

V. *La regulación decimonónica de la pesca*

Las convulsiones políticas y sociales de los primeros años de independencia del país impidieron regular y aprovechar adecuadamente los recursos naturales, entre los cuales la pesca no fue la excepción; esta lamentable situación perduró hasta el último tercio del siglo pasado, cuando durante los gobiernos de Juárez y Lerdo de Tejada, se expedieron algunas disposiciones al respecto.

De esta manera, en los primeros años del siglo XIX, la actividad pesquera continuó regulándose por ordenanzas que se remontan a la época de la Colonia, y que como refiere Juan Rodríguez de San Miguel, mediante decretos de 20 de noviembre de 1829 y 23 de marzo de 1832 las declararon subsistentes.²⁰

Los diversos textos constitucionales expedidos a lo largo de este siglo no se ocuparon de la cuestión pesquera, pues la atención de nuestros constituyentes la ocuparon otro tipo de problemas. Sin embargo, es de destacar que a pesar de las dificultades que caracterizaron a estos años, existió la voluntad política por parte de las autoridades públicas por impulsar la pesca.

De esta manera, en la *Legislación mexicana* de Dublán y Lozano,²¹ se consigna el decreto (del 20 de noviembre de 1829), expedido por el gobierno de la República, en uso de facultades extraordinarias, relativo al “fomento de la pesca” y la navegación. Aunque cabe aclarar, que en realidad este decreto nunca precisó la manera de fomentar la actividad pesquera, sino que tan sólo se concretó a establecer las obligaciones que los ciudadanos mexicanos debían de cumplir al realizar el servicio militar en la Armada, y sus excepciones.

Esta realidad ha llevado a señalar a Ibarra Consejo, que la actividad pesquera continuó desarrollándose, aunque con cierta lentitud, en la medida en que nuevas zonas eran colonizadas o aumentaban su población y, por tanto, crecían sus necesidades alimenticias.²²

²⁰ *Idem*.

²¹ Manuel Dublán y José María Lozano. *Legislación mexicana*, Imprenta del Comercio, México, 1876, t. II, p. 205.

²² En Rafael Ibarra Consejo, *op. cit.*, p. 250.

Durante una de tantas dictaduras de López de Santa Anna (1853), fue creada la Secretaría de Fomento. Queda claro que poco le importó en los asuntos de gobierno la cuestión pesquera; a pesar de ello, a la secretaría recién creada se le confirió la facultad de regular esta materia, seguramente influido por las ideas de transformación administrativa impulsada por don Teodosio Lares. La previsión fue acertada, pues se comprendió la importancia que la pesca podía tener en el desarrollo del país.

Al decir de Carlos J. Sierra, dicha medida adquiere gran relevancia, en cuanto que desde aquellos días se comprendió la importancia de vincular los términos de pesca y fomento, relación que habrá de estar presente en leyes posteriores.²³

Hay que destacar que correspondió a los gobiernos del presidente Juárez y de Lerdo de Tejada regular e impulsar la actividad pesquera, el Benemérito de las Américas, en 1860, decretó libre en toda la República el ramo de la piscicultura, y en el Código Civil de 1870, cuya elaboración había corrido a cargo del doctor Justo Sierra O'Reilly, en capítulo especial se refirió a la actividad que nos ocupa: artículo 847:

La pesca y el buceo de perlas son enteramente libres en las aguas públicas y de uso común, salvo lo que dispongan los reglamentos administrativos.²⁴

Y en el artículo siguiente se estableció que:

El derecho de pesca en aguas particulares pertenece exclusivamente a los dueños de los predios en que aquéllas corren.²⁵

La parte reglamentaria a que hacía referencia la anterior legislación civil, afirma Carlos J. Sierra, tardó años en cumplimentarse, ocasionando que la pesca no tuviera un conducto formal para su práctica.²⁶

LA PRIMERA LEGISLACIÓN PESQUERA

Durante la administración juarista, el 16 de marzo de 1872, se expidió la Instrucción sobre la Manera de Proceder Respecto de Pesquerías,²⁷ que bien puede considerarse la primera ley pesquera de México, en cuya fracción I, se remarca la libertad de pesca a que ya hemos aludido:

²³ En Carlos J. Sierra, "Pesca y actividad pesquera", en *Derecho pesquero mexicano*, op. cit., p. 114.

²⁴ El texto de este precepto puede consultarse en Carlos J. Sierra, *Ley Federal para el Fomento de la Pesca (proceso legislativo y aspectos de derecho comparado)*, Departamento de Pesca, México, 1981, p. 7.

