

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PESCA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Pesca fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa de Ley de Pesca presentada por el ciudadano licenciado Carlos Salinas de Gortari, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Comisión, con fundamento en los artículos 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 56 y 64 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55, 56, 60, 87 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se abocó al análisis y estudio de la presente iniciativa, bajo los siguientes:

ANTECEDENTES

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

La presidencia de la mesa directiva, conforme al Reglamento, turnó la Iniciativa a esta Comisión, la que en reunión celebrada el 27 de abril del año en curso, definió la estructura y método de trabajo para la elaboración del presente dictamen, para lo cual se designó un grupo pluripartidista que procedió a su elaboración.

Habiendo examinado la iniciativa mencionada y la exposición de motivos que la acompaña y teniendo presente la evolución

jurídica, política, económica y social de la pesca en México, esta Comisión, con fundamento en el artículo 90 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General para los Estados Unidos Mexicanos, llevó a cabo reuniones de consulta y análisis, que se efectuaron en la Comisión de Pesca, con sede en este recinto legislativo, con dirigentes de la Sección de Cooperativas Pesqueras de la Confederación Nacional Cooperativa de la República Mexicana; con la Cámara Nacional de la Industria Pesquera, con servidores de la Secretaría de Pesca y con representantes de otros organismos que tienen relación con esta actividad, con el propósito de intercambiar puntos de vista respecto a la Iniciativa presentada por el ciudadano presidente de la República.

Durante el desarrollo de las reuniones de trabajo de esta Comisión que dictamina, los diferentes partidos políticos representados en esta asamblea, hicieron aportaciones que enriquecieron el presente dictamen; asimismo, la Comisión recibió una amplia y valiosa información verbal y documentada que le permitió valorar los argumentos vertidos en relación con la iniciativa.

Es conveniente señalar que se llevaron a cabo reuniones de conferencia de entre el grupo plural de diputados y los senadores que forman parte de las Comisiones de Pesca de ambas Cámaras, para intercambiar puntos de vista sobre esta Iniciativa de Ley, donde surgieron importantes ideas y aportaciones al presente dictamen.

Asimismo, consideramos pertinente destacar que esta Comisión, cuya composición y dirigencia es pluripartidista, durante el presente año celebró foros regionales de consulta con integrantes y representantes de los sectores público, social, privado, así como con investigadores y técnicos y de la comunidad científica y académica, en importantes centros pesqueros del país, como los de Ensenada, B. C.; Culiacán, Sinaloa; Manzanillo, Colima; Ciudad del Carmen, Campeche; Veracruz, Veracruz y Tampico, Tamaulipas, en las que libremente y con toda amplitud se expresaron y registraron diversos planteamientos, los cuales fueron analizados con detenimiento y tomados en consideración para la elaboración de este dictamen.

Con base en todo lo anterior, después de analizar detenidamente las razones de todos los que participan en el sector, quienes suscribimos nos permitimos presentar en relación con este dictamen a esta Honorable Asamblea, las siguientes:

CONSIDERACIONES

1. *La evolución del marco jurídico*

Es necesario conocer la evolución de la legislación de la materia. La actividad pesquera, tarea de recia estatura en el concierto económico mundial, hace preciso que se conozcan sus raíces y desenvolvimiento formal en la historia de México.

La Ley es la norma que recoge las inquietudes y aspiraciones políticas, económicas y sociales de una comunidad; y debe transformarse de acuerdo con las necesidades de la época para contribuir al progreso y prosperidad de los pueblos.

En el curso de la vida nacional, nuestro país ha contado con una serie de disposiciones jurídicas en esta materia, debido a que la pesca es una actividad altamente cambiante por los factores que inciden en ella, y en consecuencia sus normas se han ido adecuando a las exigencias sociales.

Desde el siglo pasado existieron diversas disposiciones que regularon la actividad pesquera, pero no fue hasta principios del presente siglo, cuando surge la necesidad de integrar las normas que se encontraban dispersas en un solo ordenamiento; en ese sentido, la Ley sobre el Mar Territorial de 1902 traza un marco jurídico de las aguas y la pesca, en la que ya se declaran bienes del dominio público y de uso común dependientes de la Federación: el mar territorial, las playas, la zona marítimo-terrestre, los puertos, las bahías, las radas y ensenadas, los ríos y esteros navegables, los lagos y lagunas de formación natural utilizables para la navegación.

Esta normatividad pesquera, ya orienta a fomentar una actividad productiva que brinda oportunidades de empleo a núcleos sociales que hacen de esta actividad una fuente de alimentos para el país; busca la preservación de las especies pesqueras y esencialmente el arraigo de los pescadores en sus comunidades.

La Constitución de 1917, tomando en consideración las disposiciones jurídicas anteriores, establece en su artículo 27 la protección de los recursos naturales que, aunque no se refiere al concepto pesca, lo lleva implícito, al señalar que las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la nación, así como el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos.

Con fundamento en estas disposiciones jurídicas contenidas en el texto constitucional, surgen los subsecuentes ordenamientos jurídicos en esta materia, para regular la actividad pesquera. Así, surge el Reglamento de Pesca Fluvial y Marítimo de 1924, en el que se regula la conservación y promoción de la riqueza natural; la autorización de permisos y contratos; el establecimiento de las vedas; la clasificación de la pesca y sus finalidades y aprovechamientos. Se reglamentan, también, las concesiones y permisos de la pesca, a personas físicas o empresas residentes fuera del territorio nacional y la inspección, infracciones y penas.

