesionista deberá registrar su cédula profesional.

II. Los Demandados. Serán partes demandadas:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

- b) El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada.
  - c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el caso de que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación de ingresos federales, o cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.
- III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad demandada.
- IV. El tercero: La fracción IV del artículo 198 del Código Fiscal, nos da el concepto sobre quién tiene el carácter de tercero, señalando que es *"aquel que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandado."*

#### **LA DEMANDA.**

**Término y Presentación.** La demanda se deberá presentar ante la sala regional o ante la administración de correos dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado (art. 207, 1er. párrafo, del Código Fiscal de la Federación); debiendo indicar:

- a) El nombre del demandante y domicilio para recibir notificaciones, pudiendo ser el del demandante o el legal dentro de la jurisdicción de la sala competente para conocer.
- b) Qué es lo que se impugna, es decir, la cita de la resolución cuya ilegalidad se combate.
- c) Autoridades demandadas.
- d) Exposición de los hechos que dan motivo a la demanda y que constituyen los antecedentes de la resolución impugnada.

- e) Los fundamentos de derecho en que el actor apoye la demanda de nulidad, es decir, los conceptos de impugnación.
- f) Señalamiento de las pruebas, conforme a las cuales el actor demostrará la procedencia de su demanda.
- g) En caso de que exista, el nombre y domicilio del tercero interesado.
- h) Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Aunado a lo anterior, de conformidad con el artículo 209 del Código Fiscal, el demandante deberá adjuntar al escrito de demanda lo siguiente:

- a) Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- b) Si la demanda es presentada por el apoderado del demandante, sea éste una persona física o moral, deberá acompañarse del documento conforme al cual se acredita la personalidad, salvo que en la resolución demandada se le reconozca tal personalidad, en cuyo caso, no es necesario volver a acreditarla.
- c) El documento en que conste el acto impugnado, o bien copia certificada por la autoridad emisora, o en su caso el documento sellado en que conste su solicitud.
- d) La constancia de notificación del acto impugnado, o bien copia certificada por la autoridad emisora, o en su caso el documento sellado en que conste su solicitud.
- e) Así mismo, se deberá adjuntar una copia de la demanda y sus anexos para cada una de las autoridades señaladas como demandadas y, en su caso, una más si se señala como parte al tercero.
- f) En su caso, el cuestionario o interrogatorio que deberán desahogar los testigos o los peritos, los cuales deberán ir firmados por el demandante.
- g) Cuando las pruebas documentales no obren en poder de la parte actora, ésta deberá solicitarlas por escrito a la autoridad administrativa que las posee y, en

caso de que ésta no las otorgue, deberá acompañarse de la copia del escrito sellado por la oficialía de partes, por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda, para que el magistrado instructor al correr traslado de la demanda requiera a ésta su envío junto con la contestación.

### **LA RECEPCIÓN.**

La demanda será recibida por la oficialía de partes de la sala regional que corresponda siendo turnada a la que le corresponda, una vez recibida por el magistrado instructor, quien tiene a su cargo resolver si procede admitir o desechar la demanda, substanciar todo el juicio, resolviendo todos los aspectos legales que se presenten hasta llegar al cierre de la instrucción y formulación del proyecto de sentencia, mismo que será sometido para su examen y, en su caso, aprobación ante los demás magistrados de la sala.

### **LA SUSPENSIÓN.**

La suspensión se puede solicitar en el escrito de la demanda, o bien en cualquier momento hasta antes de la emisión de la sentencia, debiendo la sala, en el auto en el que se acuerde la petición, dictar en su caso la suspensión provisional contra lo cual, ya sea que se conceda o se niegue, no procede recurso alguno, dando cuenta a la sala para que en el plazo de cinco días dicte la sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva, siempre y cuando la ejecución o inexecución del acto impugnado no ocasionen perjuicio al interés general; pues, en este caso, se negará la suspensión. En caso de que la suspensión otorgada pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se otorgará siempre y cuando se otorgue garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que se pudiera ocasionar en caso de que no resulte favorable la sentencia obtenida en el juicio de nulidad.

## **LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

Al dictarse el auto admisorio de la demanda el magistrado instructor ordenará correr traslado de ella a las autoridades demandadas y al tercero en caso de que lo hubiere, a efecto de que presenten la defensa de la resolución impugnada. Una vez notificado, comienzan a correr dos términos, el primero, de quince días para que la autoridad pueda reclamar el acuerdo de admisión de la demanda; y, el segundo, de 45 días para contestar la demanda ( art. 212, 1º párrafo, del Código Fiscal).