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

²⁷ Información obtenida de José Luis Soberanes Fernández, en "Historia contemporánea de la legislación pesquera en México", en *El régimen jurídico de la pesca en México*, UNAM-Secretaría de Pesca, México, 1994, p. 3. El texto puede consultarse en Manuel Dublán y José María Lozano, op. cit., t. XII, pp. 165-166.

Es libre para todos los habitantes de la República la pesca en sus aguas territoriales, el buceo de perlas y el aprovechamiento de todos los productos marítimos.²⁸

Congruente a la filosofía liberal que inspiró dicho ordenamiento, se estableció que los buques nacionales que se dedicaran al transporte de los productos pesqueros estarían exentos de cobro de derechos, con excepción de la patente de la embarcación, que se obtendría en la aduana marítima más próxima, la cual se renovaría anualmente (fraccs. II y III).

Esta regla no era aplicable para los buques extranjeros, pues tendrían la obligación de presentarse a la aduana marítima respectiva, a fin de pagar el derecho de tonelaje, a razón de un peso por cada tonelada, con lo cual recibirían un permiso temporal que no excedería de seis meses.

Las patentes de los barcos nacionales y los permisos otorgados a embarcaciones extranjeras en los términos antes anotados, les confería el derecho para establecer en las costas nacionales, habitaciones provisionales que servirían para resguardar los productos de la pesca y prepararlos convenientemente, previa solicitud de licencia a la autoridad municipal correspondiente (fraccs. VII y VIII).

Así, con estímulos fiscales y medidas proteccionistas se pretendió que la explotación pesquera beneficiara a los nacionales, lo cierto es que con el tiempo se comprobó que resultaron insuficientes, pues no alentaron el desarrollo de una infraestructura que impulsara al sector, ni los pescadores obtuvieron recursos que combatieran su extrema pobreza.

En otro orden de ideas, el decreto en comentario estableció por primera vez un procedimiento para la determinación de vedas, así como los campos de captura en que era permitida la pesca (fraccs. XII y XIII).

OTROS ORDENAMIENTOS PESQUEROS

Pocos años más tarde, durante la administración de Sebastián Lerdo de Tejada, la Secretaría de Hacienda expidió, el 24 de junio de 1874, el Reglamento para el Buceo de la Concha Perla, en el cual se regularon las zonas marítimas de explotación, los requisitos para celebrar contratos de avío, las obligaciones de los buques extranjeros que se dedicaran a esta actividad, las visitas que realizarían los administradores de las aduanas, así como los inspectores de Armada y, finalmente, las sanciones aplicables.²⁹

En lo que se refiere a las facultades de inspección encomendadas a las autoridades, Carlos J. Sierra ha destacado su importancia, en cuanto a que constituyeron la base de las que posteriormente recogerían los ordenamientos de la materia. Entre ellas tenemos:

²⁸ Texto obtenido de José Rogelio Álvarez, en la voz "Pesca", *op. cit.*, p. 6370.

²⁹ El texto puede consultarse en Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, pp. 611-612.

- I. Practicar las diligencias conducentes por los delitos o infracciones que pudieran cometerse en las armadas;
- II. Impedir el contrabando;
- III. Impedir el buceo fuera de la zona permitida;
- IV. Impedir la pesca de la cría;
- V. Impedir que los armadores maltraten a los buzos o abusen de su trabajo.³⁰

Años más tarde, en el extenso Arancel de Aduanas Marítimas y Fronterizas, expedido el 8 de noviembre de 1880, se establecieron los gravámenes de la actividad pesquera.

En 1882 destaca el proyecto de ley presentado al Senado de la República por el general Carlos Pacheco, el 11 de octubre de ese año, al constituir las bases de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación, de 5 de junio de 1888, toda vez que en ella se valora la importancia que las aguas marítimas, así como las del interior tienen para el país como fuentes de recursos pesqueros.³¹

En ella se señaló que el titular del Ejecutivo Federal reglamentaría el uso público de los mares territoriales, esteros, lagunas y lagos, considerados como vías generales de comunicación y, en consecuencia, sujetas exclusivamente a los poderes federales, siempre que se tratara, entre otras materias, del buceo de la perla, pesca y piscicultura (apartado 2, inciso d).

A ninguna población ribereña se podía impedir el uso gratuito o exento de toda tributación del mar, lago o río, para su servicio doméstico, principio que fue consolidándose hasta constituir un derecho para los pobladores de aquellas regiones ribereñas de capturar su pesca (apartado 2, inciso a).