En 1925 se expide la primera Ley de Pesquera del país, que surge del Reglamento de 1924. En ésta, se regula la explotación racional y metódica de la pesca; señala los requisitos a que deberán sujetarse las embarcaciones; reglamenta el otorgamiento de las concesiones para el aprovechamiento de los recursos; exige depósitos de garantía para los concesionarios que exploten recursos pesqueros; establece vedas; fija prohibiciones y establece sanciones a los infractores. Esta Ley responde a las aspiraciones para un ordenamiento de la pesca que con la emisión de su Reglamento, complementa el orden jurídico formal.

En 1932 se expide una nueva Ley de Pesca, orientando sus disposiciones concretamente al régimen de concesiones y autorizaciones y al control de la pesca. En 1938 surge la Ley de Pesca en Aguas Territoriales, que es aprobada en un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, en la cual se establece lo relativo al régimen de pesca comercial, industrial y deportiva en aguas nacionales del Océano Pacífico y el Golfo de California; esta Ley se aplica paralelamente a la Ley de Pesca de 1932.

En 1947 el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados, un nuevo Proyecto de Ley de Pesca, que abrogó las Leyes de 1932 y 1938. La expedición de este ordenamiento obedeció a la evolución y cambios en el sector pesquero. En dicho ordenamiento se introducen disposiciones que regulan nuevos sistemas de trabajo, conservación, industrialización y transporte de los productos pesqueros. Este cuerpo de leyes agrupó las diversas disposiciones que en ese tiempo se encontraban dispersas.

En 1950 se promulgó una nueva Ley de Pesca. En ella se estableció que la explotación de los recursos naturales en aguas mexicanas correspondía sólo a los mexicanos y sociedades mexicanas, y sólo por excepción se permitía su aprovechamiento a los extranjeros cuando cumplieran con los requisitos que establecía la Ley en comento. Establece el Registro Nacional de la Pesca con el fin de tener un control de los pescadores de oficio, embarcaciones, equipo, etcétera; precisó con claridad el régimen de concesiones o permisos; reglamentó la pesca por embarcaciones extranjeras en aguas nacionales; introdujo reformas en el rubro de infracciones y sanciones a fin de que su aplicación fuera justa y equitativa; asimismo, se establecieron los requisitos para la transmisión de concesiones otorgadas a particulares.

La Ley en mención fue la que mayor vigencia tuvo. Se reformó en 1951, con el propósito de establecer un nuevo régimen para el traspaso de las concesiones; definir nuevas prohibiciones para realizar actos de pesca en perjuicio, destrucción y agotamiento de las especies acuáticas y establecer nuevas sanciones para reprimir hechos ilícitos en los procedimientos de pesca.

En 1972 se expidió la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, cuerpo jurídico que reguló la explotación y aprovechamiento de los recursos pesqueros, por ser éstos un renglón importante en la economía del país; permitió la ampliación del término de las concesiones, hasta por un plazo máximo de treinta años; limitó la intervención de las embarcaciones extranjeras en el otorgamiento de concesiones para la pesca comercial, y estableció el recurso administrativo para que los presuntos afectados por las disposiciones emitidas por actos de autoridades estuviesen en condiciones de impugnarlas.

En 1986 se creó la Ley Federal de Pesca vigente, como consecuencia de las transformaciones, innovaciones y requerimientos surgidos en los años setenta. Como es de advertirse, la distancia entre los hechos de 1972 plasmados en la Ley de ese año y la Ley de 1986, se enriqueció con vigor, y el planteamiento de fórmulas, como el referente a la zona económica exclusiva y el nuevo derecho del mar, le dieron ángulos singulares. En el orden legal vigente, se precisaron conceptos respecto a las concesiones, permisos y autorizaciones; el carácter de excepción a la participación de cualquier flota extranjera; la calidad de bienes de uso común a las obras pesqueras y a las artes de pesca fijas; la definición de empresas de inversión; la concreción de las características y límites de la pesca deportivo-recreativa; el cultivo de especies reservadas por parte de sociedades cooperativas y la extinción de concesiones, permisos y autorizaciones.

La velocidad con la que se han producido los cambios jurídicos en el sector pesquero nos obliga a actuar con oportunidad. La Comisión dictaminadora considera que todos los ordenamientos legales citados con anterioridad respondieron a los requerimientos de su momento; en la actualidad, la Ley Federal de Pesca en vigor ya no se adapta a la realidad social para cuya regulación fue creada; la evolución originada por el desarrollo y el progreso conlleva consecuentemente a la modificación del régimen jurídico de la actividad pesquera.

Una norma jurídica en divorcio con la realidad social es una norma sin contenido; se requiere que la conducta de los hombres se identifique con el derecho. Éste es uno de los problemas que se han presentado en el desarrollo de la actividad pesquera; el marco jurídico que regula esta actividad.

No es posible en la actualidad, el impulso a una actividad económica sin el marco legal apropiado. La pesca en México padece de este defecto. Por ello, es de suma importancia un nuevo ordenamiento legal de la pesca, que esté vigente en el cambio irreversible del desarrollo del país, tanto interno como externo.

Ante esta imperiosa necesidad del cambio, dado los acontecimientos mundiales que obligan a una competitividad en todos

los ámbitos, se hace necesario establecer nuevas reglas que permitan a la autoridad contar con medios e instrumentos para una administración racional de los recursos; que a los particulares y a las organizaciones sociales para el trabajo les ofrezca una mayor certeza jurídica en el aprovechamiento de las especies pesqueras, garantizado de esta forma su permanencia.

