

**GUSTAVO ADOLFO OMAÑA PARÉS**  
**Av. Principal El Bosque, Sector Chacaito, Edificio Royal Palace. Piso 6. Oficina**  
**604.**  
**Teléfonos (58) (0212) 952.75.38 – 952.84.18 – 952.68.18**  
**Email: [gaopar@cantv.net](mailto:gaopar@cantv.net)**  
**Caracas - Venezuela**

## **ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE PESCA Y** **ACUICULTURA**

**Gustavo Adolfo Omaña Parés<sup>1</sup>**

*Palabras Claves: Ley de Pesca y Acuicultura. Legislación Pesquera.*

### **Sumario**

*Liminar, Introducción, Antecedentes de la Ley de Pesca y Acuicultura; El proceso de elaboración de la Ley de Pesca y Acuicultura; La actividad pesquera y la Constitución; La Ley de Pesca y Acuicultura; La estructura de la Ley.*

### **Liminar**

La necesidad de incorporar la cuestión pesquera a los estudios marítimos, es un asunto que ha atraído el interés de algunos tratadistas, así, por ejemplo, el profesor *Ignacio Arroyo*, al prologar el Manual de Derecho de la Navegación de *Gabaldón y Ruiz Soroa*, manifestó su discrepancia con los autores por su omisión del estudio del régimen jurídico de la pesca en una obra de Derecho marítimo realizada desde la perspectiva no comercial o empresarial sino maritimista.<sup>2</sup>

En este contexto, es interesante que el tema pesquero se plantee en el marco del III Congreso de Derecho Marítimo organizado por la Asociación Venezolana de Derecho Marítimo: en primer lugar, debido a que la pesca constituye una de las principales actividades que se realizan en los espacios marinos, luego porque esta labor se desarrolla en buques

---

<sup>1</sup> Gustavo Adolfo Omaña Parés, Abogado (U.C.A.B), Especialista en Derecho Marítimo (E.E.S.M.M), Profesor de la línea de investigación de Derecho Marítimo de la UMC, Profesor de Conflicto de Leyes en la Dirección de Investigación y Postgrado de la Universidad Marítima del Caribe.

<sup>2</sup> Gabaldón, J y Ruiz Soroa, J (1999) *Manual de Derecho de la Navegación Marítima*. Madrid. Marcial Pons , Ediciones Jurídicas y Sociales , S. A.

integrados en la Marina Nacional y, finalmente, desde un ángulo académico, porque es uno de los temas menos desarrollados en ciclos de conferencias y en la literatura jurídica venezolana.<sup>3</sup>

## Introducción

La pesca está regulada por normas administrativas de naturaleza ambiental, de fomento económico, de navegación y las propiamente dedicadas a la actividad pesqueras. En este contexto encontramos las disposiciones que gobiernan los aspectos inherentes a la navegación de los buques en la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares y la Ley General de Marinas y Actividades Conexas y en la Ley General de Puertos,<sup>4</sup> las destinadas a la protección ambiental contenidas en la Ley Orgánica del Ambiente, en la Ley Penal del Ambiente y en alguna medida en la Ley de Zonas Costeras, las orientadas a fomentar al sector, como la Ley del Desarrollo Agropecuario, Forestal y Afines (FONDAFA) y las disposiciones que rigen la actividad productiva que están concentradas en la Ley de Pesca y Acuicultura.<sup>5</sup>

La regulación administrativa contenida en las leyes acuáticas<sup>6</sup> así como algunos acuerdos internacionales incorporados a nuestra legislación interna,<sup>7</sup> constituyen el núcleo

---

<sup>3</sup> Pocos son los trabajos jurídicos realizados sobre la pesca en Venezuela. Tomando en cuenta esta realidad, actualmente se han realizado algunos trabajos de investigación sobre el tema en la Universidad Marítima del Caribe.

<sup>4</sup> En el año 2001 se promulgó un conjunto de leyes orientadas a regular de manera armónica los distintos aspectos inherentes o relacionados con los espacios y de las actividades acuáticas y durante el año 2002 se produjo la reforma parcial de varias de estas normativas. Este cuerpo legislativo, está compuesto por: la Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional; el Decreto N° 1.437 con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares. Gaceta Oficial N° 37.290 de 25 de septiembre de 2001 reformada por la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares fue publicado en la Gaceta Oficial N° 37.596 de fecha 20 de diciembre de 2002; el Decreto N° 1.380 con Rango y Fuerza de Ley General de Marinas y Actividades Conexas. Gaceta Oficial N° 37.321 de 09 de noviembre de 2001 modificada la Ley General de Marinas y Actividades Conexas Gaceta Oficial N° 737.570 de 14 de noviembre de 2002; el Decreto N° 1.456 con Rango y Fuerza de Ley de Comercio Marítimo Gaceta Oficial N° 5.551 extraordinario de 09 de noviembre de 2001; el Decreto N° 1.551 con Rango y Fuerza de Ley de Procedimiento Marítimo. Gaceta Oficial N° 5.554 extraordinario de 13 de noviembre de 2001. el Decreto N° 1.468 con Rango y Fuerza de Ley de Zonas Costeras; Gaceta Oficial N° 37.319 de 07 de noviembre de 2001; el Decreto N° 1.430 con Rango y Fuerza de Ley General de Puertos. Gaceta Oficial N° 37.292 de 27 de septiembre de 2001 modificada por la Ley de Reforma Parcial de la Ley General de Puertos. Gaceta Oficial N° 37.589 de 11 de diciembre de 2002 y la Ley de Pesca y Acuicultura que identificaremos *infra*.

