

VIII. La regulación pesquera en los primeros gobiernos posrevolucionarios

El presidente Venustiano Carranza pretendió que los beneficios de la pesca se distribuyeran más ampliamente entre los habitantes de las comunidades ribereñas. Conforme a la Ley de Secretarías de Estado de 31 de diciembre de 1917, el ramo de la pesca se encomendó a la Secretaría de Agricultura y Fomento, dentro de la cual se previó la Dirección Forestal, de Caza y Pesca.

Respecto a que la materia pesquera la conociera la dependencia referida, generó un interesante debate que nos relata Manuel González Oropeza. Señala el investigador universitario que la iniciativa presidencial presentada ante el Senado de la República el 1 de junio de 1917, contempló que en la naciente Secretaría de Industria y Comercio se incluyera la materia pesquera.⁶¹

El Senado apoyó tal propuesta, influido por los planteamientos del entonces subsecretario del Interior, Manuel Aguirre Berlanga; de esta manera, la Secretaría de Industria y Comercio tendría a su cargo tanto a las industrias fabriles como a las extractivas, entre las cuales, se incluiría a la pesca. Sin embargo, la Cámara de Diputados, se opuso a ello, el diputado Aurelio Manríquez explicó que la pesca era una actividad indisoluble de la conservación de los recursos naturales, como consecuencia correspondía a la Secretaría de Agricultura y Fomento la materia objeto de nuestro estudio.⁶²

No es sino hasta 1923 cuando se producen dos hechos relevantes para el desarrollo de la pesca, la creación por Álvaro Obregón de la Dirección de Pesquerías dentro de la misma Secretaría de Agricultura y Fomento, y la expedición del Reglamento de Pesca Marítima y Fluvial de la República Mexicana, publicado paradójicamente en dos partes, la primera en el *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de enero de 1924, y la segunda el 7 de enero de ese mismo año. En todo caso, su

⁶¹ En Manuel González Oropeza, "Marco jurídico-administrativo de la Secretaría de Pesca", en *El régimen jurídico de la pesca en México, op. cit.*, pp. 242-243.

⁶² *Idem.*

contenido reafirmó el sentido social que años atrás había impreso el Varón de Cuatro Ciéneas a esta actividad.

De manera errónea ese ordenamiento apoyó su razón de validez en la Ley de Aguas, de 13 de diciembre de 1910, en lugar de las bases contempladas en el artículo 27 del texto constitucional de 1917.

En las disposiciones preliminares consagró en favor de la Secretaría de Agricultura y Fomento, las atribuciones para la conservación y promoción de la pesca como riqueza natural; la autorización de permisos y contratos; la determinación de vedas; clasificación de la pesca; finalidades y aprovechamientos (arts. 1o. y 2o.).

En los capítulos posteriores se precisaron las particularidades de cada uno de los aspectos antes referidos, tales como, el régimen de concesiones y permisos para la pesca que practicaran personas o empresas residentes fuera del territorio nacional; la inspección y las penas.

Coincidimos con Rafael Ibarra Consejo, cuando afirma que sus 45 artículos, fueron bien diseñados para aquella época y que, años más tarde, constituirían la base de la primera ley pesquera, que reprodujo sus preceptos casi textualmente.⁶³

Este reglamento, con todo y sus bondades, tuvo una muy corta existencia; en la sesión de la Cámara de Diputados, de 24 de octubre de 1924, se presentó la iniciativa de Ley de Pesca de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los legisladores Gilberto Fabila y Apolonio Guzmán.

Cabe señalar que ni en el texto de la iniciativa ni en el curso de los debates, se reconoció al reglamento de pesca entonces vigente como la base que había servido para redactar el “nuevo” ordenamiento. Indebidamente, la iniciativa fue presentada como idea original a la Comisión de Agricultura y Fomento, de la Cámara de Diputados.⁶⁴

En la sesión del 28 de octubre de 1924, se aprobó en lo general, quedando a discusión cuestiones en lo particular; en los debates, el diputado Fabila propuso que compareciera el secretario de Agricultura y Fomento para que externara ante la soberanía popular su opinión respecto al texto presentado; el diputado von Borstel, no estuvo de acuerdo en ello, argumentando que la presencia del funcionario requerido no era necesaria, ya que las objeciones que pudiera presentar serían precarias; Fabila insistió y señaló que si el secretario no deseaba asistir, que sería conveniente conocer su opinión por escrito.⁶⁵

Por otro lado, von Borstel, objetó el que la Secretaría de Agricultura y Fomento tuviera la facultad discrecional para fijar cuotas por registro de embarcaciones, explotación y permisos, pues sería mejor que dichas medidas fueran aprobadas por el Congreso.