Por otra parte, los principios plasmados en la Convención de los Derechos del Mar constituyen un factor fundamental para el aprovechamiento de los recursos pesqueros en la zona económica exclusiva de México, ya que quedan salvaguardados por este instrumento jurídico de derecho internacional.

Es definitivo el interés en el aprovechamiento de la flora y fauna acuáticas, y bajo este concepto debe refrendarse el principio de soberanía en las aguas nacionales, con inquebrantable decisión y firme propósito de preservar en favor de los mexicanos el derecho a aprovechar y administrar la riqueza que constituyen los recursos pesqueros.

2. Situación actual de la pesca

La actividad pesquera ha registrado un crecimiento desigual, y requiere de adecuadas conductas que le permitan resolver la problemática actual.

La pesca ha logrado grandes avances. Sin embargo, algunos problemas son persistentes y surgen nuevos, cuyo adecuado reconocimiento es necesario para definir la estrategia de solución.

El desarrollo de la pesca refleja el apoyo y protección históricos al sector cooperativo, con objeto de proporcionarle oportunidades de desarrollo mediante su integración a la actividad económica, otorgándole el aprovechamiento de especies de alto valor comercial.

La historia de la pesca precisa que durante el periodo de 1928-1940 la actividad pesquera se vio fuertemente influenciada por un marcado apoyo a las organizaciones sociales para el trabajo; así, en el año de 1928 fueron declaradas de uso exclusivo de sus habitantes, diversas regiones pesqueras de los estados de Nayarit y Sinaloa. En el mismo sentido, se observa que el otorgamiento de los permisos de pesca fueron concedidos de

manera preferencial a pescadores organizados en cooperativas. Ejemplo de lo anterior lo fue la Ley de Pesca de 1932, que estableció por primera vez que los pescadores que directamente realizaran actos de pesca, podían organizarse en agrupaciones cuyo objeto fuera mejorar su condición social y económica. Las asociaciones, cualquiera que fuera la forma que adoptaran, gozarían de la protección del Estado, en los términos de las disposiciones relativas; estableció, asimismo, que los permisos y concesiones en ningún caso privarían a los habitantes de la región del derecho de pescar lo necesario para su propio uso o consumo. Tales disposiciones constituirían el antecedente inmediato de la determinación de reservar, a favor de las sociedades cooperativas, la captura de determinadas especies pesqueras, criterio de fortalecimiento social que culminó con la promulgación del decreto relativo del 11 de julio de 1940, mediante el cual se reservó a las sociedades cooperativas integradas por pescadores mexicanos, la explotación del camarón en aguas nacionales.

El referido criterio se conservó y fortaleció en la Ley de Pesca de 1947, la que amplió el número de especies pesqueras, cuya captura se reservó en exclusiva a las sociedades cooperativas registradas, así como en la Ley de Pesca de 1949, que reservó la captura de siete especies en favor de las organizaciones sociales para el trabajo.

En este contexto histórico, mención especial merece el programa de los años cincuenta conocido como la "Marcha hacia el Mar", que tenía como propósito el aprovechamiento de los recursos pesqueros y la descentralización de la población de los altiplanos hacia regiones costeras del país, a fin de poblar dichas regiones. Este fenómeno generó una actividad pesquera que por sus escasos recursos se dirigió a la explotación de las especies en las bahías y esteros del mar, creándose así comunidades con escasos alcances de captura.

A medida que transcurría el tiempo, algunas de esas comunidades se fueron fortaleciendo por su propio esfuerzo, y adquirieron embarcaciones de mayor tonelaje y de mayor autonomía en sus viajes, incursionando así en la captura de especies en alta mar, creando de esta manera la pesca denominada de altura.

Es de asentar que la Ley Federal para el Fomento de la Pesca de 1972, conservó en favor de las organizaciones cooperativas pesqueras las siete especies que contemplaba la Ley de Pesca de 1949, incorporando además la tortuga marina. Dichas especies se encuentran a la luz de la vigente Ley, reservadas a las sociedades cooperativas.

No obstante la diversidad de especies pesqueras y la gran proliferación de las mismas, resulta que su captura depende fundamentalmente de las condiciones climáticas y naturaleza, lo que no asegura una captura en un promedio razonable por periodo, por lo que se ha volcado la atención al cultivo de especies acuáticas que garanticen la cosecha respectiva, generando así una actividad que manejada bajo criterios de racionalización asegure un futuro prometedor para la pesca.

En sus inicios, el esquema de administración pesquera, actualmente vigente, generó resultados positivos; sin embargo, los movimientos de una economía más cambiante e interdependiente, ha demostrado su paulatina inoperancia, pues basta señalar, a manera de ejemplo, que las exportaciones de una de las especies de mayor comercialización, como el camarón, a los Estados Unidos de América, fue durante el periodo 1987-1988 de 46.2 millones de libras, siendo de 14.1 millones durante la temporada 1991-1992. Tal disminución obedece a diversos factores, entre los que destacan las dificultades para obtener financiamiento que permita el avituallamiento de las embarcaciones, a la obsolescencia de la flota pesquera, a la adquisición de artes de pesca y a otras más que tienen como denominador común la falta de capitalización y las condiciones climáticas, por lo que resulta un imperativo la renovación de dicho esquema, en la administración de los recursos pesqueros, que permita a la actividad pesquera su revitalización económica y garantizar la preservación de las especies pesqueras.

