



Multas y sanciones en el sector pesquero

Dr. Itzkuauhtli Zamora Saenz¹

Introducción

La séptima sesión del seminario *El marco jurídico de la pesca en México a debate. Áreas de oportunidad para la mejora y la innovación* se realizó el pasado miércoles 30 de noviembre del 2022. El objetivo de los ponentes consistió en identificar las posibles adecuaciones que requieren las multas y sanciones que contempla el marco jurídico para disminuir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR). En los siguientes apartados se sintetizan las ideas centrales de cada una de las intervenciones.²

Senador Jorge Carlos Ramírez Marín

Presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología

El senador Ramírez Marín señaló que nuestro país tiene un gran potencial pesquero por su ubicación geográfica (extensión de litorales y superficie oceánica). En la actualidad constituye una fuente importante de alimento y de ingresos para las comunidades costeras que se dedican a la actividad pesquera. Al respecto, mencionó que aproximadamente 215 mil personas trabajan en este sector. En el caso de Yucatán hay cerca de 15 mil familias que dependen de dicha actividad.

Desde la óptica del senador Ramírez Marín, toda actividad relacionada con la alimentación debe ser abordada como un asunto de seguridad nacional,

de manera que constituya una prioridad en la prospección y planeación nacional del desarrollo. En ese sentido, planteó la necesidad de revisar no sólo la manera en que se realiza la pesca, sino también la organización de las comunidades, así como el ejercicio de sus derechos sociales (trabajo, salud, educación, etc.). Mencionó la importancia de desarrollar los puertos y las zonas costeras desde una perspectiva sostenible que integre los factores ambientales, sociales y económicos con el apoyo de la tecnología. Esta aproximación es muy importante para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros, así como para el mejoramiento de la calidad de vida de las y los pescadores. El senador insistió en que la legislación no puede omitir la obligación del Estado de procurarle a las comunidades pesqueras acceso a los resultados de la investigación científica y al desarrollo tecnológico. Señaló que los

¹ Investigador C de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

^{**} Apoyo a la investigación: Aníbal Isaac López Martínez.

² La sesión completa se puede ver en: <https://bit.ly/3in6pYg>.

avances científicos de las últimas décadas han permitido mejorar los conocimientos de los sistemas acuáticos, así como la conciencia mundial de gestionarlos de manera sostenible como se refleja en varios instrumentos internacionales, entre ellos, el Código de Conducta Para la Pesca Responsable promovido y aprobado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) desde 1995.

Revisar el marco jurídico mexicano para saber si las multas y sanciones vigentes permiten cumplir con los objetivos de ley es un ejercicio necesario para identificar áreas de oportunidad que permitan que la actividad pesquera garantice la protección del medio ambiental y beneficie a las familias mexicanas. Esta tarea es urgente dado el aumento de problemáticas que la aquejan, entre las cuales mencionó la pesca furtiva y el robo de lanchas y motores fuera de borda que afecta principalmente a las y los pescadores ribereños. Resulta preocupante que estos procesos se asocian de manera creciente con ilícitos de mayor alcance como el lavado de dinero y el trasiego de drogas.

Para finalizar su intervención, el senador declaró que la pesca es una materia legislativa pendiente en nuestro país que incluso merecería un trabajo particular mediante la creación de una comisión propia dentro del Senado de la República.

Mtro. Aarón Enrique Hernández Siller

Director de la oficina sureste del Centro Mexicano de Derecho Ambiental

El ponente comenzó su intervención subrayando que en el tema de multas y sanciones es muy importante no criminalizar la pobreza, ya que las y los pescadores que se encuentran en esta situación suelen carecer de permisos para realizar su actividad de subsistencia. Con esta premisa de inicio, añadió que previo a la revisión de multas y sanciones en el sector pesquero, resulta importante actualizar el marco normativo mediante la elaboración de un reglamento pendiente de publicarse desde hace varios años. También consideró necesario esclarecer y simplificar los medios para obtener autorizaciones, concesiones y permisos, ya que resultan complicados y costosos, aspecto que los hacen privativos para un amplio sector de la población. La transparencia en los procesos para obtener permisos, revisar su vigencia y los polígonos correspondientes es indispensable para que las personas que están en vías de pasar a la formalidad puedan tener claridad en qué estatus está su trámite y para que la ciudadanía en general conozca la saturación de las zonas de pesca.