El escrito de contestación deberá presentarse ante la sala regional que corresponda al domicilio fiscal del demandante, o mediante correo certificado con acuse de recibo.

## **LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.**

Cuando:

- a) Se impugne una negativa ficta.
- b) El acto principal del que deriva el impugnado en la demanda, así como su notificación, se den a conocer en la contestación.
- c) Se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente.
- d) Con motivo de la contestación de la demanda se introduzcan cuestiones que sin cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, no sean conocidos por el actor al presentar la demanda.

El actor podrá ampliar su demanda, misma que deberá suscribir directamente, nunca el abogado autorizado, pues tal acción no se encuentra dentro de las que puede realizar. Una vez ampliada la demanda, las autoridades tendrán un plazo de 20 días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación que admita la ampliación, debiendo expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, así como las consideraciones que a juicio de la autoridad impidan que se emita decisión en cuanto al fondo o demuestre que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su ampliación.

## **LAS PRUEBAS.**

Serán admitidas toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades mediante la absolución de posiciones (art. 230, 1º párrafo, del Código Fiscal de la Federación); además de esto, existe otra limitante que consiste en que cuando el demandante tuvo que agotar un recurso administrativo y ofreció las pruebas que estimó pertinentes, ya no podrá ofrecer nuevas pruebas al acudir al juicio de nulidad; ya que de admitirse nuevas pruebas, con excepción de las supervenientes, la autoridad demandada quedaría en estado de indefensión, pues no tendría la oportunidad de valorarlas y decidir respecto a su alcance.

## **LOS ALEGATOS.**

Una vez que la autoridad demandada ha entregado la contestación de la demanda, o, en su caso, la ampliación, y no existiendo prueba pendiente por desahogarse ni cuestión o incidente en trámite que impida dictar la sentencia, el magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio, notificará por lista a las partes para que en un término de cinco días formulen sus alegatos por escrito (art. 235, 1º párrafo, del Código Fiscal de la Federación); y, habiendo transcurrido el plazo de cinco días para que las partes formulen sus alegatos, quedará, sin necesidad de declaratoria expresa, cerrada la instrucción, procediéndose a dictar la:

## **SENTENCIA.**

Las salas del tribunal deberán fundar en derecho las sentencias que dicten, examinando todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación, es decir, de la *litis*. Dicha sentencia podrá ir en los siguientes sentidos, de acuerdo al artículo 239 del Código Fiscal.

- a) Reconocer la validez de la resolución impugnada.

- b) Declarar la nulidad para efectos de la resolución impugnada, debiéndose, en este caso, precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deberá darle cumplimiento, salvo que se trate de facultades discrecionales.
- c) Declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.
- d) Declarar la existencia de un derecho subjetivo y ordenar el cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

El magistrado instructor debe formular el proyecto de sentencia dentro de los 45 días siguientes al cierre de la instrucción, y la sala deberá dictar la sentencia dentro de los siguientes 15 días.

Como podemos ver, en materia de pesca comercial (por ser ésta el tema que nos ocupa), tanto la autoridad como el particular cuentan con un procedimiento bien definido y los medios de defensa necesarios para poder inconformarse por el actuar de la autoridad.

### Y ANTES DE CONCLUIR... ALGUNAS REFLEXIONES.

Como hemos podido observar a lo largo de este trabajo recepcional, la regulación jurídica de la pesca no es algo nuevo en nuestro país, es más podríamos decir que estamos familiarizados con ella; y, sin embargo, aún tenemos mucho que avanzar.

En el primer capítulo, vimos las facultades que tienen los poderes de la Federación y la posición del Estado como tal, ante la pesca comercial. Que por cierto no ha sido muy clara, hasta hoy y a pesar de su importancia, la pesca sólo ha sido un pegote que ha ido de una institución a otra; un sexenio se le considera como un recurso natural que debe conservarse y al siguiente como un recurso extractivo que se tiene que explotar. Y es precisamente aquí en donde está lo interesante de la materia porque realmente es ambas cosas a la vez; de ahí que consideramos necesario que se cree, como ya en algún tiempo existió, una dependencia especializada en su atención y permitir así el crecimiento sustentable de la misma.