Las dificultades que ha encontrado el sector social para lograr su pleno desarrollo y su incorporación a la dinámica economía de la nación, obliga a revisar los esquemas imperantes, resultando la necesidad impostergable de adecuar el esquema jurídico a un nuevo marco que garantice abatir el rezago en el que se encuentran quienes se dedican a esta actividad como al sector

mismo, para colocarlo en el lugar de avanzada que como factor importante de la economía nacional le corresponde.

Coincidimos con lo expresado en la exposición de motivos de la iniciativa, que señala:

el sector pesquero a través de los años ha tenido un crecimiento dispar; hoy coexisten al lado de la pesca artesanal, flotas comerciales de tecnología avanzada; métodos de comercialización rudimentarios de poco alcance regional, junto a sofisticadas formas de exportación a mercados internacionales; técnicas de manejo y conservación con altos costos por mermas e ineficiencias, al tiempo que modernas técnicas de procesamiento y congelación.

Esta Comisión, durante la celebración de los foros regionales de consulta, registró que la industria pesquera nacional ha evolucionado muy lentamente en los últimos diez años, en producción, en calidad de presentaciones, en oportunidad y consumo en el abasto y en el valor total de las exportaciones. Un ejemplo de lo señalado es el consumo per cápita de productos pesqueros en nuestro país, que actualmente es de quince kilogramos, significativamente menor al registrado en países europeos y asiáticos altamente consumidores de estos productos.

De lo anterior resultan evidentes como problemas estructurales de la actividad de pesca, la falta de integración del aparato productivo, la persistencia de patrones tecnológicos no adecuados, el desconocimiento relativo de los recursos pesqueros potenciales, de sus inventarios actualizados de infraestructura, de equipos, de instalaciones de naturaleza pesquera y el insuficiente nivel de integración de los sectores que participan en ella.

A estos problemas están asociadas condiciones coyunturales, tales como la inactividad de algunas embarcaciones atuneras; la escasez de refacciones y artes de pesca; escasos programas de mantenimiento de la flota camaronera y escamera, e infraestructura pesquera; el peso de la deuda y la falta de financiamiento social, por destacar algunas.

Los problemas señalados inciden, entre otros, en la pesca ribereña, actividad prioritaria desde el punto de vista de generación de alimentos, empleos, promoción del desarrollo regional y de su uso no intensivo de capital, lo que con posterioridad

ha afectado el ingreso y los niveles de bienestar de la población dedicada a esta actividad.

En los argumentos vertidos en los Foros Regionales de Consulta se apreció que en la actualidad la actividad pesquera se ve afectada en su desarrollo, tanto a partir del incremento de los costos de operación como por las dificultades para la realización de su producción en los mercados nacionales e internacionales.

En ese mismo sentido, el esfuerzo pesquero del sector observó que cuenta con una flota anticuada, deteriorada, insuficiente y con serias dificultades para la explotación de los recursos en la zona económica exclusiva; y en cuanto a la infraestructura portuaria, ésta se ha construido de manera heterogénea, lo que ocasiona que algunas comunidades ribereñas no cuenten con las instalaciones suficientes para el adecuado desarrollo de la actividad.

Por lo que toca a la fase industrial, ésta refleja también la problemática de la actividad; los equipos y procesos productivos están concentrados en pocas especies (atún, sardina, anchoveta y camarón y en menor cantidad la escama fina), sin explotarse aún otras especies sin prestigio comercial pero con igual o mayor contenido proteínico.

Complementariamente a lo anterior, la insuficiente integración desde la captura hasta el consumidor final es uno de los problemas más severos del sector, originado en la disparidad de su crecimiento con el de las necesidades alimentarias de la población, lo que se agudiza por la insuficiencia de un sistema de comercialización para los mercados interno y externo.

De los Foros Regionales de Consulta se recogió que los problemas de organización también gravitan en la actividad productiva, particularmente en cooperativas y comunidades pesqueras caracterizadas por su dispersión y carencia de capital, técnica y organización administrativa.

A la limitación en el crecimiento del sector pesquero ha contribuido la insuficiencia de financiamiento, ya que carece de los instrumentos necesarios para el desarrollo de la actividad, aunado a que los créditos han tenido un costo muy elevado y su obtención es lenta y complicada.

En la actividad pesquera, como en todas las de la economía nacional, se presenta la necesidad de mecanismos financieros y de crédito que la propicien, la consoliden y optimicen. Ésta también es una problemática que se acentúa en el sector social pesquero primordialmente.

La acuicultura, por su parte, carece de una infraestructura básica suficiente, y requiere de una mayor asistencia técnica y crediticia, como organizativa y de capacitación, encaminada hacia los productores y con objeto de elevar los niveles de productividad. La acuicultura se ha impulsado, pero se ha concentrado únicamente en especies de significativo valor comercial, sin que se haya podido consolidar una producción abundante a la fecha. Sin embargo, en esta materia hay países sin antecedentes importantes de producción, ni alta presencia en el mercado mundial, que han demostrado una gran productividad, debido a sus nuevas técnicas, métodos y sistemas de inversión.

Un rezago más lo constituye la incorporación de nuevas tecnologías, debido a la carencia de recursos destinados a la investigación, por parte de los sectores que participan en la actividad.

En síntesis, el sector pesquero opera con deficiencias de diverso orden, que le impiden competir en su totalidad con los propósitos de la positiva transformación que experimentan otros sectores de la economía nacional.

