

REVISTA DE REVISTAS

DERECHO ADMINISTRATIVO ..... 1075

## DERECHO ADMINISTRATIVO

CÁRDENAS, Raúl, "Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, número 5, 1981, pp. 115-149.

El autor presenta en este trabajo los dos primeros capítulos de un libro que está preparando sobre el tema de la responsabilidad penal de los funcionarios públicos. El trabajo parece haber sido motivado por la promulgación de la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación*, publicada en el *Diario Oficial* el 4 de enero de 1980.

Hace ver Raúl Cárdenas que, no obstante que la ley de 1980 fue publicada con el intento de reprimir la corrupción en los medios oficiales, de hecho ha servido para que queden sin castigo funcionarios que habían cometido delitos tipificados en la Ley de Responsabilidades de 1939 y que se hallaban sujetos a proceso. En efecto, la ley de 1980 tiene sólo dos artículos transitorios: en el primero indica la fecha de iniciación de vigencia de la ley, y en el segundo escuetamente dice: "Esta ley, deroga la Ley de Responsabilidades... de 1939". La nueva ley, consecuentemente no dispone nada sobre lo que ha de ocurrir con los procesos pendientes de sentencia al entrar en vigor, ni sobre la integración del Jurado Federal de Responsabilidades. Por otra parte, los delitos tipificados en las numerosas fracciones del artículo 18 de la Ley de Responsabilidades de 1939 (los que el Código Penal de 1931 agrupaba en el título décimo titulado "Delitos cometidos por funcionarios públicos", mismo título que fue derogado al entrar en vigor la ley de 1939) no se tipifican en la nueva Ley de Responsabilidades. Esto ha hecho que los jueces que tienen que dictar sentencia, después de la entrada en vigor de la ley de 1980, en un proceso iniciado por uno de los delitos tipificados en el artículo 18 de la ley de 1939, tengan que absolver al demandado, considerando que el delito por el que se le acusó ya no está tipificado en la nueva ley y que ésta no previó cómo concluir los procesos iniciados bajo la vigencia de la antigua ley.

El autor cita textualmente dos resoluciones judiciales por las que se absuelve a los demandados, y da una lista de veintiséis exfuncionarios (entre los que está Alfredo Ríos Camarena) que han quedado en libertad por causa de las deficiencias técnicas (si así se les puede llamar) de la nueva ley. Menciona que los agentes del Ministerio Público y algunos jueces han seguido el criterio de que la ley de 1939 está vigente en lo no previsto por la nueva ley; pero desgraciadamente esta interpretación no tiene apoyo, ya que el artículo segundo transitorio de la ley de 1980 expresamente dice que deroga la ley anterior, sin ninguna salvedad, y ha sido rechazada por las Salas del Tribunal Superior.

En el segundo "capítulo" de su obra en preparación, Cárdenas trata los "antecedentes" mexicanos del régimen de responsabilidad penal de los funcionarios públicos. El autor presenta aquí una relación de los diversos textos legales que ha habido en el México independiente sobre esta materia, y que pueden servir para hacer un estudio histórico jurídico sobre la misma.

Las atinadas observaciones que hace Raúl Cárdenas sobre los efectos de la nueva ley hacen ver la conveniencia y oportunidad del libro que prepara sobre este tema, tan importante y actual hoy que se considera que la corrupción es uno de los más graves problemas de nuestro sistema político.

Jorge ADAME GODDARD

DEPARTAMENTO DE PESCA, *Separata de disposiciones jurídicas relativas al sector pesquero*, México, 1981, 3 tomos.

Como lo expresa su título, se trata de una compilación de las diversas disposiciones por las que se rige el sector pesquero. Estas disposiciones se insertan en los tomos I y II, ya que el tomo III consiste en un índice muy bien hecho de las materias o temas a que se refieren todas estas disposiciones jurídicas.

Estamos ante un extraordinario esfuerzo realizado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos, atendiendo a criterios de utilidad y servicio práctico, tanto por parte de las autoridades y funcionarios del sector pesquero como por parte de maestros e investigadores.

Hacer uso de un conjunto de normas, siempre crecientes en número y siempre complejas no resulta tarea fácil. Por eso son muy útiles este tipo de labores de compilación, tan antiguas, a pesar de que no siempre se les reconoce el mérito indiscutible que tienen. En el México

actual esta labor nos parece todavía más importante porque se ha descuidado mucho la difusión y la publicación sistemática y ordenada de todas las disposiciones jurídicas que han venido dictándose, sobre todo a partir de 1931. Es decir, porque la gran obra de compilación emprendida por Dublán y Lozano, primero, y luego por los llamados continuadores de aquellos insignes jurisconsultos, llegó prácticamente al mencionado año de 1931. A partir de esta fecha cada gobierno ha procurado imprimir y publicar las normas que dicta, pero sin orden y sin sistema. Así es como el ordenamiento mexicano actual aparece disperso, incompleto y de muy difícil consulta. Todo ello sin entrar en problemas de fondo, como sería el problema de la prelación de fuentes, el problema de la jerarquía de las normas jurídicas, o el problema de la determinación de la real o supuesta vigilancia de tantas y tantas normas.