El siguiente capítulo, se aboca a la regulación jurídica de la pesca comercial, y nos encontramos con un panorama, a nuestro juicio, un poco más optimista; consideramos que existe una buena regulación de la materia, no obstante existen algunas lagunas o incongruencias, como la ya famosa norma de tiburón, o la norma de emergencia para modificar los dispositivos excluidores de tortuga, en las cuales se refleja claramente el pleito que existe entre las dependencias encargadas de la conservación de los recursos pesqueros y marinos. Pero, en general, consideramos que la regulación que tenemos cubre bien todos los aspectos de la pesca comercial, y lo más importante es que existe un cumplimiento espontáneo de la misma por parte de quienes se dedican a la actividad pesquera, claro con sus excepciones que siempre existen.

El capítulo tercero es, en mucho, la parte trágica de este trabajo recepcional, hablamos de las autoridades encargadas de la aplicación de la normatividad de la materia. Aquí entra la desilusión (también con algunas

excepciones), y reafirmamos lo que señalamos desde el primer capítulo, como no hemos sabido en dónde poner a la pesca, tampoco nos hemos dado la oportunidad de capacitar correctamente a nuestras autoridades en la materia y ya no pensemos siquiera en el poder judicial, en donde por la carga de trabajo, la materia no se desahoga atendiendo a las particularidades de la misma; porque aunque el procedimiento sea el mismo, por ejemplo, el particular se ampara contra un aseguramiento hecho por la autoridad sobre un producto en veda, y le argumenta al juez que debe otorgarle la suspensión toda vez que el producto es perecedero y, de no hacerlo, el daño sería irreparable, el juez otorga la suspensión y el producto en veda es comercializado, lo que el juez no sabe, es que un producto pesquero congelado puede durar de uno hasta cinco años. Pero, en fin, si nos ponemos a pensar, el juez no tiene por qué saberlo, quien debe saberlo y hacerlo del conocimiento del juez es la autoridad pesquera, pero (y aquí es la parte más triste... aguantemos las lágrimas), en general, no lo hace y no sólo no lo hace, sino que muchas veces ni siquiera litiga el asunto, y en algunos casos no cuenta con las personas capacitadas para ello. Por esto, reafirmamos la propuesta que hicimos en el capítulo uno de crear una dependencia especializada en la materia, pero, además, que se capacite a quienes trabajan en ella para que puedan desarrollar su función sin tropiezos por cuestiones, muchas veces de mero trámite y otras veces por corrupción, y que así la aplicación de la ley sea realmente efectiva; pues, de nada sirve asegurar hoy el producto, si mañana se tiene que devolver.

Aunado a esto, consideramos de vital importancia que se hagan reformas sustanciales al Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, para dar mayor certeza a los particulares y que éstos no queden en estado de indefensión; otorgando facultades para sustanciar procedimientos administrativos a la Dirección de Inspección y Vigilancia de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, y, en su caso, a las delegaciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca

y Alimentación, en tanto se crean las delegaciones de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, cosa con la que por cierto no estamos muy de acuerdo, primero, porque no creemos que la delegación de funciones a las Delegaciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación sea muy atinada, y, por otro lado, no creemos que tenga mucho sentido crear un organismo (la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca), sin dotarlo de brazos operativos en los Estados que es en donde se presentan los problemas reales. Pero, en fin, el otorgar las facultades de substanciación del procedimiento, por lo menos, otorgaría mayor certeza al mismo.

En el capítulo cuarto, aunque es muy general, hablamos del procedimiento y éste es aplicable para toda la materia administrativa, no sólo la pesquera; y, reafirmamos, que la autoridad pesquera debe estar bien capacitada para hacer valer las disposiciones jurídicas de la materia y la legalidad de sus actuaciones ante cualquier instancia judicial o no.

A manera de epílogo, podemos señalar que aunque la pesca sólo proporciona directamente el 1% del producto interno bruto, es una actividad que encadena y hace que subsistan muchas otras: las congeladoras, astilleros, fábricas de hielo, transportadoras, comercializadoras, etc., por lo que si no conservamos los recursos marinos vitales para su subsistencia no sólo decrecerá la población de recursos pesqueros, con la consecuente degradación del ecosistema marino, sino que también dejaremos sin empleo y medio de subsistencia a millones de personas para los que la pesca es un modo de vida; de ahí que debemos dejar de pensar que la pesca es un recurso renovable que se renueva cada sexenio, pues de seguir así pronto no habrá política pesquera que logre su renovación.