3. El cambio y la modernización de la pesca

Dadas las circunstancias del sector pesquero y de su potencial, se concluye que es imperiosa la necesidad del cambio, pues ante los retos de preservar nuestros recursos, lograr una mejor alimentación para los más de 82 millones de habitantes que tiene nuestro país y generar un mayor número de empleos productivos, la actividad pesquera en México debe participar en mejor forma para el logro de estos objetivos fundamentales.

La necesidad de cambio implica transformar y modernizar lo que tenemos para aumentar la capacidad real de respuesta productiva del país, así como para obtener mejores oportunidades y nivel de vida de quienes participan en la actividad pesquera.

La pesca debe modernizarse acorde al cambio que se está generando en otros sectores vitales de la economía de la nación.

La decisión de cambiar para responder a las necesidades y demandas sociales no debe ser aislada, sino estar inserta en la transformación mundial; por ello, el sector pesquero no puede estar ajeno a las tendencias internacionales de globalización. Su eficiente participación en el marco mundial representa un compromiso de cambio para el país.

El sentido de cambio en el sector pesquero del país implica renovar permanentemente sus prácticas, procedimientos y esquemas de producción y comercialización, que propicie economías de escala y ofrezca las mejores condiciones de costo, así como integrar más adecuadamente las actividades de captura, extracción y cultivo con las industriales, comerciales y financieras que tiendan a fortalecer sus perspectivas de largo plazo.

Sin desconocer que existen otros factores relacionados con la actividad pesquera, que ya se encuentran regulados en otros ordenamientos legales y programáticos como el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1984, el Programa Nacional de Desarrollo de la Pesca y sus Recursos 1990-1994, el Programa de Desarrollo Integral de la Acuicultura, así como el Programa Nacional de Aprovechamiento del Atún y Protección del Delfín, también llamado "Código de Ensenada" de 1991. Esta Comisión considera que es necesario contar con un instrumento legal que permita la transformación y la consolidación del progreso con justicia social, particularmente en beneficio de quienes deben ser regulados por este instrumento sustantivo de la materia.

EL NUEVO MARCO JURÍDICO

1. *Contenido de la iniciativa*

Del análisis de la iniciativa en lo general, se considera que es acorde con lo previsto por el artículo 27 constitucional, de cuyo texto se desprende que corresponde a la nación el dominio directo de los recursos naturales, y en ese contexto la iniciativa sienta las bases para regular el aprovechamiento de los recursos pesqueros de manera equitativa y en beneficio de la colectivi-

dad, garantizando, al mismo tiempo, la conservación de estas mismas especies que constituyen una riqueza pública. Esto propiciará un desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos.

La iniciativa refrenda el principio de soberanía, al reiterar su jurisdicción para dictar normas de aprovechamiento, conservación y administración de los recursos naturales vivos en la zona económica exclusiva, y desde luego se reitera la soberanía plena que el Estado mexicano tiene en su mar patrimonial, así como en sus aguas continentales; todo ello, tendiente a contribuir al logro de una autosuficiencia alimentaria en beneficio de la población.

Uno de los requerimientos del sector pesquero es lograr un mayor volumen de inversión para fortalecer su desarrollo; por ello, la iniciativa, para dar respuesta a esa necesidad, presenta un marco jurídico y confianza para que los agentes productivos programen sus inversiones a corto, mediano y largo plazos, y propiciar, con ello, una mayor y mejor participación del sector pesca en la economía del país.

Por otra parte, al analizar la iniciativa se advierte que es un texto sencillo en su redacción y claro en sus conceptos, lo que la hace entendible y, por lo tanto, propicia seguridad jurídica en su aplicación, en beneficio de los integrantes del sector; asimismo, apegado a la técnica jurídica, contempla lo sustantivo de la materia y deja al Reglamento la parte procedimental, con lo que se obtiene, en consecuencia, un instrumento sustantivo en su contenido y ágil en su manejo; sin embargo, al respecto, los integrantes de los diversos grupos parlamentarios que forman esta Comisión, consideran fundamental que la reglamentación respectiva se tenga a la brevedad posible, pues de otra manera la iniciativa, de merecer su aprobación, perdería parte de su eficacia.

CAPÍTULO I

Desde el punto de vista de su estructura formal, la iniciativa presenta en su capítulo I, lo relativo a las disposiciones generales que contemplan su objeto, su ámbito de aplicación y las

facultades que otorga a la Secretaría de Pesca. Reitera que es una ley de orden público y reglamentaria del artículo 27 constitucional en lo relativo al aprovechamiento racional de los recursos pesqueros. De igual manera, establece el propósito de fomento, que se logra mediante la desregulación de la actividad de captura y en particular las relacionadas con la acuicultura. Con ello se ajusta a las características de que la Ley sea un instrumento de promoción en beneficio de la actividad pesquera.

Esta Comisión recomienda que en el Reglamento de la Ley de Pesca, en caso de ser aprobada la iniciativa, se incluya a los elementos biogénicos como parte de recursos pesqueros que constituyen la flora y fauna acuáticas.

Dicho capítulo también se refiere al ámbito de aplicación de la Ley en aguas de jurisdicción federal. Al analizar su ámbito de aplicación se encontró que éste se sujeta a derecho, en virtud a que el Congreso de la Unión, en los términos de la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que este órgano es competente para legislar en aguas de jurisdicción federal, entendiéndose que es competencia de los congresos locales, legislar respecto de las aguas de propiedad particular.