En el área de la pesca era todavía más grave esta dispersión de normas, ya que el Departamento de Pesca, así como la sectorización efectuada, son hechos relativamente recientes; pero que representaron profundas innovaciones al sistema legal vigente hasta entonces. La misma Ley de Pesca de 1972, que es la vigente, ignora, por falta de la reforma adecuada, toda esta compleja y vasta realidad que ahora existe del sector pesquero.

Como se dice en una breve presentación de la obra, la *Separata* se refiere a la Constitución Política y a veintisiete leyes o reglamentos más que guardan relación o contienen preceptos relativos al sector pesquero. Además, se reconoce en esta presentación la existencia de otras disposiciones que sucesivamente se irán recopilando. Es decir, ahora en estos volúmenes se han insertado las disposiciones de más frecuente uso, por diferenciarlas de alguna forma de aquellas otras que responden a momentos históricos concretos o a materia determinada, como por ejemplo las normas para establecer tal o cual veda; o aquellas otras para establecer tales o cuales tasas o impuestos, etcétera. Se trata de disposiciones sucesivamente modificadas o anuladas por otras y que, de acuerdo al plan de la obra, se irán también compilando en lo futuro.

Se ha empleado un buen criterio metodológico en su ordenación e inserción: primeramente se nos ofrece la relación de las leyes que se tomaron en cuenta por contener preceptos relativos al sector pesquero: así, el tomo primero trae las siguientes: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal para el Fomento de la Pesca; Reglamento de la Ley de Pesca; Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación;

Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitucional Relativo a la Zona Económica Exclusiva; Ley Federal de Aguas; Reglamento de la Ley de Aguas Propiedad Nacional; Ley de Navegación y Comercio Marítimos; Ley de Vías Generales de Comunicación; Ley General de Sociedades Cooperativas y su Reglamento, y la Ley de la Reforma Agraria.

En segundo lugar y respecto de cada una de estas disposiciones que se insertan como capítulos de la obra, se enumeran cada uno de los artículos de dicha ley que hacen referencia a la materia propia del sector pesquero, y se enuncia muy brevemente el contenido del mismo artículo. Por ejemplo, cuando se habla de la Constitución Política se consigna, entre otros, el artículo 27: "*Tierras y aguas, propiedad originaria de las.*" Después de esta relación de artículos se pasa a transcribir el texto íntegro de los mismos. Nada más, pues, se incluyen aquellos artículos que lo ameritan, y nada más se transcribe el texto de éstos. De ahí el nombre de *Separata* que recibe la publicación.

Pues bien, siguiendo esta metodología, en el tomo II se incluye la Ley General de Bienes de la Nación; la Ley General de Sociedades Mercantiles; Código de Comercio; Código Fiscal de la Federación; Código Civil para el Distrito Federal; Código Federal de Procedimientos Civiles; Código Penal para el Distrito Federal; Ley Penal de Defraudación Impositiva en Materia Federal; Ley de Amparo; Ley Federal del Trabajo; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos; Ley en favor de los Veteranos de la Revolución y la Ley de Premios y Estímulos y Recompensas Civiles.

Por último, el tomo III constituye un índice —muy bien elaborado—, que permitirá una consulta rápida y eficiente. Dicho índice consta, primero, de una relación de voces o temas generales; en segundo lugar, en forma de cuadro sinóptico, se repite cada uno de estos temas, pero desglosándose en varios subtemas, mientras se van señalando en dicho cuadro sinóptico la disposición que lo regula y el artículo particular donde se halla regulado y la página de la *Separata* en donde puede consultarse. Por ejemplo, la voz *Aguas* trae 36 subtemas o subdivisiones, lo que permite apreciar un esfuerzo de análisis verdaderamente meritorio.

Como decimos, nos ha parecido de mucha utilidad esta publicación, tanto por su orientación práctica como por la acumulación de disposiciones relativas al sector pesquero, a donde puede acudir el maestro, el investigador y cualquier persona que tenga interés en la materia.

También, los responsables de la publicación anuncian la próxima aparición de nuevos tomos en donde se irán recopilando todas esas otras disposiciones que faltan, tales como las normas orgánicas del Departamento de Pesca; las normas de sectorización; las relativas a varias instituciones del sector que tienen leyes propias, etcétera. Esperamos, pues, su pronta publicación, alentados sin duda por la buena aceptación que han tenido estos tres tomos iniciales.