<sup>5</sup> Ley de Pesca y Acuicultura. Gaceta Oficial N° 37.704 de 04 de junio de 2003 reformó en forma parcial al Decreto con fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura. Gaceta Oficial N° 37.323 de 12 de noviembre de 2001, la cual, a su vez, había derogado la Ley de Pesca Gaceta Oficial N° 21.529 de 06 de octubre de 1944 y la Ley de Pesca de Perlas publicada en Gaceta Oficial N° 21.483 de 14 de agosto de 1944.

<sup>6</sup> Sobre los orígenes, características, alcances y deficiencias de las leyes acuáticas se puede consultar: Castro, R (2002) La Nueva Legislación Marítima Venezolana. DOCTUM. Vol 4. N° 2. Caracas. Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe; Castro, R y Ponce, G (2003) Propuestas para la Reforma de la Legislación Marítima Venezolana. DOCTUM. Vol 5. N° 1. Caracas. Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe; Omaña, G (2003) Antecedentes, naturaleza y principios de la legislación acuática venezolana. DOCTUM. Vol 5. N° 1. Caracas. Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe.

<sup>7</sup> Venezuela ha ratificado 11 de los 25 convenios de la Organización Marítima Internacional, no todos ellos son aplicables a la pesca o han entrado en vigor internacionalmente. En este sentido, cabe destacar el Convenio Internacional de Torremolinos para la Seguridad de los Buques Pesqueros 1977, Torremolinos, 1977 y Protocolo de Enmienda de 1993 que está ratificado por Venezuela, según consta en Gaceta Oficial Extraordinario N° 3.952 de 10 de enero de 1987: el cual, según Sánchez, M (2001) Análisis de los Convenios de la OMI ratificados o adheridos por Venezuela. En Doctum. Vol 4. N° 1. Universidad Marítima del Caribe, “tiene como objetivo promover la seguridad de los buques en general, y, de modo particular, la de los buques pesqueros nuevos de eslora igual o superior a 24 metros, incluyendo aquellos buques que elaboran sus propias capturas”. Y, aunque no

normativo de la navegación de los buques pesqueros y de los puertos y muelles de función pesquera.

Por su parte, la regulación de la actividad productiva se resume, básicamente, en la Ley de Pesca y Acuicultura. y en un conjunto de instrumentos de Derecho Internacional Público.<sup>8</sup>

Esta exposición, tiene por única finalidad exponer los lineamientos fundamentales de la Ley de Pesca y Acuicultura en el marco constitucional, por esta razón no se realizará un análisis completo de la misma pero se estudiarán algunos temas que son fundamentales para entender el régimen jurídico que gobierna la pesca en Venezuela

### 1) Antecedentes de la Ley de Pesca y Acuicultura

Desde una perspectiva histórica, *Badenes* considera que la regulación jurídica de la pesca, ha constituido un elemento determinante en el desarrollo y configuración de los diferentes espacios marítimos regulados en el Derecho Internacional y ha sido considerada como el centro de gravedad del Derecho del Mar.<sup>9</sup>

Internacionalmente, esta regulación pasó por varias etapas, al principio, cuando el ejercicio de la actividad se circunscribió a la zona marítima adyacente a las costas que constituía el mar territorial, se la consideraba sometida a la soberanía de dicho Estado. En esta etapa histórica, el mar territorial y la alta mar constituían los elementos centrales del Derecho del Mar. Con el devenir del tiempo, esta *summa divisio* se fue desintegrando para dar paso a la creación de nuevos espacios, que aun hoy, en el estado actual del Derecho del Mar, no ha concluido.

---

está ratificado por Venezuela, también es apropiado mencionar el Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para el Personal de los Buques Pesqueros, 1995, Formación de Pescadores 1995.

<sup>8</sup> Entre los instrumentos de Derecho internacional público más significativos en la materia pesquera encontramos el Convenio Internacional para la Conservación del Atún Atlántico, Gaceta Oficial N° 30.731 de 30 de junio de 1975; el Protocolo Modificatorio al Acuerdo Internacional para la Conservación del Atún Atlántico, Gaceta Oficial N° 34.053 de 16 de septiembre de 1988, el Protocolo para Enmendar el Párrafo 2 del Artículo X del Convenio Internacional del Atún Atlántico, Gaceta Oficial N° 36.404 de 20 de mayo de 1998; la Convención sobre Pesca y Conservación de recursos Vivos en Alta Mar, Gaceta Oficial N° 26.617 de 02 de agosto de 1961; el Convenio Constitutivo de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA), Gaceta Oficial N° 33.480 de 29 de mayo de 1986, la Convención para el Establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún (CIAT), Gaceta Oficial N° 43.948 de 22 de abril de 1994; el Acuerdo de la República de Venezuela y la República de Trinidad y Tobago para la Cooperación en materia Pesquera, Gaceta Oficial N° 36.565 de 22 de octubre de 1998 y el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines, Gaceta Oficial N° 5.507 de 13 de diciembre de 2000.

<sup>9</sup> *Badenes, M (1997) La Crisis de la Pesca en Alta Mar. Madrid. Mc Graw Hill.*

A su vez, el principio originario de la libertad de los mares se transformó en la medida que se modificaron los distintos espacios marítimos regulados por el Derecho Internacional, de manera tal que hoy día la pesca está regida tanto por leyes nacionales como por instrumentos de Derecho Internacional Público bilaterales o multilaterales.