Asimismo, establece las facultades que se atribuyen a la Secretaría de Pesca, las que se deberán ejercer sin perjuicio de las facultades atribuidas a otras dependencias relacionadas con esta materia. Cabe aclarar que tales atribuciones complementan a las ya establecidas por otros ordenamientos legales, tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Mar y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

CAPÍTULO II

Del estudio del capítulo II de la iniciativa, que reitera la forma de administración de los recursos pesqueros a través de las figuras jurídicas de la concesión, permiso o autorización, se destaca que en el artículo 4o. se precisa que las actividades de captura, reproducción y cultivo requieren del otorgamiento de los títulos mencionados, exceptuándose la pesca de consumo do-

méstico, la deportivo-recreativa que se efectuó desde tierra y las de acuicultura que se lleven a cabo en depósitos de agua que no sean de jurisdicción federal.

Establece los requisitos que deben reunir los solicitantes de concesiones, permisos o autorizaciones.

Ante la necesidad de dar respuesta a los reclamos del sector pesquero de que les 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 las concesiones o permisos, se amplía a cuatro años la temporalidad de los permisos y hasta por cincuenta años las concesiones para el cultivo con el fin de lograr los propósitos apuntados y satisfacer las demandas del sector. En el caso de la temporalidad de cincuenta años referida, obedece también a que este plazo lo señala la Ley General de Bienes Nacionales para concesionar inmuebles de propiedad federal.

Se incluye en este capítulo la figura jurídica de la sustitución de los titulares de concesiones o permisos de pesca comercial, institución que resulta novedosa y que facilitará la realización de las actividades pesqueras, y evitará 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 trasmita la propiedad de tales bienes; de esta manera, se logra que las embarcaciones y equipos de pesca constituyan una verdadera garantía para la obtención de créditos y un uso óptimo de aprovechamiento, en el entendido de que la Comisión sugiere que tal requisito se contemple en el texto de Reglamento, de aprobarse la presente iniciativa.

También resulta novedoso el concurso de concesiones para la pesca comercial. La razón fundamental para introducir esta nueva figura en la administración de pesquerías es fundamentalmente con el propósito de hacer más transparente el otorgamiento de permisos y concesiones, así como de otorgárselas a quienes ofrezcan mejores condiciones de aprovechamiento y de conservación, para que con ello quede garantizado que la explotación que se realice de los recursos sea más racional. Sin embargo, no se excluye la posibilidad de que el otorgamien-

to se efectuó de manera directa preponderantemente, constituyendo el recurso los casos de excepción, atendiendo a la obligación que el Estado tiene de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública en acatamiento al artículo 27 constitucional.

El artículo 14 de la iniciativa de Ley prevé que la Secretaría de Pesca determinará, y en su caso declarará si existen excedentes por especie, y que en tal circunstancia, permitirá con carácter de excepción y de acuerdo con el interés nacional, que embarcaciones extranjeras participen en dichos excedentes en la zona económica exclusiva, mediante el cumplimiento de los requisitos y condiciones que para cada caso establezca la Secretaría.

A este respecto cabe destacar que el concepto antes mencionado no es nuevo, pues la Ley Federal de Pesca en vigor lo contempla en los artículos 4o., segundo párrafo, 36, fracción VIII, y 41.

La zona económica exclusiva es una institución del derecho del mar, resultado de un difícil y largo debate en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que se llevó a cabo entre 1973 y 1982, especialmente entre las grandes potencias marítimas, que se resistían a aceptarla, debiendo destacarse que México no esperó para crear su zona económica exclusiva a que ésta quedara consagrada en la referida Convención, pues por decreto del Congreso de la Unión, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, el 6 de febrero de 1976, se adicionó al artículo 27 de nuestra ley suprema, el párrafo octavo, que regula dicha institución y no fue sino hasta el 10 de diciembre de 1982 cuando quedó abierta a la firma en Bahía Montego, Jamaica, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en la cual se consagra esa institución de la que el Estado mexicano es parte, en virtud de la ratificación que efectuó el 18 de marzo de 1983, según decreto publicado el 1o. de junio de 1983.

La Convención a que se ha venido haciendo referencia, en los términos del artículo 133 de nuestro máximo ordenamiento legal, tiene el carácter de ley, por haber sido suscrita por el presidente de la República, con la aprobación del Senado.

En ese orden de ideas, se concluye que las disposiciones contenidas en la Convención resultan obligatorias para el Estado mexicano.

Atento a lo anterior, el gobierno de la República mexicana está obligado a acatar en sus términos, la Convención de referencia, la que en el párrafo dos del artículo 62 establece lo siguiente:

El Estado ribereño determinará su capacidad de captura de los recursos vivos de la zona económica exclusiva. Cuando el Estado ribereño no tenga capacidad para explotar toda la captura permisible, dará acceso a otros Estados al excedente de la captura permisible, mediante acuerdos u otros arreglos y de conformidad con las modalidades, condiciones, leyes y reglamentos a que se refiere el párrafo cuarto, teniendo especialmente en cuenta los artículos 69 y 70, sobre todo en relación con los Estados en desarrollo, que en ellos se mencionan.

El dispositivo de la iniciativa de ley que prevé la posibilidad de que extranjeros capturen en la zona económica exclusiva es congruente con las obligaciones internacionales que el Estado mexicano tiene, derivadas de la Convención.

Con relación a la pesca deportivo-recreativa, se destaca que la iniciativa mantiene el privilegio de destinar a esta actividad en una franja de cincuenta millas náuticas, el aprovechamiento de las especies que establezca el Reglamento, sin que ello implique que no pueda realizarse la pesca deportivo-recreativa respecto de otras especies o en otras áreas.