José BARRACÁN

HERRERA PEÑA, José, *La acuacultura en México. Historia y legislación*, México, Departamento de Pesca, 1981, 152 p.

Durante las sesiones del I Coloquio Internacional sobre Legislación Pesquera, celebrado en la ciudad de México los días 20-25 de julio del año en curso (1981), el autor, José Herrera Peña, anunció la pronta aparición de su libro, cuyo resumen leyó a los presentes. Ahora tenemos ya en las manos este texto en el cual se trata de estimular las actividades de la acuacultura, y en cuyo desarrollo se suele cifrar el futuro de la humanidad en cuanto a alimentación se refiere.

La acuacultura es una especialidad de la pesca muy importante. Es una actividad similar a la agricultura, a la ganadería; que entraña los esfuerzos de la siembra y el cultivo; del cuidado y vigilancia de éstos hasta el momento de la cosecha —se dice—, usando términos agrícolas. Es la cosecha de lo que previamente se ha sembrado: especies y elementos bioacuáticos. El autor no pretende realmente explicar el concepto de la acuacultura, ni es éste el propósito del libro; sino entrar de lleno a narrar la historia y los antecedentes legislativos de la acuacultura de México.

Herrera Peña divide su libro en siete partes, correspondientes a otras tantas etapas en que, según él, se divide o se puede dividir la tradición legislativa y el desarrollo de esta actividad. Parte de algunas noticias sobre la acuacultura en tiempos prehispánicos, repasa brevemente la legislación novohispana sobre la pesca; recuerda la obra de Alzate; el principio de la libertad reconocida por Benito Juárez para dedicarse a la piscicultura; el Código Civil y las diversas disposiciones que han emanado hasta la actualidad.

Es cierto que Moctezuma era aficionado a los animales y a los parques naturales en donde se hallaban estanques de agua dulce y de agua

salada poblados de peces. Al decir del autor, los pueblos prehispánicos desarrollaban estas actividades de cultivo de peces por razones de orden mítico y religioso, esto es, para obtener la participación de los dioses en el éxito de la piscicultura popular con fines de consumo. Además Herrera Peña enfatiza, en esta primera parte de su libro, acerca de las significativas muestras arqueológicas y culturales sobre peces, las cuales han llegado hasta nuestros días.

Asimismo recuerda el autor cómo las Leyes de Indias sólo se ocuparon de la pesca, la recolección de perlas y la caza de ballenas, olvidándose por completo de las actividades de la acuicultura. Será Antonio Alzate quien a finales del siglo XVIII en su *Gaceta de la literatura*, propondrá la cría de peces en las lagunas de Chalco y de Texcoco a fin de abastecer de pescado a la población de la ciudad, así como el aprovechamiento de otros estanques cercanos a la metrópoli, con la misma finalidad.

En este repaso el autor menciona, todavía de la primera parte, las disposiciones de las Cortes de Cádiz relativas a la pesca; el decreto sobre el fomento de la pesca y la navegación marítima de 8 de octubre de 1820 de las Cortes de Madrid convalidado por las autoridades mexicanas una vez alcanzada la independencia del país; la resolución, en la época de Juárez, declarando la libertad de pesca, y de practicar el ramo de la piscicultura en toda la República; al igual que las disposiciones del Código Civil de 1870; las de la instrucción sobre pesquerías de 1882, y las bases de 1883 en que se apoya el inmediato desarrollo de la acuicultura.

Asimismo el autor subraya la tradición de la acuicultura de los pueblos prehispánicos y la preocupación de Alzate frente al silencio de las Leyes de Indias y demás disposiciones relativas a la pesca en general. No se detiene en el análisis del principio de la propiedad sobre las aguas y sus consecuencias sobre sus elementos bioacuáticos. Quizá hubiera resultado interesante contrastar en esta larga etapa histórica los distintos regímenes de propiedad consagrados por las diferentes normas legales; por ejemplo, el régimen de propiedad señorial hasta 1811, fecha en que se expiden los decretos que abolían dichos señoríos y nacionalizaban el poder político y económico a favor del Estado, y el sistema de la propiedad, consagrado posteriormente.