Durante este proceso de transformación, la actividad pesquera en Venezuela ha estado regida por los siguientes textos legislativos: la Ley de Pesca de 1933, la Ley de Pesca de 1944, el Decreto con fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura de 2001 y la Ley de Pesca y Acuicultura de 2003.

La Ley de Pesca de 1944, a pesar de lucir durante sus últimos años de vigencia insuficiente para resolver todos los problemas que presentaba el sector, constituyó una herramienta útil que permitió, debido a su generalidad y flexibilidad, la creación y el desarrollo de la actividad por medio de unos pocos acuerdos internacionales. y regulaciones de carácter sublegal.<sup>10</sup>

La promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela<sup>11</sup> y de la Ley de Pesca y Acuicultura de 2001, tuvo el doble efecto de culminar el ciclo de vida, que se extendió por casi medio siglo, del régimen jurídico pesquero sustentado en la Ley de Pesca de 1944 y dar origen a uno nuevo y diferente que, con la reforma del decreto con fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura de 2001, debe considerarse aun hoy en proceso de transformación.

## **2) El proceso de elaboración de la Ley de Pesca y Acuicultura.**

Tomando en cuenta la realidad constitucional y en ejecución del mandato contenido en la Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional, que imponía la adecuación de la legislación marítima a la nueva Constitución en abril de 2000 se inició, con la participación de casi todos o todos los actores de la pesca venezolanos, la discusión de un proyecto de ley desarrollando en el seno de la Comisión Relatora de la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos y Adecuación de la normativa Marítima a la Constitución de la República Bolivariana de

---

<sup>10</sup> Sobre el régimen jurídico de la pesca previo a la promulgación del Decreto con fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura ver: Arias, S (2001) Marco Jurídico de la Pesca en Venezuela Trabajo de Grado para obtener la especialidad en Comercio Marítimo Internacional, Mención Derecho Marítimo en la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe.

<sup>11</sup> República Bolivariana de Venezuela (1999) Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.453 extraordinario de 24 de marzo de 2000.

Venezuela <sup>12</sup> y bajo la coordinación del Servicio Autónomo de los Recursos Pesqueros y Acuícolas (SARPA). El resultado de este trabajo, fue modificado por los agentes del ejecutivo nacional, dando como resultado el decreto con Fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura de 2001.

Esta Ley, a pesar de aportar avances interesantes con respecto a la Ley de 1944, careció desde sus orígenes del respaldo de amplios sectores del universo pesquero nacional. Así, por ejemplo, la Federación Nacional de Federaciones Pesqueras (FENAPESCA)<sup>13</sup> solicitó ante la Sala Constitucional la nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad del Decreto Ley<sup>14</sup> entre otras razones argumentando que el mismo tenía varios artículos que afectaban de forma directa la actividad de la pesca industrial y hacían inviable su operación. Entre los artículos cuestionados estaban el 21 y 72 por limitar la zona de pesca en la pesca industrial de arrastre puede llevar a cabo su actividad. Por otra parte, la distinción aportada en el texto normativo entre pesca industrial y pesca artesanal en la práctica impedía al pescador artesanal mejorar sus condiciones técnicas obligándolo así a permanecer en su estado de miseria y pobreza, pues la ley no está formulada para incentivar su crecimiento y desarrollo.

Asimismo, FENAPESCA argumentó que la franja para operar la pesca industrial de arrastre es tan reducidas que la intensidad de la explotación en las áreas permitidas originaría un esfuerzo excesivo causa de una eventual sobreexplotación del recurso que al final pondría en peligro tanto al negocio como al propio equilibrio ecológico.

Como consecuencia de las razones antes expuestas y de otros problemas que se fueron evidenciando en la medida en que empezó a aplicarse la nueva legislación pesquera, en marzo de 2002, la Comisión de desarrollo Económico de la Asamblea Nacional comenzó la revisión del Decreto 1.524 con fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura misma que culminó el día 04 de junio de 2003 con la publicación en Gaceta Oficial de la Ley que lo reformaba.

---

<sup>12</sup> Comisión Relatora de la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos y Adecuación de la normativa Marítima a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 36.989 de 10 de julio de 2000 reformada en Gaceta Oficial N° 37.004 de 01 de agosto de 2000.

<sup>13</sup> FENAPESCA es la asociación gremial más representativa de los pescadores industriales en Venezuela y, en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares es miembro del Consejo Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares.

<sup>14</sup> Expediente de la sala Constitucional del tribunal Supremo de Justicia número 2881 de 15 de enero de 2002.

### **3) La actividad pesquera y la Constitución.**

Ahora bien, antes de dar inicio al análisis de la ley hay que explicar algunos aspectos básicos del marco constitucional en el cual ella se desenvuelve.

El análisis de la regulación constitucional de los asuntos que tienen que ver con la pesca y sus consecuencias en el ámbito legislativo supone explorar aspectos tan disímiles como la definición de los espacios acuáticos y su utilización, el concepto estatal de la seguridad nacional, la distribución de competencias del Poder Público, la concepción de propiedad privada, el papel del Estado como agente económico y la determinación del alcance jurisdiccional de la República Bolivariana de Venezuela.