Dentro de este mismo capítulo, se establece la forma de extinción de las concesiones, permisos y autorizaciones, destacándose que la iniciativa recoge las mismas causas de extinción que prevé la Ley en vigor, que son la caducidad, la revocación y la nulidad.

Cabe mencionar que en la iniciativa no se prevé el procedimiento para llevar a cabo la declaratoria de caducidad, revocación o nulidad, por lo que los diversos grupos parlamentarios integrantes de esta comisión consideran necesario que en el Reglamento se establezca éste, en el que se deberá prever el otorgamiento de la garantía de audiencia al interesado para que

éste manifieste lo que a su derecho convenga en el término que para tal caso se establezca.

CAPÍTULO III

El capítulo III de la iniciativa hace énfasis en la investigación y capacitación, y pugna por su integración y una más amplia participación de la comunidad científica del país con el propósito de proponer metas de racionalización en el aprovechamiento pesquero; busca, además, un pleno desarrollo nacional en la misma materia, sin dejar de tomar en cuenta la preservación del equilibrio ecológico.

Destaca en este capítulo, la presencia del Instituto Nacional de la Pesca, como órgano técnico de apoyo de la Secretaría en el desarrollo de las actividades de investigación científica y técnica.

CAPÍTULO IV

El capítulo IV de la iniciativa prevé las medidas para conformar un sistema de inspección y vigilancia que garantice el cumplimiento de las disposiciones jurídicas encaminadas a la protección de los recursos pesqueros. Esta necesidad ha sido planteada por el sector pesquero, como una acción prioritaria, y del contenido de los diversos artículos de este capítulo se considera que satisfacen esas inquietudes.

Para lograr este propósito, la iniciativa, en su capítulo IV, establece las medidas para conformar un sistema de inspección y vigilancia que garantice la adecuada protección de la flora y fauna acuáticas; introduce el concepto de flagrancia, del que se deriva un procedimiento específico en el levantamiento del acta respectiva, a fin de precisar la responsabilidad de las conductas contrarias a la Ley. Este grupo plural considera medular el aspecto señalado y recomienda que en el Reglamento de la presente iniciativa, de resultar aprobada, se considere la facultad para promover la denuncia popular, por infracciones al presente ordenamiento.

El documento recoge y fortalece una larga tradición del Estado mexicano que ha propuesto y defendido en foros internacionales la preservación de los ecosistemas, de la que resalta la adopción de medidas que tienden a evitar la depredación de las especies acuáticas y la protección de aquellas en peligro de extinción o sujetas a un régimen de protección especial.

Por ello, el Congreso de la Unión, en el periodo ordinario, celebrado en diciembre próximo pasado, aprobó un decreto por el que se adicionó el artículo 254 bis al Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, para sancionar de seis meses hasta tres años de prisión a quienes de manera intencional capturen, dañen gravemente o priven de la vida a quelonios o mamíferos marinos, así como la recolección o captura de especies declaradas en veda.

Cabe resaltar que al agruparse las hipótesis de infracción del artículo 24, se siguió el criterio de ordenarlas por temas, es decir, pesca sin permiso, pesca en época de veda y así sucesivamente, para lograr, en la medida de lo posible, un orden por materia. Tal sistema no riñe con las disposiciones punitivas, pues si se hace un análisis del Código Penal, se advierte que los temas obedecen a materias. Así, por ejemplo, se encontrarán delitos contra la salud, delitos patrimoniales, etcétera; sin que tal orden obedezca a la mayor o menor gravedad del delito.

En cuanto a las imposiciones de multas a que se refiere el artículo 26 de la iniciativa, es de resaltar que se sigue considerando como lo establece la vigente Ley, el criterio de tomar en cuenta las condiciones económicas del infractor para su aplicación, apreciación de equidad que proporciona a la autoridad, elementos para imponer una sanción pecuniaria con base en esta circunstancia, lo que se traduce en un elemento de juicio en favor de aquellas personas que por su condición económica no se encuentren en las mismas circunstancias que otros y que justifica el principio de aplicar la ley a los desiguales.

CAPÍTULO V

Respecto al capítulo V de la iniciativa, en su artículo 30, cobra gran significación el criterio innovador adoptado en el ca-

pítulo V, correspondiente a la defensa de los ciudadanos, al verse ampliado el recurso administrativo para los casos en que la autoridad no dé respuesta en el término legal a las solicitudes de concesiones, permisos o autorizaciones. Dicha disposición fortalece los medios de defensa del particular, respecto de los actos de autoridad y obliga a ésta a actuar con sujeción estricta a la normatividad aplicable.

TRANSITORIOS

Mención especial merecen las disposiciones transitorias de la iniciativa, pues con independencia del periodo de inicio de su vigencia y de la abrogación de la legislación en vigor, para el caso de que esta asamblea tenga a bien aprobar el presente dictamen, resalta la prevención de que las concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas bajo la vigencia de la Ley cuya abrogación se plantea, seguirán surtiendo sus efectos por el plazo originalmente concedido.

Asimismo, se prevé en favor de aquellos titulares de permisos vigentes otorgados al amparo del capítulo VI de la Ley en vigor, un derecho preferencial para solicitar su prórroga hasta por un año a partir de su vencimiento. Igualmente, se concede a los beneficiarios acogerse al régimen de concesiones y permisos previsto por la presente iniciativa, en cuyo caso tendrán preferencia en su otorgamiento.