En la segunda parte del libro, en cambio, se estudia con todo detenimiento el tema del régimen jurídico de las aguas, partiendo del Código Civil de 1870, ya mencionado, hasta los principios consagrados en 1917 por la Constitución vigente. En este periodo se estudió con cuidado el problema de sujetar las aguas a la jurisdicción federal, so-

bre todo por lo que respecta a su uso como vías de comunicación; construcción de obras; navegación y flotación; pero se incluía también la materia de la pesca y la piscicultura. En este sentido, Herrera Peña repasa el proyecto de ley de 1882 sobre vías generales de comunicación; el Decreto de 5 de junio de 1888 sobre este mismo tema; al igual que la Ley, de 1902, sobre Bienes de Dominio Público de la Federación (en donde se incluye el mar territorial hasta las tres millas, las playas, lagos, lagunas, ríos, esteros), la cual servirá de antecedente al artículo 27 de la Constitución de 1917 en esta materia. También se estudia la Ley de Aguas de 1910.

Por lo que respecta a su consagración constitucional en 1917, el autor resalta justamente el principio de la propiedad de la nación sobre toda clase de aguas, estimando que de esta manera se resolvía el problema de la jurisdicción entre el ente federativo y los estados.

Nosotros no estamos de acuerdo con esta interpretación de la propiedad de la nación sobre las aguas, ya que antes habría que demostrar que nación y Federación son una misma cosa para poder pensar en que esa propiedad nacional equivale a propiedad federal. Nación es un concepto sociológico, que se define con base en los elementos de población y de territorio, mientras que la Federación es una ficción jurídica, un pacto, un acuerdo de voluntades. Los estados y municipios, por otro lado, también se definen con base en su territorio y en su población, por lo cual el problema inicial permanece vivo, pues el artículo 27 puede dar pie a pensar que la propiedad de las aguas corresponda a los estados y municipios, no obstante la reserva de competencia que se hace a favor del ente federal.

Las partes tercera, cuarta, quinta y sexta del libro están consagradas al estudio de los diversos cultivos que se han venido haciendo en las aguas mexicanas, ofreciéndonos un abundante material informativo de extraordinario valor. Este estudio, para ubicar a cada uno de estos cultivos representa, en nuestra opinión, la aportación más significativa y valiosa del libro. Ahí están los cultivos de concha perla, del ostión; los cultivos en zonas de reserva y la piscicultura rural. Y junto a la descripción de la actividad misma, Herrera Peña va señalando las previsiones legales aplicables en cada etapa; el Reglamento de Pesca de 1923; la Ley de Pesca de 1925, etcétera, incluyendo desde luego la ley de 1972, actualmente en vigor.

La última parte del libro está consagrada a la administración de la acuicultura, repasando las dependencias y organismos que han tenido competencia y han promovido esta actividad, desde la Secretaría de Fomento hasta el actual Departamento de Pesca con su moderna con-

cepción y sus planes ambiciosos para el desarrollo, entre otros, de los programas sobre acuicultura.

José BARRAGÁN

## DERECHO CIVIL

GUZMÁN, Alejandro, "El pensamiento de Bello sobre codificación entre las discusiones chilenas en torno a la fijación del derecho civil", *Atenea*, Concepción, Chile, núms. 443 y 444, 1981, pp. 239-259.

El proyecto de hacer un nuevo Código Civil chileno, ha hecho que la jurisprudencia de ese país se ocupe del tema de la codificación del derecho en general, y en particular de la historia de la codificación chilena. Este trabajo de Guzmán Brito es el décimo de una serie de artículos publicados sobre la historia de la codificación chilena durante la República. Cabe notar la oportunidad con que ha procedido la historiografía jurídica chilena al hacer estudios historiográficos con el fin de encontrar ayuda (ideas, puntos de reflexión y de comparación) para resolver problemas actuales.

En las primeras páginas de su artículo, el autor presenta cuáles son las ideas en torno al modo de hacer la fijación del derecho civil chileno entre 1822 y 1833. La discusión en estos años termina con un consenso general de que el código debía ser consolidación y depuración del derecho vigente (el castellano), y que después de hecho el código se procedería a reformarlo de acuerdo con las necesidades y doctrinas modernas. Esta idea la asume también Bello en un principio, pero la irá modificando a lo largo del periodo 1833-1839, a medida que va redactando los trabajos preparatorios para el proyecto de Código Civil. Entonces Bello afirma que el trabajo de codificación ha de consistir tanto en la consolidación como en la reforma simultánea del derecho vigente.

Refiere Guzmán Brito que acerca de la proporción que debe haber entre consolidación y reforma en el trabajo codificador, Bello asumía una posición conservadora. "El nuevo código —cita Guzmán a Bello— se diferenciará del antiguo más por lo que excluya que por lo que introduzca de nuevo." El codificador chileno quería que el código fuera primordialmente una consolidación y depuración de las *Siete Partidas*, llevada a cabo con apoyo en los comentaristas de este texto, retocada con añadidos o reformas tomadas de las legislaciones civiles extranjeras, en particular del Código de Napoleón.