## CONCLUSIONES.

- 1) El Estado Mexicano, debe garantizar el desarrollo sustentable de los recursos pesqueros por medio de la aplicación eficaz de la normatividad en la materia, buscando en primer término la prevención de las conductas depredatorias. Por lo tanto, considero que debe prevalecer el esquema de regulación pesquera que privilegie la conservación del recurso natural sobre la explotación. Contrario a lo que sucede hoy día en donde se considera, en primer término, la explotación; y, posteriormente, la conservación.
- 2) Considero que se debería crear un sistema de autoridad pesquera en el que quien otorgue los permisos no sea quien verifique su cumplimiento, ya que, como lo hemos señalado en el capítulo tercero de este trabajo recepcional, de lo contrario, tal como está ahora genera corrupción en todos los sentidos.
- 3) Considero que el esquema de autoridades pesqueras, vigente hasta el 2000 (SEMARNAT-PROFEPA), permitía que fuera por una parte una autoridad la que otorgara el permiso y otra quien lo verificara, buscando impedir así la corrupción y coacción indebida hacia los particulares. Lo cual, sólo se logra dividiendo la función administrativo-normativa de la función de fiscalización o, en este caso, de inspección.
- 4) Mientras exista la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, se debería reformar el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a efecto de crear representaciones de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca en los Estados, con el propósito de que sean éstas quienes substancien los procedimientos administrativos y no las delegaciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural,

Pesca y Alimentación, ya que éstas no tienen dentro de sus facultades las pesqueras. Lo cual, permite que cualquier procedimiento substanciado por ellas sea impugnado mediante las vías jurisdiccionales, que necesariamente tendrían que dar la razón al gobernado, quedando así la autoridad sin armas administrativas eficaces para poder combatir las ilegalidades cometidas en perjuicio de lo que dispone la Ley de Pesca.

- 5) Si bien no comparto la idea de muchos autores respecto de que se deben crear tribunales especiales para la materia ambiental, sí considero necesario que se capacite a los jueces, a efecto de que cuenten con mayores elementos para poder resolver de manera adecuada y no que, en aras de la conservación, se violen las garantías individuales del gobernado; o, viceversa, que arguyendo garantías el gobernado sorprenda a los jueces, a efecto de obtener una sentencia que le favorezca en los casos en los que no proceda tal acción.
- 6) Toda vez que somos un país en el que la pesca ocupa un lugar importante en la economía del mismo, además de contar con grandes litorales y una gran diversidad de especies pesqueras, consideramos necesario, no sólo que se capacite a los jueces y funcionarios en la materia, sino también a los estudiantes de derecho; es decir, que el Derecho Pesquero sea impartido dentro del plan de estudios de la carrera, toda vez que sólo así, mediante su difusión y aplicación, no sólo como autoridades sino también como litigantes, lograremos su evolución y perfeccionamiento. Logrando así su principal cometido, la conservación de nuestros recursos pesqueros.
- 7) Considero que la pesca debe ser regulada por una dependencia especializada en la materia y no por dependencias que la toman como una materia más dentro de las muchas en las que están facultadas, ya que eso provoca que pase a segundo término y no se le brinde la atención debida.

- 8) Considero que es correcta la postura del Estado Mexicano de mantener la pesca como un asunto de carácter federal, por lo que considero que sería un error el darle facultades en la materia a los Estados de la Federación, pues esto haría más difícil su homogeneización en cuanto a la normatividad y, por tanto, en su aplicación.
  
- 9) Considero que dentro de las autoridades encargadas de aplicar la normatividad ambiental, en específico la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, el personal encargado de tal función debe estar compuesto primordialmente por abogados, y no por biólogos, como sucede actualmente. Estos últimos deben ser personal de apoyo como peritos, ya que el permitir que sean ellos quienes manejen a la institución impide que se aplique la legislación de manera correcta, lo que hace que la autoridad pierda la mayoría de asuntos impugnados en las vías jurisdiccionales, restando con ello efectividad a las acciones efectuadas por las mismas.
  