En segundo lugar, el Mtro. Hernández Siller subrayó la falta de capacidad operativa de las diversas instituciones para el cumplimiento de la ley. De esta manera, desde el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) se tiene la convicción de que, en vez de

aumentar el rigor de las multas y las sanciones, resulta prioritario fortalecer las instituciones que realizan las actividades de operación y de vigilancia. No es de mucha utilidad contar con multas altas si no hay quién pueda hacerlas efectivas y quién detecte los ilícitos. La construcción de estas capacidades requiere tanto de un presupuesto suficiente como del mejoramiento en la coordinación interinstitucional entre la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA), la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), por mencionar algunas, debido a que muchas veces no hay claridad en competencias o la operación es bastante perfectible.³

En tercer lugar, mencionó la relevancia de trabajar con las comunidades y cooperativas legales. En ese sector se pueden generar alianzas relevantes como puede ser el caso de los comités de vigilancia comunitarios, los cuales tienen la estructura y la voluntad de trabajar, por lo que habría que fortalecerlos y buscar a través de ellos mejorar las acciones de vigilancia, monitoreo y prevención.⁴ Finalmente, el ponente identificó como una medida positiva complementaria a las multas y sanciones, la salvaguar-

³ Para revisar la sesión del seminario en el que se abordó el tema de la coordinación interinstitucional, véase: <https://bit.ly/3vQ6s20>.

⁴ La sesión del seminario sobre mecanismos de participación e inclusión en el sector pesquero se puede revisar en: <https://bit.ly/3VWfvcq>.

da de los refugios pesqueros, los cuales contribuyen a mantener las poblaciones de biomasa y de peces. Esta es una iniciativa que se ha hecho en múltiples sitios, pero que se puede fortalecer mediante mecanismos de apoyo para aquellas organizaciones y grupos de pescadores que los han establecido.

Mtro. Raziél Villegas Núñez

Coordinador Jurídico, de Control y Vigilancia de la Alianza Kanan Kay

El Mtro. Villegas Núñez comenzó su intervención con el planteamiento referente a la importancia que tiene la pesca con respecto al cumplimiento de la mayoría de los derechos humanos como el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la alimentación y el derecho a la salud, por mencionar algunos. En ese sentido, el artículo 17 de la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables* (LGPAS), establece que el Estado mexicano reconoce la actividad pesquera y la acuicultura como prioritarias, de seguridad nacional y que fortalecen la soberanía territorial y alimentaria de nuestra población.

Previo al abordaje de las sanciones, el ponente señaló que históricamente la pesca ha sido regulada desde que México es independiente. Recordó que en la década de los cincuenta del siglo pasado el presidente Ruiz Cortines organizó la “Marcha al Mar” para promover la pesca, mientras que con la *Ley Federal de Fomento a la Pesca de 1972* se incor-

poró por primera vez la Carta Nacional Pesquera como una obligación, lo que constituyó un antecedente importante para una perspectiva ambientalista de la actividad porque establecía un aprovechamiento racional de los recursos.

Coincidió con el ponente anterior en subrayar las problemáticas en la tramitación de permisos y concesiones, ya que en dicho régimen hay 33 figuras diferentes. Además, la ley se remite al reglamento, el cual va a cumplir 15 años de retraso en cuanto a su publicación. Este desfase entre ambos instrumentos normativos implica problemáticas en la regulación sustentable de la pesca. Por ejemplo, en el reglamento se encuentran las concesiones, los permisos y las autorizaciones; mientras que en la LGPAS sólo se reconocen las dos primeras, pero como la ley se remite al reglamento, se puede solicitar un permiso de fomento y no se van a encontrar ni los requisitos ni el formato porque el reglamento lo considera como autorización.

La falta de un reglamento actualizado tiene implicaciones en las sanciones. La LGPAS prohíbe operar barcos fábrica o plantas flotantes (Art. 132, Fracc. III), pero el reglamento sí las permite. La desarmonización jurídica también se da con otros instrumentos; por ejemplo, para la LGPAS las artes o métodos de pesca prohibidos son materia de amonestación si es para autoconsumo, mientras que es delito para el *Código Penal Federal* (Art. 420). El mismo caso se da para la extracción y comercializa-

ción de especies en veda: mientras que en el Código Penal se considera como delito, en la LGPAS es objeto de amonestación. Tampoco hay una definición de la talla en la LGPAS y no hay disposiciones en el reglamento de 1992. Para ello se tienen que consultar algunas normas oficiales para revisar las tallas mínimas del caracol rosado, del mero, de la langosta, por mencionar algunas especies. La *Ley Federal de Metrología y Normalización* que establece los periodos de veda debería actualizarse cada cinco años y eso no ha sucedido. Aspectos clave que deben estar muy bien definidos en la ley para poder sancionarse no existen en la LGPAS como son los casos del autoconsumo y de las medidas de seguridad en instalaciones pesqueras.

El Mtro. Villegas Núñez fue enfático en que, además de revisar y corregir la armonización normativa, la solución de fondo para reducir la pesca INDNR no radica en contar con penas más severas, sino en mejorar toda la estructura que permite hacer valer la ley. Al respecto, compartió información estadística que ha venido recabando para el periodo 2011-2021 que muestra problemas graves en cuanto a la capacidad instalada para la inspección y vigilancia. Sobre el particular, destacó el número tan bajo de actas de inspección, igualmente cifras mínimas de actas que terminaron en resolución sancionatoria, así como de denuncias penales presentadas por la CONAPESCA ante la Fiscalía General de la República (FGR) por probables delitos por violaciones a preceptos de la LGPAS o del capítulo de la biodiver-

sidad del *Código Penal Federal*. No obstante, destacó un cierto avance en las denuncias populares o figuras análogas recibidas por la CONAPESCA, aunque falta una mejor atención y resultados por parte de las autoridades competentes.

Para finalizar, compartió algunas cifras que muestran la falta de oficiales o inspectores de pesca adscritos a la CONAPESCA, así como de embarcaciones que funcionan para realizar las tareas de vigilancia en las costas mexicanas. Ante este escenario, resulta muy complicada la implementación de la ley y la disminución de la pesca INDNR.

Lic. Rigoberto García Soto

Director del despacho García Lizárraga | Abogados y Consultores

El ponente coincidió con las intervenciones anteriores en el sentido de que la revisión de las multas y sanciones establecidas en la LGPAS no radica en el endurecimiento de las penas, sino en una actualización de sus principios de tipicidad, taxatividad, culpabilidad y proporcionalidad, por mencionar algunos. Para realizar este análisis, el Lic. García Soto propuso tener claridad en las metas que se quieren alcanzar con la revisión de la materia sancionatoria y enmarcar la ley actual en el contexto que le dio origen y que explica algunas de sus deficiencias. Al respecto, señaló que su primer intento de promulgación fue vetado en el sexenio de Vicente Fox y se

logró posteriormente en la administración de Calderón después de solventar la mayoría de las observaciones que había formulado el Ejecutivo Federal en su derecho constitucional de veto. En el ciclo legislativo se reconoció que se estaba promulgando una ley imperfecta y con contradicciones evidentes que podrían corregirse en el corto plazo. El punto central que destacó el ponente es que estas modificaciones estructurales ya no se dieron. Como parte de tales deficiencias reiteró la falta del reglamento, el cual ha sido puesto a disposición de la consejería jurídica del Ejecutivo Federal en cuatro ocasiones (2009, 2014, 2017 y 2018), en cada una de ellas con un dictamen favorable por parte de la entonces Comisión Federal de Mejora Regulatoria, ahora Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), sin que existiera la voluntad política de llevarlo a efecto.

Sin perder de vista lo señalado en las ponencias anteriores en cuanto a la deficiencia en recursos y capacidades para hacer valer la ley, el Lic. García Soto afirmó que el régimen de sanciones y el catálogo de infracciones de la LGPAS da muestras claras de obsolescencia. Ejemplo de ello es la fracción III del artículo 132 señalado en la ponencia anterior. Su vigencia es muy cuestionable porque en México no se tienen embarcaciones que constituyan fábricas flotantes, pero también presenta una evidente contradicción con la política pública que hay desde hace dos décadas referente al desarrollo de la maricultura para lo cual ciertas unidades de producción acuícola disponen de plantas flotantes como sucede con los

ranchos atuneros. Además de lo complicado que puede resultar acceder a los permisos y concesiones para la pesca, el ponente señaló que las infracciones por estos hechos se encuentran en una tipología redundante en las fracciones II, VI y XXIII que pretenden sancionar exactamente las mismas conductas.

Moderó la aseveración relacionada con el levantamiento de actas de inspección en el sentido de que sí hay estados como Sinaloa, Sonora y Baja California en donde los números son altos por el peso que tienen en la producción pesquera y acuícola del país. Sin embargo, coincidió plenamente en las deficiencias estructurales que persisten para imponer sanciones efectivas, ya que muchas de las actas que se levantan no se sostienen en tribunales para llegar a una etapa de firmeza y ejecución que reflejen los propósitos punitivos, resarcitorios o de readaptación.

El Lic. García Soto agregó que la ley tiene una redacción ambigua en varias materias, lo que deteriora el principio básico en materia de legalidad para la imposición de sanciones como es la taxatividad, es decir, contar con la descripción completa de los elementos centrales que describen la conducta que el Estado, a través del legislativo, por conducto legislativo considera que debe ser reprimida a través del procedimiento administrativo sancionador. El caso de la fracción XVI del artículo 132 es muy característico de este problema de taxatividad cuando establece que se van a sancionar las embarcaciones

que transporten sustancias contaminantes, ya que éstas las utilizan *per se* para el adecuado funcionamiento de su maquinaria como son los combustibles, aceites y aditivos. Por lo tanto, la ley en vez de calificar el transporte de tales sustancias, debería hacerlo con el uso que se haga de las mismas para las actividades de pesca. Al no hacerlo así, se convierte en una infracción que difícilmente se aplica o que se cae en los tribunales. Esta es una muestra de la importancia de revisar las 31 fracciones del artículo 132 para eliminar las redundancias y mejorar tanto la tipología como la taxatividad. El ponente sugirió que esta misma revisión debe hacerse con las sanciones administrativas contempladas en el 133, así como con el principio de proporcionalidad establecido en el 135. En el primer caso, aunque el artículo presenta la sanción de suspensión, carece de una normatividad que la desarrolle y la reglamente, es decir, no se establece un plazo mínimo o máximo para ser aplicada, ni se establecen sus formas de ejecución, de suerte que es una sanción que no ha sido aplicada en 15 años de vigencia de la ley. Por otro lado, aunque en el segundo caso las multas varían dependiendo de la gravedad de la falta, el marco legal actual permite que la misma multa se le pueda aplicar tanto a un pescador ribereño o a un pescador de una pequeña embarcación impulsada a remo como a una importante corporación, propietaria de activos transoceánicos que realiza una pesca completamente industrial.

Esto genera que las sanciones no se apliquen en muchas ocasiones por criterios extralegales de orden económico, político o social, lo cual lleva a una inaplicabilidad de una muy buena parte del régimen de sanciones.

Para finalizar, el ponente señaló la importancia de revisar también el principio de culpabilidad en la ley, es decir, la responsabilidad que tiene una persona en un hecho ilegal ya sea en su concepción, su preparación, su ejecución, o bien, en el beneficio posterior de esa conducta. Sobre el particular, las infracciones de la LGPAS están orientadas principalmente a las personas titulares de la concesión o el permiso; prácticamente no tiene otros sujetos de aplicación de la norma, salvo los responsables solidarios que se mencionan en el segundo párrafo del artículo 147. Incluso en estas disposiciones hay problemas en la definición de las sanciones como es el hecho de plantear como infracción accesoria que a los capitanes o al patrón de embarcaciones se les revoquen las matrículas, cuando éstas se asignan a las embarcaciones y no a las capitanías, quienes en realidad tiene una libreta de mar expedida por la Secretaría de Marina. También haría falta establecer la atribución de otras infracciones a las capitanías y a la tripulación porque son quienes toman las decisiones y participan en la realización de faltas administrativas o prácticas de pesca INDNR, particularmente en la pesca industrial o de altura.

Multas y sanciones en el sector pesquero

Autor:
**Itzkuauhtli Benedicto
Zamora Saenz**

Cómo citar este documento

Zamora Saenz, I.B. (2023). *Multas y sanciones en el sector pesquero. Temas de la Agenda No. 46* (enero). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 5p.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las y los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Insituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

La serie Temas de la Agenda es un trabajo Académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario. Este documento puede ser consultado en <http://bibliotecadigitalibd.senado.gob.mx>

Donceles 14, Centro Histórico,
C.P. 06020. Alcaldía Cuauhtémoc,
Ciudad de México



@IBDSenado



IBDSenado



www.senado.gob.mx/ibd/