



**MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO
AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

Montevideo,

Señor Presidente de la Asamblea General

Don Rodolfo Nin Novoa

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Cuerpo, a fin de someter a su consideración, el adjunto proyecto de ley.

La importancia de la actividad pesquera en nuestro país desde el punto de vista social y económico, respaldan desde hace un tiempo la necesidad de proceder a la revisión de los aspectos normativos más importantes.

En efecto, la Ley N° 13.833 “Riquezas del Mar” del año 1969, si bien ha permitido el desarrollo de una industria hasta hace años incipiente, debe reelaborarse, acompasándose a las necesidades reales y actuales no solo del sector, sino del país.

Consideramos que la actividad no puede atenderse solo en la fase extractiva, sino que, abarca como complejo pesquero, la comercialización, el procesamiento, el acceso a mercados internacionales, la generación directa e indirecta de puestos de trabajo, etc.

Han transcurrido casi 40 años. Sucesivos han sido los Tratados y Acuerdos que Uruguay ha celebrado, asumiendo compromisos impostergables en cuanto a la reformulación del marco legislativo en el cual se desarrolla la actividad.

Debemos asegurar que la explotación de los recursos hidrobiológicos, se realice mediante correctas pautas de manejo, que aseguren la sustentabilidad y durabilidad de los mismos.

En el plano internacional, la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982, ratificada por Uruguay por Ley N° 16.287 de 29 de julio de 1992, emplaza a los Estados parte a que incorporen en su ordenamiento interno, medidas de gestión responsable de los recursos pesqueros, tanto en la zona económica exclusiva como en alta mar.

En este contexto y con igual fundamento el “Código de Conducta para la Pesca Responsable” y el “Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada” elaborados en el marco de la FAO, tienen el objetivo de orientar a los países –el nuestro entre ellos- a la adopción de medidas concretas en aras de la prosecución de los principios básicos: desarrollo sustentable, conservación y soberanía alimentaria.

En el mes de febrero del año 2008 nuestra Administración, inició un proceso participativo, convocando a la reflexión, generando un ámbito para el intercambio y la recepción de propuestas. El Primer Taller Nacional para la elaboración de una nueva ley de pesca, contó con la presencia de todos los directa e indirectamente vinculados a la actividad: trabajadores, empresarios, legisladores, otras instituciones estatales, la academia, etc.

Luego, en junio de 2008, ante una nueva convocatoria, se celebró el Segundo Taller Nacional. Se abordaron en esta instancia problemáticas más específicas y se sometió a consideración un primer esbozo de articulado.

Muchas fueron las visiones recogidas que sobre el tema existen y muchas y variadas las alternativas para algunos cambios.

Este Proyecto de Ley que se somete ante al legislativo nacional, pretende en síntesis, otorgar un marco regulador amplio, recogiendo disposiciones que se encuentran dispersas en el ordenamiento jurídico; apuesta a cumplir con los compromisos internacionales asumidos; fortalece el rol de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos; hace una gran apuesta por la acuicultura, regulando estrictamente la actividad, pero brindando estímulos para su desarrollo; enfoca particularmente a la pesca artesanal, estableciendo la zonificación y categorización como herramientas fundamentales a la hora de ordenar.

Por otra parte, el cambio en los ejes sobre los cuales actualmente funciona el sistema, permitirá no solo una mejor gestión de los recursos, facilitando el contralor y la represión de actos ilícitos, sino que además, permitirá el otorgamiento de estímulos, a quienes ejerciendo correctamente los derechos concedidos, pesquen responsablemente, fomenten el empleo de mano de obra nacional y coloquen al país en lugares de privilegio en el plano internacional.

ANEXO

El Proyecto de Ley que se somete a consideración consta de noventa y dos artículos, ordenados en once capítulos.

Capítulo I) “Disposiciones Generales”. El art. 1 declara de interés general la conservación, investigación y el desarrollo sostenible de los recursos hidrobiológicos.

Nuestra ley vigente en su art. 1, declara de interés nacional la explotación, preservación y el estudio de las riquezas del mar.

Actualmente se entiende procedente declarar de interés general la conservación la investigación y el desarrollo sostenible, no solo de los recursos hidrobiológicos, sino también de los ecosistemas que los contienen.

Por otra parte, no se considera oportuno declarar de interés general la captura, extracción, procesamiento e industrialización, por cuanto estas actividades pueden llegar a ser contraproducentes o no recomendables. Deberá el legislador depositar en la Administración, la responsabilidad de llevar adelante los cometidos específicos que le serán atribuidos, concediéndole las facultades explícitas e implícitas necesarias para su labor.



El aprovechamiento responsable de los recursos permite junto a otras medidas, el camino a la soberanía alimentaria de un país. Debe garantizarse la diversidad y cantidad suficiente para todos; para las generaciones presentes y futuras, en un contexto de alivio de la pobreza.

El art. 2, adhiriéndose a la teoría de la declaración y recogiendo las normas contenidas en los arts. 2 de la Ley N° 13.833 y 1, 3, 4, 5, 10 y 11 de la Ley N° 17.033, consagra la dominialidad de los recursos, la jurisdicción y soberanía del Estado sobre los mismos. En efecto, éstos son dominio del dominio público cuando se encuentran en aguas de dominio público. Por tanto, la correcta administración del bien, ordenando la gestión que los particulares realizan en el ámbito de la actividad privada, es uno de los cometidos más importantes que pesa sobre la Estado en esta materia.

Queda por fuera del concepto de dominialidad aquello que hace referencia a la acuicultura. Las especies dedicadas a tal actividad, son propiedad de quienes eventualmente decidan cultivar, criar y reproducir especies bajo ambientes controlados. Sí es competencia de los organismos estatales, regular tal actividad desde el punto de vista sanitario y/o ambiental, en la medida que se puedan ver afectados ecosistemas, así como cuando la misma se planifique realizar en aguas del dominio público.

Los arts. 5 a 9 inclusive, brindan una serie de definiciones, no solo para la adecuada interpretación de la norma, sino que en lectura integrada con los artículos siguientes, introducen algunas modificaciones en el esquema tradicional de funcionamiento del sistema.

Cabe destacar que nuestra Ley vigente utiliza en más de una oportunidad indistintamente los términos permiso y autorización para identificar situaciones idénticas.

Con la intención de ajustar la terminología, hemos preferido adoptar la expresión “permiso” para el acto administrativo que confiere al titular, un derecho subjetivo del cual antes carecía: el derecho a explotar en determinadas condiciones y durante cierto período de tiempo los recursos hidrobiológicos que se encuentran dentro de la jurisdicción nacional.

La “autorización” será requerida para las actividades vinculadas con la comercialización, el transporte y el procesamiento de productos pesqueros y la acuicultura en terrenos privados.

En las definiciones planteadas, se incorporan ya alguno de los nuevos elementos del sistema: la necesidad de contar con permisos para la pesca sin importar cuál es la finalidad de la misma. La Administración necesita tener constantemente monitoreado el esfuerzo que se realiza sobre los recursos.

Capítulo II) “Administración Pesquera y Acuícola”, arts. 10 a 15, se subdivide en tres Secciones a saber: Sección I) Órganos y Atribuciones;

Sección II) Consejo Consultivo de Pesca y finalmente la Sección III) Fondo de Desarrollo Pesquero y Acuícola.

Actualmente y conforme a la ley de Riquezas del Mar, todo el sistema gira entorno al Poder Ejecutivo. Dado la importancia del recurso, es lógico que sea uno de sus cometidos a través del Ministerio del ramo.

Ahora bien, dificulta el desempeño de una efectiva gestión, que la fijación de aquellas medidas tendientes a ordenar la explotación -caracterizada por el gran dinamismo y las situaciones puntuales que generalmente se presentan- esté en manos del Ejecutivo.

Corresponde resaltar en este punto la coincidencia absoluta de todos los partícipes en los Talleres Nacionales en cuanto a dotar para este sector de actividad de una entidad enteramente "autosuficiente" en todos los cometidos que le conciernen.

A este respecto, se ha llegado a una primera conclusión -obviamente coyuntural conforme la cual, sin necesidad de generar una nueva estructura en el Estado, puede arribarse a la satisfacción de las inquietudes de los actores principales del sector y concomitantemente, al intento de solución para uno de los problemas detectado en estos cuatro años de gestión.

Debe resaltarse una vez más que, tratándose los recursos pesqueros de un bien de dominio público, su gestión debe estar en la órbita del Estado. Si bien se recibieron propuestas con sólidos ejemplos en derecho comparado, conforme las cuales se crearon personas de derecho público no estatal, éstos lo han sido para la investigación y no para la gestión.

En la DINARA trabajan y se capacitan los profesionales expertos en todas las materias vinculadas a la pesca y la acuicultura. Por otra parte, la forma de designación del Director Nacional, hace suponer que el jerarca de la Unidad esté en línea con el Poder Ejecutivo.

En la época de sanción de la Ley Nº 13.833 era lógico que el Organismo vinculado (SOYP) no tuviese una intervención preponderante en la gestión de los recursos. Cabe recordar que tenía un rol bien diferente al actual: concurría en la explotación en pie de igualdad con los particulares.

Por ello, mal podía ser además quien tuviese la potestad de decidir quién pescaba, en qué condiciones y con cuáles reglas.

Hoy en día tan diferente es su inserción en el sistema, que se hace imprescindible otorgarle atribuciones que resulten en una mejora sustancial para el efectivo contralor y el fortalecimiento de la Institución.

Los permisos, autorizaciones y concesiones serán otorgadas por el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, previa solicitud del interesado ante la DINARA (actividad ésta que hoy realiza en ejercicio de atribuciones delegadas del Poder Ejecutivo).

Por otra parte, y sin perjuicio de la facultad de delegar en el Director General de la DINARA el otorgamiento de los títulos respectivos, cometer por Ley una serie importante de atribuciones, permite fortalecer la Institución y mejorar la gestión.

La Sección II) recoge una sugerencia FAO y una propuesta de los actores del sector: se crea un órgano consultor asesor del Poder Ejecutivo en materias vinculadas a la pesca. Su integración será múltiple, estando representado el Estado, los particulares y el sector laboral.

La Sección III) pretende dotar de cometidos más específicos al Fondo de Desarrollo Pesquero y Acuícola ya existente y operativo. En coordinación con las normas atributivas de competencia e inspirado en los primeros

artículos de esta Ley, la Administración deberá ser capaz de diagramar y desarrollar programas de investigación, intervenir eficaz y efectivamente en la pesca artesanal, dotar de tecnología y trabajo constante en la actualización a los técnicos y fomentar el desarrollo en la acuicultura.

Capítulo III) "Medidas Generales de Ordenación Pesquera y Acuícola"

Comprende los artículos 16 a 27 inclusive y recoge varias disposiciones ya existentes.

Cabe resaltar no obstante dos normas conceptualmente fundamentales: la introducción del criterio de precaución en la formulación de políticas pesqueras y confección de normas y los criterios para la determinación de las vedas.

FAO en el Código de Conducta para la Pesca Responsable (art. 7.5), promueve que los Estados adopten el criterio de precaución a la hora de



normar, de modo tal que la carencia de información científica, no sea óbice para tomar decisiones adecuadas al estado de los recursos.

Los artículos destinados a los Inspectores (24 y 25), aclaran las potestades que sin lugar a dudas deben tener éstos, dejando además en evidencia la necesidad que hoy día existe de reforzar la cantidad de personal destinado a las tareas inspectivas, así como las técnicas empleadas y la indispensable colaboración con y de la autoridad marítima.

Finalmente, la potestad de inspeccionar buques extranjeros que se encuentren en puertos nacionales así como en aguas internacionales, sumado al claro tenor del art. 4 inc. 2, nos permite adelantar que la responsabilidad que recae sobre el Estado del puerto, así como las recomendaciones contenidas en el "Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, no Declarada y no Reglamentada" (FAO 2001), están siendo eficazmente recogidas.

Capítulo IV) "Régimen de Acceso a la Actividad Pesquera". Es uno de los más importantes en lo que a propuestas de cambios refiere (artículos 28 a 46 inclusive)

Un efectivo contralor en cuanto a quienes realmente acceden a los recursos pesqueros; el retiro del comercio de los hombres de los permisos y autorizaciones; la necesidad de contar con garantías generales y especiales; la no procedencia de indemnización alguna en las hipótesis de suspensión, revocación y caducidad y la eventualidad de fijar pago por derechos de acceso, hacen que arribemos a una nueva forma de pescar en aguas continentales y marítimas.

Si bien los sistemas en derecho comparado muestran diferencias en cuanto a la organización del acceso a la actividad, hemos de fundar en qué principios generales puede asimilarse el régimen de innegociabilidad que se propone, con referencia a alguno de los ordenamientos.

a.- España, confiere la licencia al buque. El art. 23 numeral 1 Ley Nº 3/2001, establece que todo buque debe contar con una licencia. Por su parte el numeral 2 de la misma norma dispone que la misma es intransferible.

La hipótesis de transmisión del buque, apareja la subrogación en la licencia.

b.- Argentina (Ley N° 24.922) regula un sistema conforme el cual se confiere un permiso al buque que le permite acceso al caladero, siendo necesario para poder desarrollar la actividad, contar con una asignación de cuota. (arts. 27 y 28). Asimismo, lo transferible es el permiso de buque a buque, siempre y cuando tengan capacidad equivalente (art. 30).

c.- A diferencia de los regímenes citados supra, Chile (Ley N° 18.892 que regula en capítulos diversos la pesca industrial y la pesca artesanal), dispone que: para ejercer la actividad industrial (art. 15), se requiere contar con una autorización a esos efectos. La misma no puede enajenarse, arrendarse ni constituir a su respecto derecho alguno a favor de terceros, salvo los casos de transmisibilidad (inciso 6).

Para el caso de los pescadores artesanales, existe una excepción al régimen general de prohibición. La norma prevé que en caso de fallecimiento, la sucesión, representada por mandatario habilitado, solicite la reserva de la vacante.

Afirmamos que nuestra propuesta de declarar no negociable a cualquier título el permiso, es una decisión fundamental pero no exclusivamente política.

Su fundamento radica en la necesidad de fiscalizar quién detenta efectivamente el derecho a desarrollar la actividad extractiva, comprometiendo su responsabilidad, facilitando concomitantemente, la correcta intervención de la Administración en sus deberes de vigilancia y contralor.

Una actividad donde prime la pesca responsable, donde existan titulares identificados e identificables, en la cual se impongan garantías para el Estado, debe entenderse como una práctica deseable y esperada, en la cual todos los involucrados se vean altamente beneficiados.

Por otra parte, los titulares accederán a un permiso por plazos más largos, las medidas generales y especiales de ordenamiento estarán más claras y ello devendrá en garantía para el correcto ejercicio de sus derechos.

Con referencia a la Pesca Deportiva, la innovación radica en la introducción del permiso y la prohibición absoluta de comercializar de cualquier modo el producto obtenido, salvo la existencia de convenios de investigación.

Capítulo V) “Régimen General para la Pesca Artesanal”. Se dedica enteramente a la Pesca Artesanal, actividad ésta que por su importancia económica y social requería una regulación específica.

Es así que se introducen los criterios de equidad y acceso preferencial a las poblaciones locales; la diferenciación entre el armador artesanal y el armador a pequeña escala, la creación de los Consejos Zonales Pesqueros y la introducción del pago de tributos y derechos de acceso, como herramienta tendiente a profesionalizar la actividad y regularizar la condición de los pescadores, ingresándolos al sistema formal.

La categorización permitirá identificar y aplicar regímenes diferentes a realidades diversas, arribando a soluciones más equitativas.

Capítulo VI) “Registro, Información y Control”. La actividad registral adquiere vital importancia para la gestión. Se especifican cuáles habrán de ser como mínimo los datos relevantes de registración, los cuales no solo estarán directamente vinculados con el acceso a un permiso, autorización o concesión y su mantenimiento por parte de los particulares, sino que además servirán de insumo a las Áreas Técnicas de la Institución.

Capítulo VII) “Desarrollo, Fomento y Régimen de Acceso a la Acuicultura”. Se enfoca a la Acuicultura, actividad ésta que aunque incipiente, requiere de normas tanto vinculadas al control medioambiental, como al fomento. Se instala la ventanilla única como forma de facilitar las tramitaciones de las autorizaciones para los particulares.

Se deja al Poder Ejecutivo la Zonificación del país, brindándosele los elementos a tener en cuenta a la hora de evaluar los mejores espacios físicos.

Con igual sentido que en la actividad pesquera, se crea el Consejo Consultivo de Acuicultura, órgano integrado por los particulares y el Estado, cuyo rol será el asesoramiento no vinculante en la materia.

Considerando las costosas inversiones así como el plazo de retorno, las autorizaciones y concesiones para el desarrollo de proyectos de acuicultura se otorgarán por diez años, siendo por un período de cinco años los beneficios fiscales tendientes al fomento de la actividad.



Capítulo VIII) “Procesamiento, Transporte y Comercialización”. Merece mayor destaque la introducción de las “autorizaciones” para desarrollar las actividades enunciadas, las cuales serán otorgadas por el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, así como introducción de la obligación de portar y exhibir la “documentación” que acredite el origen del producto. Tal requisito no solo está vinculado directamente con la trazabilidad del mismo, sino también con el contralor y la detección de la pesca ilegal.

Capítulo IX) “Coordinación y Cooperación Interinstitucional”. Si bien no es una novedad normativa, sí pretende recoger una práctica diaria de todos los organismos estatales vinculados, reforzando la idea de cooperación y coordinación, en la medida que las competencias naturalmente delimitadas en las normas de creación, se funden y confunden necesariamente a la hora de efectivizarlas.

Capítulo X) “Infracciones y Sanciones”. Corresponde destacar que se propone un cambio esencial. Hoy en día la facultad de determinar la configuración de una infracción y establecer la sanción pertinente, radica en los Servicios Jurídicos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

La propuesta que se somete a consideración pretende devolver a la hoy DINARA la facultad de intervenir en sede infraccional administrativa. Obviamente los Servicios Jurídicos han de tener el rol natural que les cabe, esto es, asesorar técnicamente y promover los procesos contenciosos que correspondan. Pero la responsabilidad de determinar y aplicar la legislación habrá de recaer en el jerarca de la Dirección especializada.

No violenta los derechos de los particulares que quien administra intervenga a la hora de decidir si se ha cometido una infracción a la norma administrativa. De hecho el sistema funciona así en el Estado (Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados), así como en las figuras correspondientes a las personas de derecho público no estatales, estando previstos en la Constitución de la República los medios recursivos administrativos y jurisdiccionales pertinentes.

Este Capítulo, de especial relevancia, introduce una suerte de tipificación de figuras infractoras no taxativo, una graduación de las sanciones a aplicar, el concepto de responsabilidad subjetiva y directa, el aumento de los mínimos y máximos en las sanciones pecuniarias, el peso de los antecedentes en la actividad pesquera y las facultades de adoptar medidas urgentes en situaciones de in fraganti violación a las normas.

Capítulo XI) Se derogan tácitamente las normas que se opongan directa e indirectamente a la Ley y se brinda un plazo de 180 para dictar la reglamentación pertinente.