- 10) En cuanto a la distribución de competencias en materia de inspección entre la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, considero que aún falta puntualizarlas más en materias como la pesquería de atún o los dispositivos excluidores de tortuga; problemáticas que hemos abordado en el capítulo segundo del presente trabajo recepcional. Lo anterior, para evitar vacíos o excesos en cuanto a la aplicación de la normatividad, dejando así, muchas veces, en estado de indefensión al particular.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, México, 2001.
2. Burgoa Orihuela, Ignacio. El juicio de Amparo. Editorial Porrúa, México, 2001.
3. Castro, Juventino. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, México, 2001.
4. Delgadillo Gutiérrez, Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Tercera edición. Editorial Limusa, México, 1991.
5. Durán, María Fernanda. Recursos Pesqueros de las Costas de México. Secretaría de Pesca, México, 1980.
6. El Cooperativismo Pesquero Mexicano como Instrumento de Cambio Socioeconómico, antecedentes y perspectivas. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
7. El Régimen Jurídico de la Pesca en México. UNAM, México, 1994.
8. Evolución de la Pesca en México. Secretaría de Pesca, México, 1991.
9. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 2002.
10. Gibson, Charles. Los Aztecas bajo el dominio Español. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
11. González Pérez, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. Editorial Porrúa, México, 1997.
12. Sierra Zepeda, Justo Carlos. Reseña Histórica de la Pesca en México 1821-1977. Secretaría de Pesca, México, 1977.
13. Hernández Fujigaki, Gloria. 75 años de la historia de la pesca 1912-1987, avances y retos.

Secretaría de Pesca, México, 1988.

14. Jiménez de Azúa, Luis. La Ley y el Delito. Editorial A. Bello, Caracas Venezuela. 1967
15. Jiménez de Azúa, Luis. Tratado de Derecho Penal. Tomo II. Editorial A. Bello, Caracas, Venezuela. 1956
16. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM, México, 1988.
17. López Nieto y Mallo, Francisco. Manual de Procedimiento Administrativo. Editorial Bayer Hermanos, Barcelona, 1978.
18. Martín Mateo, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Cuadrésimo novena edición. Editorial Comercial Malvar, Madrid, 1979.
19. Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Cursos I y II. Tercera edición. Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1998.
20. Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Vol. 3. Editorial Harla, México, 1997.
21. Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. Mexicano: Ésta es tu Constitución. Editorial Porrúa, México, 1997.
22. Sánchez Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Editorial Porrúa, México, 2002.
23. Sepúlveda Amor, Bernardo. México y el Derecho del Mar. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
24. Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, México, 1999.
25. Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Editorial Porrúa, México, 1999.
26. Villalobos, Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1960.

27. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada. Editorial Porrúa-UNAM,2002.
28. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
29. Acuerdo de Protección Internacional sobre Conservación de Delfines.
30. Convención de Cooperación del Atún del Atlántico.
31. Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
32. Convención Interamericana del Atún Tropical.
33. Código de Conducta de Pesca Responsable.
34. Código Federal de Procedimientos Civiles.
35. Código Fiscal de la Federación.
36. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
37. Ley Federal del Mar.
38. Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
39. Ley General de Bienes Nacionales.
40. Ley General de Vida Silvestre.
41. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
42. Ley de Pesca.
43. Reglamento de la Ley de Pesca.
44. Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
45. Reglamento Interior de la Secretaría de Marina.
46. Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

47. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Pesca. Diario Oficial de la Federación del 28 de enero del 2004.
48. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo del 2001, en su segunda edición.
49. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo de 1983.
50. NOM-002-PESC-1993. Ordena el aprovechamiento de las especies de camarón en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1993.
51. Norma Oficial Mexicana NOM-003-PESC-1993, que regula el aprovechamiento de las especies de sardina Monterrey, piña, crinuda, bocona, sardina japonesa y de las especies de anchoveta y macarela con embarcaciones de cerco, en aguas de jurisdicción federal del Océano Pacífico, incluyendo el Golfo de California. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1993.
52. NOM-004-PESC-1993, que regula el aprovechamiento de almeja catarina en Aguas de Jurisdicción Federal de los Estados de Baja California y Baja California Sur. Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1993.
53. Norma Oficial Mexicana NOM-005-1993, para regular el aprovechamiento de las poblaciones de las distintas especies de abulón en aguas de jurisdicción federal de la península de Baja California. Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1993.
54. NOM-006-PESC-1993, para regular el aprovechamiento de todas las especies de langosta en las aguas de jurisdicción federal del Golfo de México y Mar Caribe, así como el Océano Pacífico, incluyendo el Golfo de California. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1993, entrando en vigor el 1º de enero de 1994.
55. NOM-007-PESC-1993, para regular el aprovechamiento de las poblaciones de erizo rojo en aguas de jurisdicción federal del Océano Pacífico de la costa oeste de Baja California. Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1993.

66. Obra conmemorativa por los 55 años del Tribunal Fiscal de la Federación.  
Tomo I, México, 1991.

67. Revista de la Sociedad Mexicana de Historia Natural. Volumen Especial 44,  
México, 1993.