⁶³ En Rafael Ibarra Consejo, *op. cit.*, p. 123.

⁶⁴ Como lo señala Fernando Castro y Castro, *op. cit.*, p. 70, en 1924, los diputados Gilberto Fabila y Apolonio Guzmán, presentaron a consideración del Congreso un proyecto de Ley de Pesca, que estuvo basado en el Reglamento de Pesca Marítima y Fluvial expedido por el presidente Obregón, en Celaya, el 23 de mayo de 1923, con fundamento en la Ley de Aguas de 1910.

⁶⁵ Véase Carlos J. Sierra, *Ley Federal para el Fomento de la Pesca...*, *op. cit.*, p. 14.

La preocupación del legislador se basó en que la dependencia referida podía fijar arbitrariamente cuotas, que fueran lesivas para los pescadores pobres, y entonces tendría que batallarse por rebajarlas.⁶⁶

En otra de sus participaciones, propuso que la explotación de la pesca en pequeña escala quedara exenta de todo impuesto, y que los permisos de pesca que la iniciativa reservaba como exclusiva facultad de la Secretaría de Agricultura y Fomento, también pudieran ser expedidos por los agentes que aquélla autorizase. El diputado Fabila lo apoyó en la primera propuesta, y sugirió que también se eximiera de todo gravamen a la pesca para consumo doméstico.⁶⁷

En la sesión de 30 de octubre de 1924, la iniciativa de ley fue aprobada por unanimidad de votos, el titular del Ejecutivo Federal, la promulgó el 7 de enero de 1925, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación*, el 4 de febrero de ese mismo año.

Esta ley, expedida durante la presidencia de Plutarco Elías Calles, al decir de Fernando Castro y Castro, constituyó “el primer ordenamiento legislativo que regula la actividad pesquera de manera integral, expedido con fundamento en el artículo 27 constitucional”.⁶⁸

Dicho ordenamiento se integró por 30 artículos y dos transitorios, y como hemos señalado, en gran medida reprodujo el articulado del reglamento que sustituía, aunque excluyó algunas disposiciones en materia de concesiones.

En los artículos transitorios facultó a la Secretaría de Agricultura y Fomento para que expidiera el respectivo reglamento, mismo que fue promulgado el 21 de enero de 1926, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de ese año, conteniendo 110 artículos.⁶⁹

Debemos destacar que en diciembre de 1925, nuestro país y los Estados Unidos de Norteamérica firmaron la Convención para la Conservación y Fomento de los Recursos Marinos; Impedir su Contrabando y Proponer Recomendaciones en Materia de Recaudación Fiscal, en ella se previó la integración de una Comisión Internacional de Pesquerías para la elaboración de reglamentos, los cuales, de ser aprobados por los representantes de ambas partes, serían obligatorios.⁷⁰

En 1932, el presidente Pascual Ortiz Rubio, en uso de las facultades extraordinarias que le habían sido conferidas por el Congreso de la Unión, expidió una nueva ley que regulaba la actividad pesquera, con mejor técnica legislativa señaló su fundamento constitucional, al referirse a las aguas de propiedad nacional.⁷¹

Este ordenamiento publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1932, con el título de Ley de Pesca, contuvo 29 artículos y dos

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ *Ibidem*, p. 15.

⁶⁸ En Fernando Castro y Castro, *op. cit.*, p. 70.

⁶⁹ Véase Carlos J. Sierra, *Ley Federal para el Fomento de la Pesca...*, *op. cit.*, p. 16.

⁷⁰ *Cfr.* el artículo de José Luis Soberanes Fernández, “Historia contemporánea de la legislación pesquera...”, *op. cit.*, p. 5.