Siendo que, un estudio exhaustivo de la pesca a la luz de la constitución de 1999 excede el propósito de esta conferencia, en el transcurso de la presente exposición solo plantaremos, por su importancia a la hora de entender la Ley de Pesca y Acuicultura, los aspectos que tienen que ver con la propiedad privada, la libertad económica, el fomento de la actividad y la seguridad alimentaria.

La redacción del texto constitucional estuvo profundamente influido por la obra *Ideas Fundamentales para la Constitución de la V República* de Hugo Chávez<sup>15</sup>, allí él propuso la siguiente norma: “*Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes*”. La utilización de los términos uso y disfrute fue cuestionada por ambigua, ya que el simple uso y disfrute de un bien esta más relacionada con la posesión que con la propiedad misma. Por otra parte, el silencio de esta prescripción respecto de la disposición de los bienes se prestaba a dudas al momento de definir la real extensión del derecho. La Asamblea Nacional Constituyente modificó la propuesta presidencial de tal manera que el derecho de propiedad fue reconocido sin ambigüedades. En tal sentido, el artículo 115 de la Constitución garantiza el derecho de propiedad y entiende que toda persona tiene derecho al uso, goce y disposición de sus bienes.

El artículo 112 *ejusdem* complementa al ya señalado 115 cuando establece que todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones

---

<sup>15</sup> Chávez F., Hugo (1999) *Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República. Parte I* Caracas. Talleres Gráficos de la Nación para el Ministerio de la Presidencia de la República.

de desarrollo humano, seguridad, sanidad y protección del ambiente u otras de interés social, ya que entre ambos garantizan tanto el derecho a la propiedad como el de la libre empresa, constituyendo así, junto a los artículos 299 y 302, que contempla la figura del estado promotor, la estructura fundamental del sistema productivo venezolano.

Al referirse a este punto Brewer,<sup>16</sup> en su doble carácter de constituyente y constitucionalista, manifiesta que de las normas constitucionales se puede construir la figura del estado promotor, es decir, que no sustituye a la iniciativa privada, sino que fomenta y ordena la economía para asegurar su desarrollo.

Las normas anteriores, consagran indubitablemente la propiedad privada y la libertad de empresa determinando, además, el carácter del estado como promotor del desarrollo económico. En este ámbito, el régimen legal de la organización de la actividad pesquera encuentra como instituciones constitucionales la propiedad privada y a la libertad de desarrollar actividades económicas o libertad de empresa.

De igual importancia para la actividad pesquera, es el artículo 305 constitucional, por cuanto en él se reafirma el papel de promotor económico asignado al Estado venezolano, cuando establece:

El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueren necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar desventajas propias de la actividad agrícola.

El Estado protegerá los asentamientos y comunidades de pescadores o pescadoras artesanales, así como sus caladeros de pesca en aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley.”

---

<sup>16</sup> Brewer-Carias, Allan (2000) *La Constitución de 1999*. Caracas. Editorial Arte.

En desarrollo de estas normas, el Estado debe constituirse en un ente promotor de la libre empresa pesquera, que debe afirmar los derechos de propiedad de los pescadores, independientemente de su naturaleza o clasificación, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria de la Nación.

Pero, en el ámbito del texto fundamental ¿qué debe entenderse como “*desarrollar*” y “*privilegiar*” la producción pesquera? En la esfera del Estado Promotor, “*desarrollar*” la actividad pesquera implica hacerla progresar y crecer económicamente<sup>17</sup> mediante incentivos que el sector público dará a la empresa privada para iniciar, proseguir o ampliar iniciativas y proyectos tendientes a fortalecer el sector. En tanto que el uso del verbo “*privilegiar*”<sup>18</sup> expresa innegablemente la intención pública de, en igualdad de circunstancias con otras actividades, preferir al sector agropecuario, entre los que se encuentra el pesquero.

#### **4) La Ley de Pesca y Acuicultura de 2003**

La Ley de 2003 determina el papel del Estado venezolano en la actividad pesquera, fijando el alcance de la misma y sus límites.

El rol estatal en materia pesquera ha variado través de la historia, antiguamente se consideraba el mar como un bien de propiedad universal o *res communes omnium*, que por derecho natural pertenecía a todos los hombres, luego, durante la época del Derecho intermedio, se paso a restringir su libre uso y a considerarlo una *regalia minora*, concedida por el monarca para favorecer a quienes le prestaban servicios. Esta última concepción, da pié al surgimiento de las matrículas de mar, que concedían a los beneficiados el monopolio de la pesca en ciertas costas. Modernamente, como consecuencia del aumento de las faenas pesqueras y el desarrollo paralelo de su importancia económica y social, se origina un intervencionismo administrativo creciente con el fin de encauzar y ordenar la actividad apoyándose en distintos títulos jurídicos<sup>19</sup>

Entre estos títulos jurídicos encontramos en el ámbito administrativo al dominio público, el fomento, el orden público y el orden medioambiental pero, además, hallamos

---

<sup>17</sup> Ver definición del término desarrollar: Real Academia Española (1992) Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Primera Edición, Madrid. Espasa-Calpe.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Por considerarla útil y acertada, hemos fundamentado esta parte en el estudio y la proposición realizada por: Barrio, G (1998) Régimen Jurídico de la Pesca Marítima. Madrid. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A. (pp 20-24).



también títulos que justifican la intervención del estado en el orden internacional y en el orden social.

#### 5) La estructura de la Ley

Esta Ley, está estructurada en diez títulos, 102 artículos, nueve disposiciones transitorias y una disposición final.