La Secretaría de Fomento encomendó, en 1883, al diputado Esteban Cházari que estudiara la manera como se podría fomentar la piscicultura en el país, sus propuestas quedaron reflejadas en su trabajo, *Ideas sobre la importancia de impulsar vigorosamente la piscicultura y la acuicultura en el país*, entre las que sobresalen: la necesidad que existieran estudios obligatorios en materia pesquera; que se otorgaran subvenciones a los interesados para instalar laboratorios y viveros que pretendieran el mejoramiento en las especies; que se establecieran los periodos de veda en las épocas de reproducción.³²

Como respuesta a dichos planteamientos se firmaron dos contratos ley sobre piscicultura; se emitió una circular a los gobernadores de Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Tlaxcala y Veracruz pidiéndoles su colaboración en esta materia; se creó un laboratorio en Chimaltepan y se hicieron siembras de crías en el río Lerma y en las lagunas de Lerma y Chapala. Dentro de la Secretaría de Fomento, Industria y Comercio, se creó, en 1891, la Oficina de Piscicultura.³³

El 27 de mayo de 1891 se expidió el Reglamento para la Propagación de la Piscicultura en la República, en el que se establecieron las reglas para esta actividad

³⁰ En Carlos J. Sierra, "Pesca y actividad pesquera", *op. cit.*, p. 117.

³¹ El texto puede consultarse en Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, t. XIX, pp. 153-154.

³² Información obtenida de la voz "Pesca", de la *Enciclopedia de México*, *op. cit.*, p. 6370.

³³ *Idem.*

y parecía que, a partir de entonces, México iba a ingresar en un nuevo amanecer que fortalecería una actividad promisoría. Así, por ejemplo, afirma Luis Rodríguez Duhal, se dijo que el río Cuitzeo sería un importante elemento para el futuro, y que:

La piscicultura, con el tiempo, dará grandes productos a los especuladores, porque el río tiene muchas localidades profundas propias para criar la trucha y sus variedades.³⁴

Del Lago de Chapala se dijo que cuando se extendiera la piscicultura:

será un tesoro de riqueza material que redundará en beneficio de los pueblos circunvecinos [...] que el estado de Morelos tenía suficientes posibilidades para un buen desarrollo piscícola.³⁵

En dicho reglamento se determinó que toda persona que deseara dedicarse al cultivo y propagación de la piscicultura, se tenía que dirigir a la Secretaría de Fomento para solicitar el número de peces que estimara necesarios como base de la cría que se propusiera establecer (art. 1o.).³⁶

El 26 de marzo de 1894 se expidió la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos y, con base en ella, el Reglamento para los Procedimientos Administrativos en materia de Terrenos Baldíos y Nacionales, Excedencias y Demasías, en cuyo título primero, relativo a las funciones de los agentes, se indicó que debían procurar adquirir en cada una de sus regiones datos sobre recursos naturales, entre los cuales se incluían los productos de caza y pesca, especificándose la cuota por la expedición del permiso correspondiente para la pesca.³⁷

En el Reglamento para la Explotación de los Bosques y Terrenos Baldíos y Nacionales, del 1 de octubre de 1894, se definió como una facultad del agente que nombrara la Secretaría de Fomento, la expedición de permisos de pesca y la cuota que debían pagar quienes se dedicasen a dicha actividad.

Por su parte, los subinspectores podían impedir que se practicara la pesca en las aguas que se encontrasen en los terrenos baldíos y nacionales sin el permiso escrito del agente o cuando se practicara fuera de la época permitida. Los guardabosques tenían la obligación, asimismo, de impedir la pesca de no presentarse el permiso respectivo.

Artículo 52: cualquiera podrá ejercitar el derecho de pesca en los ríos, arroyos, lagunas, esteros y demás depósitos de agua que existan en los terrenos baldíos o nacionales, previo permiso que deberá solicitar del agente de tierras respectivo, y después de satisfecha en la Oficina de Hacienda que corresponda la cuota que como derecho fija la tarifa vigente.

³⁴ En Luis Rodríguez Duhal, "La acuicultura y el derecho", en *Revista Mexicana de Justicia*, vol. V, México, núm. 2, abril-junio, 1987, p. 155.

³⁵ *Idem.*

³⁶ El reglamento puede consultarse en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana*. Imprenta de Eduardo Dublán, 1898, t. XXI, pp. 115-116.

³⁷ *Ibidem.*, t. XXIV, pp. 36-45.

Artículo 53: los permisos para el ejercicio del derecho de pesca en las aguas existentes en los terrenos baldíos o nacionales, serán personales y no podrán transferirse, bajo pena de caducidad del permiso. Su duración será la de un año, contado desde la fecha de su expedición, quedando obligados los pescadores a respetar las épocas de veda y a observar todas las prescripciones que para el caso se establezcan en el reglamento especial de pesca.³⁸

³⁸ *Ibidem*, p. 341.