⁷¹ Véase Fernando Castro y Castro, *op. cit.*, p. 72.

transitorios, con una redacción más concreta, es decir, menos amplia y repetitiva que la anterior.⁷²

En dicha legislación se estableció, por primera vez, que los pescadores que directamente realizaran actos de pesca podrían organizarse en agrupaciones cuyo objetivo fuera mejorar sus condiciones sociales y económicas, es decir, auspició la constitución de cooperativas pesqueras (art. 9o.).

Las asociaciones así constituidas, cualquiera que fuera la forma que adoptaran, gozarían de la protección del Estado en los términos de las disposiciones relativas.

En otro de sus apartados, estableció, asimismo, que los permisos y concesiones en ningún caso privarían a los habitantes de la región del derecho de pescar lo necesario para su propio uso o consumo (art. 13).

En su artículo sexto, se distinguió de las legislaciones anteriores al consignar “los objetivos que debe perseguir el Estado en la administración pesquera”, como lo fue el de asegurar su aprovechamiento racional, la conservación de las especies y un mayor rendimiento económico.

Por su parte, el artículo décimo primero, estableció la competencia exclusivamente federal de la materia, y facultó a la Secretaría de Agricultura y Fomento para conocer de esta materia.

Correspondió al presidente Abelardo L. Rodríguez, reglamentar la ley en comentario,⁷³ introduciendo innovaciones muy importantes, entre las que destacan: la prohibición de capturar ejemplares por debajo de una talla mínima; el uso de mecanismos (como los explosivos o sustancias químicas) que afectaran a estos recursos; medidas de protección contra la contaminación; los permisos de pesca con fines científicos, entre otros.

Un fuerte apoyo a las comunidades pesqueras se pretendió otorgar con la expedición de la Ley General de Sociedades Cooperativas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de 30 de mayo de 1933, pues bajo el amparo de esta legislación se constituirían asociaciones pesqueras en varios estados del país, especialmente en Baja California y Sonora. Se previó que su impulso provendría de la Secretaría de la Economía Nacional.⁷⁴

En la legislación cooperativista se insistió en la necesidad de proteger de manera especial a las comunidades de pescadores ribereños, con lo que nos recuerda la filosofía de beneficio social enarbolada durante el movimiento revolucionario de 1910. Lo cierto es que constituyó la base para el establecimiento posterior de la reserva de las sociedades cooperativas. Así, como refiere Castro y Castro, en el otorgamiento de concesiones y permisos, y en el establecimiento de zonas reservadas de pesca, debía darse en todo tiempo preferencia a las “agrupaciones regionales de pescadores organizados conforme a la ley”.⁷⁵

⁷² Carlos J. Sierra, *Ley Federal para el Fomento de la Pesca...*, op. cit., p. 16.

⁷³ Fue expedido el 27 de enero de 1933.

⁷⁴ Véase el artículo de José Luis Soberanes Fernández, “Historia contemporánea de la legislación pesquera...”, op. cit., p. 7.

⁷⁵ Fernando Castro y Castro, op. cit., p. 73.

Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, la planeación en el ejercicio de gobierno desempeñó un papel muy importante, basado en el "Plan sexenal", el Estado asumiría y mantendría una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional; sería un agente activo de gestión y ordenación económica del país, no únicamente un custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público.

Mediante reforma a la Ley Orgánica de 1935, el titular del Ejecutivo Federal transformó la dirección de pesquerías en un departamento administrativo, constituyendo el primer antecedente para que, posteriormente, se convirtiera en una Secretaría de Estado. Ni en la exposición de motivos, ni en la discusión ante el Congreso de la Unión, se aportaron razones o alguna justificación para la creación de este primer departamento forestal, de caza y pesca.⁷⁶

Cabe señalar, como lo advierte González Oropeza, "que las formas de organización administrativa han tenido en México un confuso fundamento constitucional", dicha aseveración la basa en que los constituyentes de 1916-1917 crearon, sin mayor análisis, una nueva forma de organización: la de los departamentos administrativos.⁷⁷