2. Modificaciones a la iniciativa propuestas por las distintas fracciones parlamentarias

Del análisis de la iniciativa de Ley de Pesca, presentada por el titular del Ejecutivo Federal, surgieron de los diversos grupos parlamentarios, valiosos puntos de vista que fueron sustentados en los planteamientos realizados por los legisladores de ambas cámaras y por los representantes de la comunidad científica y los sectores público, social y privado, en los trabajos de Conferencia, así como en los Foros Regionales de Consulta, convocados por esta Comisión.

Tanto en las reuniones de trabajo, del grupo dictaminador y del pleno de la Comisión, los partidos políticos coincidieron en que el nuevo marco jurídico propuesto brinde mayores posibilidades de lograr los grandes objetivos del sector en la actualidad, como son:

- a) Realización de una pesca responsable, que conlleve a la preservación de las especies y el medio ambiente;
- b) Incrementar la producción;
- c) Capitalizar la actividad, y
- d) Apoyo al sector social en su proceso de reorganización.

Hubo amplio consenso, también, en que paralelamente a la entrada en vigor del nuevo marco jurídico, el sector requiere que el gobierno federal, en concertación con las organizaciones sociales y privadas involucradas, ponga en marcha un programa de apoyo para la modernización, que incluya de manera preferente, recursos para la reestructuración de carteras vencidas del sector social; financiamiento para la rehabilitación de la flota y su avituallamiento, especialmente la camaronera; mantenimiento y ampliación de la infraestructura portuaria; apoyo para la integración horizontal de todas las actividades del sector, particularizando en la comercialización; intensificar la creación de empleos, y atención a las demandas de servicios públicos e infraestructura urbana a las comunidades de pescadores.

Tras conformar el proyecto de dictamen, el grupo plural formado para ello, decidió turnarlo al pleno de la Comisión, para profundizar su discusión y, en su caso, aprobación.

Es conveniente destacar que en el análisis de la Ley se apreciaron importantes coincidencias de las fracciones parlamentarias, que seguramente se reflejarán en los planteamientos que presenten en el pleno de esta Cámara, foro idóneo para el debate de tan trascendente iniciativa, según opinión de los partidos políticos que logró consenso generalizado en la Comisión.

El PRI se pronunció en el sentido de que la iniciativa responde, sin duda, a coadyuvar al logro de los grandes propósitos para el sector, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y a la demanda generalizada planteada por los sectores social,

privado y la comunidad científica que participan en la actividad.

Manifestó que, ante la grave crisis que se afronta en la pesca, el nuevo marco jurídico propuesto representa una valiosa alternativa para concretar en el futuro inmediato el amplio y sano desarrollo del sector acorde a su gran potencial.

El PRI señaló, también, la conveniencia de profundizar en el análisis de los siguientes artículos: 5o, 11, 14, 15, 17, 21, 24, 25 y 30.

El PAN, 4o, 14, 15, 24, 25 y 26.

El PFCRN, el 1o, 3o, 5o, 6o, 7o, 8o, 9o, 10, 12, 14, 15, 20, 21, 23 y 29.

El PRD, el 1o, 5o, 7o, 9o, 11, 14, 15, 23 y 29.

El PARM, el 3o, 10, 12, 13, 20, 21, 22 y 23.

El PPS, el 15.

En conclusión, el grupo plural encargado de la redacción de este dictamen resolvió incorporar en su texto las modificaciones que tuvieron consenso unánime y dejar a salvo las propuestas restantes, como ya se ha señalado, para su discusión y debate en el pleno de la Cámara.

Con relación a lo establecido en los artículos transitorios, se hacen las siguientes consideraciones:

Respecto al artículo primero, que hace referencia a que la vigencia de la Ley se iniciará a los treinta días contados a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación, es de resaltar que de las disposiciones establecidas en los artículos segundo y cuarto transitorios, se desprende que se encuentran consideradas las prevenciones respecto a la aplicación de este proyecto de Ley, en caso de aprobarse por esta Asamblea, y en este sentido, se estima conveniente que la vigencia del texto legal se inicie a partir del día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial*. Esto permitirá que la autoridad pesquera no retrase sus actividades, que pudieran estar ya proyectadas al amparo de la nueva Ley.

Por lo que corresponde al artículo segundo, que se refiere a la abrogación de la Ley Federal de Pesca de 1986, en vigor, se estima que la figura jurídica que deberá aplicarse es la relativa a la derogación, toda vez, que como se contempla en el artículo

cuarto transitorio de dicha Ley Federal de Pesca, se continuará aplicando respecto al recurso de revisión.

Esta misma consideración se aplicará para los artículos tercero y cuarto transitorios, toda vez que resultaría contradictorio utilizar la figura de la abrogación cuando se pretende que se siga aplicando parcialmente la Ley Federal de Pesca en vigor, la cual quedará abrogada una vez que el Reglamento entre en vigor.

Por último y en cuanto al artículo tercero, se consideró la importancia de resaltar la contribución de las sociedades cooperativas pesqueras, incluidas las ejidales y comunales, al desarrollo de la actividad pesquera del país, pues es necesario reconocer que su decidida participación y esfuerzo en el sector pesquero ha originado un trato preferencial en el otorgamiento y preservación de los recursos acuáticos, lo que propiciará la continuidad de su dinámica participación en la actividad productiva de la nación.

Por los razonamientos expuestos, la Comisión de Pesca, con fundamento en los artículos 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 56 y 64 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55, 56, 60, 87 y demás relativos del Reglamento de dicha Ley, somete a la elevada consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente: