



DICTAMEN DE LA COMISION DE PESCA DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES, A CARGO DEL DIPUTADO WENCESLAO MARTÍNEZ SANTOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL DE LA LXIII LEGISLATURA.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Pesca de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, le fue turnado para su estudio y elaboración del Dictamen correspondiente, mediante oficio No. D.G.P.L. 63-II-1-0927, el expediente No.2849, que contiene la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el ARTÍCULO 45 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, presentada por el Diputado Wenceslao Martínez Santos, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

En virtud del análisis y estudio de la Iniciativa que se Dictamina, esta Comisión Ordinaria, con base en las facultades que nos confieren los artículos, 39 numerales 1 y 2 fracción XXXVI, 45, numeral 6, incisos e) y f), y numeral 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 80 numeral 1, 81 numeral 2, 82 numeral 1, 84 numeral 1, 85, 157 numeral 1 fracción I, 158 numeral 1, fracción IV, 162 y demás relativos, del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, somete a consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen, de acuerdo con los siguientes:

ANTECEDENTES

- A) En sesión ordinaria efectuada el día 28 de abril de 2016, el Diputado Wenceslao Martínez Santos, presentó la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el ARTÍCULO 45 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables.
- B) Con fundamento en lo dispuesto en el Artículo 23, fracción f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, en esa misma fecha, acordó



turnar la iniciativa que nos ocupa, para análisis y dictamen, mismo que se recibió en la Comisión de Pesca el día 2 de mayo del mismo año.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA.

El Diputado proponente refiere que la figura del silencio administrativo es una institución que fue creada por el derecho administrativo francés ante la inactividad de la administración pública, con la cual se trataba de superar la omisión de respuesta de las instancias a los administrados.

La ley presume que la omisión de la respuesta de la administración pública a una petición debe ser considerada generalmente como denegatoria, lo cual da origen al derecho del administrado para solicitar los medios de defensa, dentro o fuera de la administración, contra el acto presunto.

No obstante, diversos tratadistas en materia jurídico-administrativa consideran que los órganos administrativos están en obligación de proceder conforme a las necesidades del servicio que revisten y tienen, como principio general, el deber de pronunciarse sobre las cuestiones que les son planteadas.

En el ámbito federal el silencio administrativo ha tenido un eco importante basándose en la negativa ficta, principalmente en el rubro fiscal. Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos (LFPA) en 1995, se intentó subsanar un vacío en materia del régimen jurídico del acto y el procedimiento administrativo, así como generalizar la negativa ficta en la administración pública federal mexicana (entendiéndose por negativa ficta, que la entidad de la administración pública ha decidido negar la petición).

A lo largo de su exposición de motivos el Diputado proponente menciona la Ley Federal de Procedimientos Administrativos y alude al artículo 17, que establece como regla el que el silencio administrativo sea considerado como una resolución negativa en todos los ordenamientos salvo que "se prevea lo contrario". No obstante, la iniciativa enuncia diferentes ordenamientos en los que establece la **positiva ficta** como respuesta al "silencio administrativo".



A continuación menciona que "...la negativa ficta es la institución utilizada para sustentar el silencio administrativo propio. Sin embargo, se debe tener en consideración que la importancia que reviste dicho rubro en la economía mexicana, así como en la seguridad alimentaria, que tanto debe proteger cualquier país del mundo, hace que la institución de la negativa ficta sea disfuncional, ya que la autoridad competente pueda ser más laxa en lo que refiere a resoluciones de gran envergadura para una comunidad determinada atentando contra la productividad y competitividad del sector".

Se refiere también al "grave problema" que enfrentan el sector pesquero y acuícola en materia de ordenamiento, lo que conduce a la negación de concesiones y permisos, considerando que al modificar el artículo 45 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables y que el silencio administrativo sea interpretado como una positiva ficta, llevará a los productores pesqueros y acuícolas a tener mayor certeza jurídica y obligaría al órgano o al servidor público a revisar minuciosamente todas las solicitudes.

Con el fin de lograr su objetivo el Diputado propone la modificación ARTÍCULO 45 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, en los términos siguientes:

CUADRO COMPARATIVO

LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES	
TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
ARTÍCULO 45.- La Secretaría resolverá las solicitudes de concesión o permiso dentro de un plazo que no excederá de sesenta días hábiles desde su fecha de presentación y estando debidamente integrado el expediente. Excepcionalmente, en el caso de concesiones, dicho plazo podrá ampliarse por otros sesenta	Artículo 45. La secretaria resolverá las solicitudes de concesión o permiso dentro de un plazo que no excederá de sesenta días hábiles desde su fecha de presentación y estando debidamente integrado el expediente. Excepcionalmente, en el caso de concesiones, dicho plazo podrá ampliarse por otros sesenta



<p>días hábiles, cuando así se requiera por las características del proyecto, en los supuestos y términos que establezca el Reglamento.</p> <p>En caso de que se hubiere presentado la información o documentación incompleta, la Secretaría requerirá por escrito fundado y motivado, y por única vez, a los solicitantes, para que la integren en un plazo no mayor de 15 días hábiles, suspendiéndose el término que restare para concluir el procedimiento.</p> <p>En caso de que la autoridad omita dar a conocer al promovente la resolución recaída a su solicitud, se considerará <i>que ha resuelto negar lo solicitado</i>. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se debería emitir la resolución de la solicitud respectiva, de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p> <p>La falta de resolución a la solicitud podrá implicar responsabilidades a los servidores públicos a quienes compete tal resolución, conforme a lo dispuesto en las leyes aplicables.</p>	<p>días hábiles, cuando así se requiera por las características del proyecto, en los supuestos y términos que establezca el reglamento.</p> <p>En caso de que se hubiere presentado la información o documentación incompleta, la secretaría requerirá por escrito fundado y motivado, y por única vez, a los solicitantes, para que la integren en un plazo no mayor de 15 días hábiles, suspendiéndose el término que restare para concluir el procedimiento.</p> <p>En caso de que la autoridad omita dar a conocer al promovente la resolución recaída a su solicitud, se considerará como afirmativa ficta ante lo solicitado. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se debería emitir la resolución de la solicitud respectiva, de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p> <p>La falta de resolución a la solicitud podrá implicar responsabilidades a los servidores públicos a quienes compete tal resolución, conforme a lo dispuesto en las leyes aplicables.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



Tomando como base los elementos de información disponibles, así como la propuesta citada, la Comisión de Pesca se abocó a su estudio para cumplir con el mandato del Pleno de esta Cámara de Diputados con base en los siguientes:

CONSIDERANDOS.

Primero.- El manejo de un recurso pesquero es un proceso complejo que requiere la integración de su biología y ecología con los factores socioeconómicos e institucionales que afectan al comportamiento de los productores y a los responsables de su administración. Aun cuando los planes de manejo han mejorado a través del tiempo, muchos recursos pesqueros críticos han sido inevitablemente sobreexplotados, llegando incluso a niveles cercanos a su colapso. (Ludwig et al., 1993).¹

Segundo.- Las pesquerías mexicanas más importantes son trece aunque la Carta Nacional Pesquera, refiere aproximadamente 650 especies susceptibles a ser capturadas. No obstante, el Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA), señala que el 70% de las pesquerías comerciales están sobreexplotadas o muy cerca de considerarlas en ese estatus; situación que es similar a lo que sucede en el resto del mundo. Al respecto la FAO ha señalado que el 80% de las pesquerías en el ámbito internacional, están en la misma situación: sobreexplotadas.

Tercero.- Lo anterior nos lleva necesariamente a desarrollar mecanismos que permitan ser más cautelosos con los recursos existentes y procurar que su biomasa se mantenga en niveles saludables para que la disponibilidad de los organismos permanezca en el tiempo y que la pesquería sea sustentable.

Cuarto.- Para que las pesquerías sean aprovechadas sustentablemente, ha sido necesario un esfuerzo conjunto entre productores, investigadores, autoridades y legisladores y por ello, se ha trabajado de manera constante para contar con un ordenamiento acorde con la realidad ambiental, económica y social de los recursos pesqueros. Se debe tener siempre presente que los recursos pesqueros son riqueza pública y que la Federación debe velar por su cuidado y reparto equitativo, buscando que

¹ Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/w6914s/W6914S01.htm> consultado el 18 de mayo de 2016.



se conserve a través del tiempo y que sirva para mejorar la dieta y la calidad de vida de los mexicanos.

Quinto.- Las autoridades deben continuar siendo cautelosas en la emisión de concesiones y permisos de pesca. Por lo tanto, los mecanismos que hasta ahora se tienen, no deberían ser modificados, en virtud de que se está protegiendo la riqueza pública y de ninguna manera el bien común debe subordinarse al bien particular.

Sexto.- De conformidad con lo que establece el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y mediante su interpretación se instituye que dentro de las garantías de Seguridad Jurídica, se encuentra el Derecho de Petición, que se refiere a la posibilidad de que los ciudadanos se dirijan a las autoridades, por escrito "de manera pacífica y respetuosa" para solicitar la prestación de algún servicio o la atención de una necesidad.

Las autoridades tienen el deber de recibir las solicitudes de los particulares y emitir la respuesta porque es la parte complementaria a este derecho.

La respuesta debe (constitucionalmente) reunir ciertos requisitos y es necesario que sea por escrito, para generar mayor certidumbre, toda vez que se facilita comprender los alcances y el contenido de la respuesta, o en su caso, de la negativa.

Otro de los requisitos es que la respuesta se dé en "breve término" que deberá realizarse de manera genérica. Al menos dentro de la Administración Pública Federal, de conformidad con lo establecido en los artículos 35 al 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como en su caso lo dispuesto por los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

La definición "breve término" se ha establecido de acuerdo a la jurisprudencia, como un lapso de tres meses- al menos para la materia administrativa- ya que en materia fiscal se han establecido cuatro meses, situación que se refuerza en virtud de lo señalado por el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual establece que la autoridad deberá resolver las peticiones que se le hagan en un término de tres meses.

Séptimo.- Respecto al silencio administrativo, existen dos posiciones opuestas. La primera considera que con ello se viola el derecho de petición



como lo afirma González Pérez: "la administración pública tiene la obligación de resolver expresamente todos los procedimientos que ante ella se tramiten y además, debe notificar oportunamente de la resolución recaída en un plazo determinado...". Esta premisa ha devenido un elemento básico del Estado de derecho contemporáneo, pues su cumplimiento permite un nivel de seguridad y certidumbre que termina por legitimar ante el ciudadano a las instituciones públicas, siempre y cuando las resoluciones sean ajustadas al sistema jurídico y no tengan elementos que puedan presumirse se arbitrarios o ilegales"² Tratadistas como González Pérez consideran que el silencio administrativo no es en sí un acto, y tampoco una manifestación de voluntad sino que "es tan solo una conducta inexpresiva de la Administración".³ La segunda posición es la que enarbolan Fraga y Acosta Romero, quienes dan su voto a favor de la negativa ficta, en virtud de que es la única resolución razonable: "...puesto que con ella queda a salvo el principio de que solo la administración *administra*, de tal manera que no viniendo el acto positivo, *solo resta interpretar el silencio como una negativa*. De otra manera tendría que ser el particular o los Tribunales los que sustituyeran a la Administración, presumiendo una resolución favorable, con la consecuencia de que podría el particular subordinarla a sus intereses privados sobre los intereses públicos, o que los Tribunales se convirtieran en administradores con violación flagrante del principio de separación de poderes."⁴