En la sesión del 16 de enero de 1917 se explicó que los departamentos desempeñarían una función administrativa referente a un servicio público que estaría alejada de las cuestiones políticas, las mismas que se consideraron propias de las secretarías de Estado. La verdad es que en la historia de la administración pública no se ha podido escindir lo político de lo estrictamente técnico, y esto obedece al hecho de que en el Poder Ejecutivo como cualquier otra rama de gobierno, se amalgaman criterios técnicos y políticos.⁷⁸

En virtud de que la legislación pesquera vigente no contemplaba varios aspectos que una nueva realidad exigía, como la captura por embarcaciones extranjeras en aguas del mar territorial, baste recordar que las flotas norteamericana y japonesa incrementaron en forma muy peligrosa la explotación del camarón y del atún, el Ejecutivo Federal propuso a la Comisión Permanente que convocara con carácter de urgente al Congreso de la Unión para un periodo extraordinario de sesiones, en el cual se trataría, entre otros asuntos, el relativo a la Ley sobre el Régimen de la Pesca Comercial, Industrial y Deportiva en Aguas Nacionales de la Costa del Océano Pacífico y del Golfo de California.

Dicha iniciativa fue conocida por la Cámara de Diputados como cámara de origen y por la de Senadores como revisora, la que en uso de sus facultades constitucionales le realizó diversas modificaciones, mismas que fueron turnadas a la Comisión de Caza y Pesca de la Cámara de Diputados. El presidente Cárdenas expidió la Ley de Pesca en Aguas Territoriales Mexicanas del Océano Pacífico y Golfo de California, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 1938.

⁷⁶ Información obtenida del artículo de Manuel González Oropeza, "Marco jurídico-administrativo...", *op. cit.*, p. 244.

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 247-248.

⁷⁸ *Idem*.

Este ordenamiento tuvo vigencia paralela a la Ley de Pesca de 1932, se refirió exclusivamente a personas que desearan dedicarse a la pesca en aguas territoriales mexicanas del océano Pacífico y del golfo de California, empleando embarcaciones de matrícula extranjera y para destinar el producto de la captura a mercados extranjeros y a los extranjeros no residentes que realizaran actividades de pesca deportiva en aguas mexicanas, en embarcaciones nacionales y extranjeras.⁷⁹

Los decretos de 9 de septiembre de 1936 y de 13 de enero de 1937, reservaron a las sociedades cooperativas la pesca de la langosta y el langostino, y la captura del ostión. El acuerdo de 6 de marzo de 1937 declaró zona de uso exclusivo de los pescadores ribereños, el litoral occidental de Baja California para la captura del abulón. El decreto de 30 de septiembre destinó a la explotación del pulpo y el calamar a los pescadores organizados en cooperativas.⁸⁰

En la iniciativa de reforma legislativa presentada ante el senado de la República, de 30 de diciembre de 1939, señaló que algunos de los departamentos administrativos existentes “habían cumplido ya los fines para que fueron creados” y, de esta manera, como refiere González Oropeza, se eliminó el departamento forestal, de caza y pesca para quedar incluido en un nuevo departamento administrativo, denominado de Marina Nacional. En este nuevo departamento estarían concentradas las funciones de Marina de Guerra y Mercante, por lo que la materia pesquera estaría asimilada y, esta vez, encomendada a una dirección general denominada de “Pesca e Industrias Conexas”. El departamento de Marina Nacional sería en el lapso de un año elevado a la categoría de Secretaría de Estado (31 de diciembre de 1940).⁸¹

El apoyo a las organizaciones sociales entre ellas las pesqueras, se fortaleció cuando en enero de 1941, el departamento de fomento cooperativo de la Secretaría de Economía Nacional, se transformó en la dirección general de fomento cooperativo.

⁷⁹ En Fernando Castro y Castro, *op. cit.*, pp. 74-75.

⁸⁰ La Ley General de Sociedades Cooperativas, de 15 de febrero de 1938, pondría énfasis en el sentido social de la organización para el trabajo, véase José Luis Soberanes Fernández, “Historia contemporánea de la legislación pesquera...”, *op. cit.*, p. 8.

⁸¹ Información obtenida del artículo de Manuel González Oropeza, “Marco jurídico-administrativo...”, *op. cit.*, p. 244.