El Título I, *Disposiciones Generales*, establece el objeto, los fines, la razón teleológica y el ámbito de aplicación de la Ley. Determina, además, la esfera y distribución competencial estatal en materia pesquera.

En esta parte es preciso señalar que los títulos de intervención señalados anteriormente justifican la acción del Estado en la actividad pesquera y explican el objeto y los fines de la Ley de Pesca y Acuicultura expuestos en los primeros tres artículos de la Ley y la intervención pública tanto nacional como internacionalmente .

En este Título se fija, además, que la Ley rige las actividades de la pesca, la acuicultura y sus actividades conexas, cuando se efectúen en espacios acuáticos bajo soberanía o jurisdicción de la República Bolivariana de Venezuela, o en alta mar o en aguas territoriales de otros países, cuando sean realizados por buques pesqueros de bandera nacional, en el marco de convenios pesqueros bilaterales, multilaterales o según la legislación interna de dichos países. En este punto hay que observar que, a tenor de lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 85 de la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, corresponde al Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos la representación, en cumplimiento con la política fijada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en los organismos internacionales especializados del sector acuático. Siendo que la pesca es una actividad perteneciente al sector acuático corresponde entonces al INEAI, en los términos de ley la representación internacional del sector pesquero.

La Ley consagra el concepto de pesca responsable como el principio rector sobre el cual ella se sustenta al desarrollar la materia pesquera, entendiendo como tal la utilización sustentable de los recursos pesqueros en equilibrio con el ambiente, el uso de prácticas de captura y acuicultura que no sean dañinas a los ecosistemas, a los recursos ni a su calidad; así mismo, la incorporación de valor agregado a tales productos mediante procesos de

transformación, que satisfagan los estándares sanitarios y el empleo de prácticas de comercialización, que permita fácil acceso a los consumidores de productos de buena calidad.

En el Título II, *Definiciones y Clasificaciones*, se concreta el contenido de una serie de términos cuya precisión es necesaria en orden de la interpretación y la aplicabilidad de la legislación. Igualmente, clasifica a la pesca de acuerdo a su finalidad y al ámbito en que se efectúa.

El Título III, *Generalidades*, contempla el régimen de propiedad de los recursos pesqueros y las líneas maestras para el aprovechamiento de los recursos de la pesca y las directrices para tratar la coexistencia de actividades entre la pesca industrial y la pesca artesanal.

En desarrollo del artículo 11 constitucional, dispone el régimen de propiedad de los recursos pesqueros. El artículo 11 de la Ley determina: “Son propiedad de la República, los recursos hidrobiológicos, la diversidad biológica y genética de los mismos que se encuentran permanente u ocasionalmente en el territorio nacional y en las áreas bajo su soberanía.”<sup>20</sup>

La explicación del artículo 11 de la Ley plantea algunos problemas. Si bien no hay dudas del título que justifica la apropiación y consiguiente disposición por parte de la República de los recursos pesqueros que se encuentren en las aguas sometidas a su soberanía y jurisdicción (*territorio nacional, en los términos de la Ley*) y por tanto el correspondiente régimen de transmisión de dicha propiedad a los particulares, con relación a los recursos pesqueros que localizados en la zona marítima contigua y la zona económica exclusiva la República la justificación no es tan evidente pues la norma constitucional solo estatuye que en estos espacios la República ejerce únicamente sus derechos exclusivos de soberanía y jurisdicción en los términos, extensión y condiciones que determinen el derecho internacional público y la ley.

En este contexto es necesario aclarar cuál es el sentido que tanto el constituyente como el legislador dan al término *soberanía*.

---

<sup>20</sup> El régimen de propiedad de los recursos pesqueros amerita un estudio más completo. Ateniéndonos al propósito de este trabajo solo resaltaremos los aspectos que consideramos más importantes.

*Cabanellas*,<sup>21</sup> subraya que soberanía es la autoridad suprema, mando superior, manifestación que distingue y caracteriza al Poder del Estado, por la cual se afirma la superioridad jurídica sobre cualquier otro, sin aceptar limitación ni subordinación que cercene sus facultades ni independencia dentro de su territorio y sus posesiones y, con similar orientación dice *De Vedia*<sup>22</sup> que la soberanía es la facultad que tiene la Nación de determinarse a sí misma además de conformar uno de los elementos del Estado junto a la Nación, el espacio o sea el suelo que la Nación ocupa, el espacio aéreo, los ríos y mares sobre los que también domina, y la organización jurídica.

Pero, ¿el ejercicio de la soberanía implica la propiedad de los recursos? En el ámbito de los espacios donde el Estado es plenamente soberano: aguas interiores, fluviales, lacustres y mar territorial, la determinación de la propiedad de un bien o de una categoría de bienes es consecuencia de la facultad de autodeterminación que tiene la República pero con relación a la Zona Económica Exclusiva la relación no puede ser de propiedad pues la República no es propietaria de dicho espacio acuático, sobre el cual ejerce, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 53 de la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, derechos de soberanía para los fines de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales, de las aguas suprayacentes, y sobre otras actividades tendentes a la exploración y explotación sustentable económica de la zona, tales como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos.

Siendo así, lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley no es aplicable a los recursos ubicados en la Zona Económica Exclusiva pues la República no ejerce en la ZEE una relación de dominium, sino un imperium, esto es, no un derecho de propiedad sino un derecho de soberanía.<sup>23</sup> Luego, el título que justifica la intervención del estado en materia pesquera en la ZEE no es el Dominio Público sino el fomento, el orden público, el orden medioambiental y el orden social.

