

CAPÍTULO II

De las Concesiones, Permisos y Autorizaciones

Artículo 4o.	516
Comentario: Mario Melgar Adalid	
Artículo 5o.	520
Comentario: Mario Melgar Adalid	

De las Concesiones y Permisos

Artículo 6o.	521
Comentario: Raúl Cervantes Ahumada	
Artículo 7o.	526
Comentario: Raúl Cervantes Ahumada	
Artículo 8o.	528
Comentario: Raúl Cervantes Ahumada	
Artículo 9o.	529
Comentario: Raúl Cervantes Ahumada	
Artículo 10	532
Comentario: Pedro Labariega	
Comentario: Miguel Ángel Garita Alonso y Francisco Fdo. Cervantes Ramírez	
Artículo 11	541
Comentario: Alfonso Nava Negrete	
Comentario: Miguel Ángel Garita Alonso y Francisco Fdo. Cervantes Ramírez	
Artículo 12	546
Comentario: Mario Melgar Adalid	
Artículo 13	547
Comentario: Raúl Cervantes Ahumada	
Artículo 14	549
Comentario: Manuel González Oropeza	

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

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

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

Miguel Ángel GARITA ALONSO
Francisco CERVANTES RAMÍREZ

CAPÍTULO II

De las Concesiones, Permisos y Autorizaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mario MELGAR ADALID

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

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

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

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

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

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

Mario MELGAR ADALID

De las Concesiones y Permisos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Las características de los bienes y equipos necesarios; las artes de pesca y unidad de esfuerzo pesquero que se vayan a utilizar;

b) Los programas de explotación por área geográfica, incluidos los métodos a utilizar; el monto y las fechas de las inversiones que hará el solicitante; la estimación de la recuperación de la inversión y los resultados a obtener, y

c) Los estudios prospectivos que sirvan de fundamento a la solicitud de concesión, de acuerdo con las normas que al efecto determine la Secretaría de Pesca. En caso de que el solicitante no pueda realizar por sí dichos estudios, podrá efectuarlos un tercero, y su costo será a cargo del solicitante.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Raúl CERVANTES AHUMADA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Las características de los bienes y equipos necesarios; las artes de pesca y unidad de esfuerzo pesquero que se vayan a utilizar;

b) Los programas de explotación por área geográfica, incluidos los métodos a utilizar; el monto y las fechas de las inversiones que hará el solicitante; la estimación de la recuperación de la inversión y los resultados a obtener, y

c) Los estudios prospectivos que sirvan de fundamento a la solicitud de concesión, de acuerdo con las normas que al efecto determine la Secretaría de Pesca. En caso de que el solicitante no pueda realizar por sí dichos estudios, podrá efectuarlos un tercero, y su costo será a cargo del solicitante.

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

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

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

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

Raúl CERVANTES AHUMADA

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

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

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

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

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

Párrafo sexto, al señalar que:

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

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

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

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

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

Doctrina y derecho positivo mexicanos le han dedicado poca atención.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía: Acosta Romero, M., *Derecho administrativo*, 10ª ed., México, Porrúa, 1992; Berger, Adolf, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Filadelfia, The American Philosophical Society, 1953; Fiorini, Bartolomé, A., "Noción fundamental de la concesión, la autorización y el permiso", *Revista de Derecho y Administración Municipal*, Buenos Aires, diciembre de 1944; Hernández Espíndola, O., "Permiso administrativo", *Diccionario jurídico mexicano*, 2ª. ed., México, Porrúa, 1988; Labariega Villanueva, Pedro Alfonso, "Las empresas de interés social y la actividad pesquera", *Derecho Pesquero*, Revista de la Academia Internacional de Derecho Pesquero, México, nº 8, agosto de 1983; Merlo, Nicola, "Sulla distinzione tra autorizzazioni e concessioni amministrative", *Rivista del Diritto della Navigazione*, Italia, 1952, p. II, nº 1-2; Nava Negrete, Alfonso, "Concesión administrativa", *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1976; Pellise Prats, B., "Licencia administrativa", *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Seix, 1974, t. XV, nº 7.

Pedro LABARIEGA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El criterio anterior se confirma con lo dispuesto en el artículo 40. de la Ley para el Desarrollo de la Marina Mercante Mexicana (*Diario Oficial* de la Federación de 8 de marzo de 1981) que previene que para los efectos de la citada Ley, se entenderá por empresa naviera mexicana a las personas físicas de nacionalidad mexicana, o las personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas que tengan en operación embarcaciones de su propiedad matriculadas y abanderadas mexicanas. En este dispositivo no se distingue si estas empresas tienen o no cláusula de exclusión de extranjeros, siendo válido el principio general de derecho, que señala que donde la ley no distingue el intérprete, no debe distinguir.

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

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

Miguel Ángel GARITA ALONSO
Francisco CERVANTES RAMÍREZ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alfonso NAVA NEGRETE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Miguel Ángel GARITA ALONSO
Francisco CERVANTES RAMÍREZ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mario MELGAR ADALID

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Raúl CERVANTES AHUMADA

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

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

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

plasmada en el artículo 27 constitucional desde la reforma del 6 de febrero de 1976 y en su respectiva Ley Reglamentaria de 13 de febrero del mismo año. A nivel internacional, esta zona económica no se constituyó sino hasta la Tercera Convención del Mar, celebrada en Jamaica el 10 de diciembre de 1982, que México ratificó el 18 de marzo de 1983 y publicó el 1o. de junio de ese año. En los debates parlamentarios de esta Ley se resaltó que la flota pesquera mexicana de embarcaciones mayores se había duplicado en un periodo de doce años, entre 1970 y 1982, aunque el ritmo de crecimiento no se había mantenido en los últimos años.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

De las Autorizaciones

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

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

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

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