Octavo.- La positiva ficta representa un riesgo para la sustentabilidad de las pesquerías y al respecto se frasea lo expresado por el doctor Miguel Acosta Romero: "la positiva ficta es empleada con frecuencia por los particulares para obtener ventajas en la Administración por el simple transcurso del tiempo". Esto es, que en caso de que la SAGARPA-CONAPESCA no conteste en el tiempo señalado por ley; el peticionario estaría en posibilidad de hacer la explotación, basado en su interés particular y afectar el interés público. Acosta Romero, expone también, que cabría la posibilidad de que "la autoridad hubiese perdido o trasapelado la solicitud o petición, o que un mismo particular inundase a la Administración con diversas versiones de una misma instancia y en

² Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1336/9.pdf> consultado el 18 de mayo de 2016.

³ Disponible en:

http://app.vlex.com/##WW/search/content_type:4/negativa+y+positiva+ficta/p2/WW/vid/378337042/graphicalversion consultado el 18 de mayo de 2016.

⁴ *Idem*.



el hipotético caso de no resolver una de las versiones de la instancia, obtuviese una respuesta favorable, en caso de instituirse la afirmativa ficta como el sentido en que debe interpretarse el silencio".⁵

Novena:- En el Proceso de obtención de concesiones para pesca, es conveniente que el artículo 45 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables no sea modificado y que el silencio administrativo sea considerado como negativa ficta en virtud que para obtener dichas concesiones es necesario cubrir los requisitos que establece el marco legal mexicano. Es esencial que el Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA), realice los estudios técnicos de viabilidad correspondientes, que por tratarse de organismos vivos, pueden durar meses (por sus condiciones y ciclos de vida). Las investigaciones para conocer el ciclo de desove y reproducción de algunas especies marinas son de al menos un año y es lo mínimo necesario requerido para proponer épocas de veda.

Por lo anteriormente expuesto, los integrantes de la Comisión de Pesca de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente:

ACUERDO:




Primero.- Se desecha la Iniciativa con proyecto de Decreto que Reforma el ARTÍCULO 45 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, presentada por el Diputado Wenceslao Martínez Santos, el 28 de abril de 2016.

Segundo.- Archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.








Ciudad de México, a 06 de septiembre de 2016.

⁵ Disponible en: http://app.vlex.com/#WW/search/content_type4/negativa+y+positiva+ficta/p2/WW7vid/397813966/graphical_version. Consultado el 20 de mayo de 2016.




DIPUTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Próspero Manuel Ibarra Otero Presidente			
Efraín Arellano Núñez Secretario			
Rosa Elena Millán Bueno Secretaria			
José Luis Toledo Medina Secretario			
Victor Ernesto Ibarra Montoya Secretario			
Jesús Antonio López Rodríguez Secretario			
Blandina Ramos Ramírez Secretaria			
Candelario Pérez Alvarado			



DIPUTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Secretario			
Diego Valente Valera Fuentes Secretario			
Fidel Calderón Torreblanca Integrante			
David Aguilar Robles Integrante			
Lucely Del Perpetuo Socorro Alpizar Carrillo Integrante			
Oswaldo Guillermo Cházaro Montalvo Integrante			
Moisés Guerra Mota Integrante			
Mario Ariel Juárez Rodríguez Integrante			



DICTAMEN DE LA COMISION DE PESCA DE LA INICIATIVA CON PROYECTO QUE REFORMA EL ARTICULO 45 DE LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES, A CARGO DEL DIPUTADO WENCESLAO MARTINEZ SANTOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCION NACIONAL DE LA LXIII LEGISLATURA.

DIPUTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Nelly del Carmen Márquez Zapata Integrante			
Jisela Paes Martínez Integrante			
Esdras Romero Vega Integrante			
Nancy Guadalupe Sánchez Arredondo Integrante	