En el Título IV, *Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura*, se crea el Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura, con competencias en la pesca y establece sus funciones y las reglas de control, organización y funcionamiento.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Cabanellas, G (1981) Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VII. 18ª Edición. Buenos Aires. Editorial Heliasta.

<sup>22</sup> De Vedia, A (1984) Derecho Constitucional y Administrativo. Buenos Aires. Editorial Macchi.

<sup>23</sup> Sobre este punto, ver el capítulo que *El Dominio Público y Dominio Privado del Estado* en :Lares, Eloy (2001) Manual de derecho Administrativo. Décima Segunda Edición. Caracas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela.

<sup>24</sup> De aquí en adelante nos referiremos al Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura por sus siglas INAPESCA.

Aquí se establece que el INAPESCA deberá:

1. Coordinar con el Ministerio de Agricultura y Tierras la elaboración y formulación de los planes de desarrollo y definición de las políticas pesqueras, así como ejecutar los referidos planes y políticas.
2. Autorizar y fomentar las actividades de captura y extracción legalmente permitidas.
3. Dictar normas dirigidas al ordenamiento de los recursos hidrobiológicos.
4. Autorizar el ejercicio de las actividades de pesca.
5. Dictar medidas dirigidas a la conservación de los organismos objeto de la pesca.
6. Otorgar los permisos, licencias, concesiones, certificaciones y aprobaciones necesarias para la pesca.
7. Dictar las normas de conservación de los recursos hidrobiológicos, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, con la finalidad de asegurar una explotación pesquera sustentables.
8. Elaborar, promover y coordinar con los productores y demás entes relacionados con el sector, la implementación de programas de consolidación de la pesca artesanal, dirigidas a apoyar la creación de organizaciones empresariales en especial de cooperativas y de microempresas de captura, procesamiento y comercialización, así como coordinar con los organismos competentes planes para mejorar la educación, la capacitación y las condiciones de vida en las comunidades y pueblos pesqueros artesanales.
9. Definir los programas de investigación necesarios en pesca, que serán desarrollados en coordinación con los organismos competentes, y contribuir al financiamiento de los proyectos que genere la información científica, requerida para dictar las normas dirigidas al ordenamiento de los recursos hidrobiológicos.
10. Definir y aplicar las tasas sobre los servicios prestados, así como de las diversas autorizaciones otorgadas por el Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura, de acuerdo con lo previsto en esta Ley.
11. Recopilar, procesar y publicar las estadísticas pesqueras nacionales, incluyendo los desembarques de las distintas pesquerías y acuicultura, así como los registros de los pescadores y buques pesqueros y de las empresas pesqueras dedicadas a las actividades de procesamiento, transporte, exportación y conexas al subsector.
12. Participar, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el ámbito internacional pesquero, promoviendo la celebración de acuerdos y convenios en materia

pesquera y acuícola entre la República Bolivariana de Venezuela y otros países, organismos internacionales de ordenamiento pesquero, y cualquier otra instancia que favorezca la presencia nacional en aguas extraterritoriales.

13. Participar, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Tierras o el Ministerio de la Producción y el Comercio, en las negociaciones del comercio internacional sobre productos pesqueros para exigir un tratamiento justo y equitativo en el intercambio comercial de los mismos con otros países, y ampliar el mercado al empresariado nacional. Así mismo, cuando las importaciones de productos pesqueros, colocados en el mercado venezolano, generen conflictos sociales o económicos y dificultades para la industria nacional.

14. Establecer los mecanismos de coordinación en lo concerniente a la implementación de los planes de desarrollo pesqueros definidos en las respectivas jurisdicciones, respetando la distribución de competencias establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

15. Promover la superación social, educativa y de calidad de vida de los trabajadores del mar y de aguas continentales, incorporándolos a los programas de seguridad y bienestar social comprendidos en la legislación nacional.

16. Crear los mecanismos para garantizar los derechos a los pescadores artesanales, los tripulantes de embarcaciones pesqueras y resolver los conflictos por interferencia de pesquerías y el resarcimiento correspondiente.

17. Las demás que le señale la ley.

El Título V, *De las Autorizaciones para ejercer las Actividades de Pesca, Acuicultura o Conexas*, establece y desarrolla, como mecanismo de control y financiamiento del INAPESCA, de la actividad un régimen de autorizaciones para el ejercicio de la actividad pesquera.

Así, toda persona natural o jurídica que realice actividades pesqueras deberá obtener la autorización correspondiente emitida por parte del Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura, sin perjuicio de otras autorizaciones que deba obtener por parte de las autoridades competentes, conforme a la legislación vigente.

Son autorizaciones, de acuerdo a la Ley, las licencias de pesca artesanal e industrial, las concesiones para ejercer la pesca artesanal en terrenos baldíos, ejidos o en cuerpos de aguas nacionales, los permisos para la pesca comercial y la deportiva, las aprobaciones para

proyectos a ejecutarse en el ámbito de aplicación de la presente Ley, sean éstos referidos a la construcción o modificación de buques pesqueros mayores de cincuenta unidades de arqueo bruto (50 AB), en astilleros nacionales o internacionales, a la adquisición de buques pesqueros en el exterior, o al desarrollo de proyectos pesqueros o de acuicultura de inversión nacional, mixta o extranjera y las **certificaciones** para la realización de cualquier otra actividad derivada de la pesca y la acuicultura que requiera ser autorizada por el Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura.

En este mismo título se ordena al Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura la creación y el mantenimiento de un registro actualizado de todas las personas naturales o jurídicas autorizadas para realizar actividades de pesca.

El Título VI, *Del Fomento de las Actividades de Pesca y Acuicultura*, fija los mecanismos de financiamiento, exoneraciones e incentivos que deben constituir la política de fomento de la actividad pesquera.

En este título se establecen mecanismos de financiamiento, incentivos y promoción bajo condiciones especiales a aquellas actividades pesqueras que presenten, según las mejores evidencias científicas disponibles, tendencias históricas crecientes o positivas, perspectivas favorables a futuro, estimándose un aumento de la producción, que tengan importancia estratégica, de seguridad alimentaria y social, así como una clara armonía con el entorno ambiental y social que permitan un desarrollo sostenido de la pesca

Así mismo, en este Título se contemplan programas de apoyo orientados a la adquisición, reparación y acondicionamiento de buques pesqueros, artes, equipos y aparejos de pesca, construcción de infraestructura pesquera. Aquí es importante acotar que la Ley no hace diferencia entre los diferentes tipos de pesquerías existentes en Venezuela. O sea, que deben elaborarse programas de apoyo para la pesca artesanal y la pesca industrial aun cuando, en virtud de lo dispuesto en el artículo 53 se dé prioridad a la pesca artesanal porque en la Constituciones prioriza al sector como un todo y no a un grupo específico. Esto se reafirma en el artículo 54 ejusdem que ordena a los organismos crediticios del Estado a dar prioridad en sus planes de financiamiento a los proyectos industriales del subsector de la pesca elaborados o aprobados por el Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura. Estos proyectos, si bien tienen

que ser elaborados por el Inapesca pueden bajo la figura de los convenios ser desarrollados por cooperativas o sociedades de comercio que estén en capacidad de ejecutarlos

Las regulaciones que procuran el fomento de la actividad pesquera deben desarrollarse con el fin de establecer un sistema de ayudas estructurales a la pesca, como la existente en España,<sup>25</sup> que permitan la planificación y el crecimiento del sector pesquero y que abarque acciones de subvención, ajustes al esfuerzo pesquero, la renovación de flota, el acondicionamiento de las zonas costeras marinas, el equipamiento de los puertos pesqueros, la transformación y comercialización de los productos, la promoción de las acciones diseñadas por los profesionales de la pesca, la paralización de actividades, la promoción y búsqueda de nuevas salidas comerciales y medidas de carácter socioeconómico.

El Título VII, *De las Tasas*, establece las tasas que el INAPESCA deberá percibir de los diferentes integrantes del sector pesquero.

Una de las funciones del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, es, de acuerdo a lo previsto en el numeral 10 del artículo 37 de la ley, el de definir y aplicar las tasas sobre los servicios prestados, así como de las diversas autorizaciones otorgadas por él. El artículo 55 ejusdem, señala los conceptos por los cuales se cobrarán dichas tasas y que se refieren siempre a la expedición de los documentos de las licencias, concesiones y permisos; por la evaluación y expedición de ciertos certificados y por la realización de inspecciones y la correspondientes constancias.

El Título VIII, *Del Ordenamiento de los Recursos Hidrobiológicos*, establece los mecanismos estatales que se deberán instrumentar y desarrollar a fin de ordenar la actividad pesquera, incluyendo las actividades de investigación, conservación, protección de los recursos y estudios de impacto ambiental.

Es importante significar que el artículo 62 dispone, que el Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura, en coordinación con los organismos competentes en esta materia, basado en el principio de la pesca responsable y en la mejor evidencia científica disponible, adoptará normas destinadas al ordenamiento de los recursos hidrobiológicos, relativas: A las tallas o pesos mínimos, períodos y zonas de veda para proteger a los organismos acuáticos, la

---

<sup>25</sup> Sobre este punto, ver el capítulo segundo : Barrio (op. cit)

diversidad biológica y la estructura de los ecosistemas, al nivel de esfuerzo óptimo de pesca, a las limitaciones en las características de las artes, equipos y prácticas de pesca, así como la de los buques de pesca y otras medidas para la protección de los caladeros. Igualmente podrá establecer capturas totales permisibles, cuotas globales o individuales, turnos de pesca y declarar pesquerías cerradas. Creemos que esta norma entra en contradicción con el artículo 61 *ejusdem*, que *a priori*, con o sin evidencia científica disponible prohíbe de manera expresa realizar actividades de pesca industrial de arrastre dentro de una distancia inferior a las seis (6) millas náuticas frente a la costa continental, y dentro de una distancia menor a las diez (10) millas náuticas alrededor de las áreas insulares.

El artículo 63 de la Ley, estipula que la República Bolivariana de Venezuela propenderá a armonizar, en su ordenamiento jurídico, los criterios aplicables en la materia con los países de la región, en particular en lo que se refiere al manejo de los organismos altamente migratorios y de los recursos hidrobiológicos que se encuentren tanto en los espacios acuáticos bajo su soberanía o jurisdicción, como en las áreas adyacentes a ella. Además, esta norma ordena al Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura velar porque los buques pesqueros venezolanos que operan en alta mar den cumplimiento a las medidas internacionales de conservación y ordenación de los recursos vivos.

El ordenamiento pesquero en Venezuela se sustenta en el criterio de precaución en la ordenación y la explotación de los recursos hidrobiológicos con el fin de conservarlos y de proteger el medio acuático.

Igualmente, en esta parte de la LPYA, se consagra como principio, la participación ciudadana. En tal sentido, el Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura promoverá la consulta y efectiva participación de los órganos consultivos, señalados en la Ley, así como de los pescadores en forma individual u organizados en cooperativas u otras formas de organización, armadores, procesadores, trabajadores de la pesca, de la industria, de los investigadores, organizaciones financieras, educativas y demás órganos competentes, con respecto a la elaboración de los planes de desarrollo pesquero, de acuicultura y actividades conexas. Este régimen consultivo es de carácter imperativo, o sea, el Inapesca está obligado a mantener mecanismos de consulta permanente con todos los actores del sector.



En este mismo título se prevé que los aspectos técnicos de la navegación de todo tipo de buque pesquero se regirán por las disposiciones legales vigentes.

La Ley contempla la creación de órganos consultivos, así el titular del Ministerio de Agricultura y Tierras designará con carácter *ad honorem* una Junta Consultiva Nacional de Pesca como órgano asesor en la formulación y evaluación de políticas generales del sector, así como en el análisis técnico y estratégico de las alternativas o cursos de desarrollo futuro para la pesca y el Inapesca constituirá con carácter *ad honorem*:

1. Consejos Consultivos por rubro, por circuito o por cadena pesquera específica y de acuicultura, los cuales tienen por objeto asesorar en la formulación de políticas, programas o planes relativos a la materia de competencia del Instituto.
2. Comités Locales de Seguimiento por rubro, por circuito o cadena pesquera y de acuicultura, en el ámbito regional, los cuales realizarán seguimiento a la aplicación regional de políticas, planes y programas de desarrollo de la pesca y acuicultura. Además, mediarán y emitirán opinión en los casos de interferencia entre pesquerías, de afectación por otras actividades y en la solución de los conflictos que puedan presentarse entre los participantes de las cadenas de comercialización.
3. Grupos de científicos expertos en evaluación de recursos hidrobiológicos, como órgano de consulta técnica y científica, con el objeto de asistir en materia de ordenación de los recursos pesqueros y de acuicultura.

El Título IX, *De la Información*, establece las formas y procedimientos para que los diferentes integrantes del sector pesquero informan de sus actividades al Inapesca.

El Título X, *Inspección, Control y Procedimientos*, en este título se faculta al Inapesca para efectuar, en coordinación con los organismos competentes actos de inspección, vigilancia y control de las actividades pesqueras. Asimismo, se establecen los mecanismos para ejercer tal control, las responsabilidades del Capitán, las sanciones, infracciones y multas y el procedimiento para conocer de dichas infracciones.

Es importante señalar que el artículo 81 de esta ley consagra el criterio de la proporcionalidad de las sanciones a la gravedad de las faltas cometidas por el infractor.

El artículo 77 de la Ley de Pesca y Acuicultura prevé que el INAPESCA, en coordinación con los organismos competentes, efectuará actos de inspección, vigilancia y control de las actividades pesqueras, de acuicultura y las que le fueren conexas. A tal efecto, inspeccionará buques pesqueros, depósitos y lotes de organismos capturados o recolectados, establecimientos dedicados al comercio, conservación, almacenamiento, transporte, producción o procesamiento de los recursos hidrobiológicos, en cualquier fase o etapa.

Dispone el artículo 81 de la LPA, que las infracciones a las disposiciones establecidas en la presente Ley y a sus normas reglamentarias serán sancionadas por el Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura en proporción a la gravedad que implique la falta cometida por el infractor, con la aplicación de alguna de las siguientes sanciones, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 85, 86 y 87 de la presente Ley:

1. Multa.
2. Suspensión temporal de las autorizaciones.
3. Revocatoria de las autorizaciones.
4. Otras sanciones.

Hay que observar que, según lo establecido en el artículo 83, los recursos provenientes de las multas que imponga el Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura por incumplimiento a la presente Ley, formarán parte de sus ingresos, y serán reinvertidos en labores de ordenación de los recursos hidrobiológicos, vigilancia, control y otras finalidades que la presente Ley le otorgue al Instituto.

Las sanciones dispuestas en esta ley están sometidas a los principios de proporcionalidad, progresividad y simultaneidad, de manera tal que la intensidad de las sanciones dependerá de la naturaleza y gravedad de la infracción y de la reincidencia en las faltas; pudiendo, en todo caso y cuando la norma así lo permite aplicarse más de una sanción a la vez.

Igualmente, es significativo que, además de las sanciones de naturaleza administrativa, la ley consagra también sanciones penales en el artículo 86 que consagra en estos términos los delitos de comercialización ilegal en el mar y disposición de alguna otra forma de los recursos hidrobiológicos capturados durante la faena de pesca. En caso de realizarse las actividades

expresamente prohibidas en la mencionada norma, el responsable deberá ser sancionado de conformidad con lo establecido en la ley penal sustantiva.

Además, determina el artículo 87, el funcionario público que concurra a la ejecución de la conducta indicada en el artículo anterior, o incite a otro a violar las normas establecidas en la presente Ley, será sancionado de conformidad con lo establecido en la ley penal sustantiva.

Finalmente, la ley establece el procedimiento y las actividades que deben realizar las autoridades públicas en orden de imponer las sanciones.