

REVISTA DE REVISTAS

Derecho administrativo	643
------------------------------	-----

DERECHO ADMINISTRATIVO

ACOSTA ROMERO, Miguel, "Los fideicomisos públicos en el sector pesquero, cooperativo y portuario", *Derecho Pesquero*, México, núm. 5, noviembre de 1982, pp. 81-98.

Como se sabe, en el derecho mexicano, el fideicomiso ha gozado siempre de una extraordinaria vitalidad. Se trata de una figura jurídica del acervo tradicional, habilitada en México para el cumplimiento de múltiples propósitos, públicos y privados y aun susceptible de ser usada con fines de evadir impuestos y otros menos lícitos, lo que ha motivado una frecuente e intensa actividad legislativa sobre el particular.

En este artículo —que tiene su origen en una conferencia pronunciada el día 26 de agosto de 1982 en el auditorio del Instituto Nacional de Ciencias Penales por el doctor Acosta Romero con motivo de su ingreso a la Academia Internacional de Derecho Pesquero— se aborda el estudio de tan interesante institución en el marco del llamado sector pesquero, es decir, de aquella parte de la administración pública centralizada y organismos de participación, fideicomisos y demás entidades descentralizadas que se dedican al fomento y desarrollo de las actividades relacionadas con la pesca.

Para su análisis, el doctor Acosta Romero se refiere, en primer término, a los diferentes cuerpos legales que regulan esta institución del fideicomiso en materia de pesca. Cita, por ejemplo, a la Ley orgánica de la Administración Pública, publicada en el *Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1976; la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público, aparecida en el mismo periódico oficial del 31 de diciembre de 1977; así como la Ley federal para el fomento de la pesca de 25 de mayo de 1972 y la propia Ley orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario.

De acuerdo con este marco jurídico, el autor destaca los principios rectores de esta institución: desde luego, existe el principio de que el gobierno federal pueda auxiliarse de fideicomisos, calificados por la mencionada Ley orgánica de la Administración Pública como entidades pertenecientes a la llamada administración pública paraestatal. Inclusive estos fideicomisos se llegan a definir en dicho cuerpo legal como

aquellas entidades que se establecen por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único de la administración centralizada, así como aquellas otras entidades que se constituyan con fondos y recursos de organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal. De aquí se desprende que pueden constituirse fideicomisos tanto por parte de la administración pública centralizada, cuanto por parte de otras entidades, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, como las del gobierno del Distrito Federal, de los estados miembros de la Federación Mexicana y los mismos municipios.

En el campo de la pesca existen pues bastantes fideicomisos, mismos que el autor pasa a estudiar por separado. A la fecha del 15 de enero de 1981, nos precisa el doctor Acosta Romero, la Secretaría de Programación y Presupuesto tenía restringidos los siguientes fideicomisos del sector Pesquero: Fideicomiso Ciudad Turística Portuaria Cabo San Lucas; Fideicomiso Puerto Vallarta; Fideicomiso para el Fomento y Apoyo del Desarrollo Pesquero; Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a Cooperativas Pesqueras para la Adquisición de Barcos Camaroneros; Fideicomiso para la Adquisición, Venta, Arrendamiento y Transmisión de Equipo Marítimo y Portuario; Fideicomiso para la Investigación y Educación Pesquera; Fideicomiso para la Venta de los Terrenos Ganados al Mar en la Ensenada de Santa Lucía en Acapulco, con objeto de resarcir las inversiones para la Olimpiada; Fideicomiso para Puerto Madero; Fideicomiso Traslativo de Dominio para la Enajenación de los terrenos ganados al mar en la instalación del Puerto de Yukalpetén; Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Cooperativo; y el Fideicomiso Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios.

Como se aprecia por los ejemplos transcritos, son muchos y de muy diversas clases los fideicomisos existentes en el sector de la pesca y más todavía son las disculpas y los pretextos que podrían invocarse para justificar la razón de ser de muchos de estos fideicomisos o para la creación de otros nuevos. Tal abuso de la institución del fideicomiso ha terminado recomendando la necesidad de implantar un control más rígido y una vigilancia estrecha sobre su funcionamiento y el cumplimiento de los fines propuestos. Toca a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en calidad de fideicomitente único del gobierno federal, llevar dicho control y vigilancia sobre tales fideicomisos.

Por motivos también de control, eficiencia y vigilancia, se procedió a efectuar la llamada sectorización de la administración pública, tomando como cabeza del sector al secretario del ramo. De manera que el sector pesquero ha quedado bajo el cuidado y vigilancia del propio secretario de Pesca. Con todo, está muy lejos de alcanzarse la deseada

unidad y efectiva coordinación dentro del campo pesquero, debido a que subsisten fideicomisos, para no salirnos del tema, que tienen mucho que ver con las actividades de la pesca y que se encuentran enmarcados dentro de otros sectores, como el de educación y turismo y la Secretaría de Hacienda.

José BARRAGÁN

VEGA GARCÍA, Luis, "El régimen de los inmuebles destinados al servicio público", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 5, núm. 5, 1981, pp. 357-371.

Consta el trabajo de cinco partes; la primera es una referencia histórica; la segunda se refiere al régimen establecido en la Constitución de 1917; la tercera al estudio más particular de esta cuestión en las diferentes leyes que regulan la materia; la cuarta parte estudia el problema de la reforma administrativa y el control de inmuebles; y la quinta se refiere a la materia agraria, al régimen que tienen los inmuebles desde el punto de vista del derecho agrario.

En la parte histórica, Vega García alude a la etapa del México precortesiano y la institución de los *capullalli* y los *calpulli*; alude también a la etapa de la Colonia y sus repartimientos de tierras no obstante el principio de la propiedad privada del rey que tenían las tierras descubiertas por sus conquistadores. De aquí que la propiedad inmobiliaria fuera atribuible originalmente al propio monarca, situación que predomina, según el autor, hasta la promulgación de las leyes desamortizadoras de 1856 y la aparición del Código Civil de 1870, en donde se incluye la clásica distinción de bienes de la nación, bienes de uso común, todos ellos de carácter público, frente a los bienes propiedad particular o privada.

La Constitución de 1917, por su parte, claramente determina que corresponde a la nación la propiedad originaria de los inmuebles que integran el territorio patrio y que es la propia nación la que por voz de su constituyente reconoce el derecho para constituir la propiedad privada. En base a esta disposición constitucional, posteriormente se han venido expidiendo otros cuerpos legales que fueron detallando la regulación de los inmuebles al servicio de los poderes federales. Dichos cuerpos legales son el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal; la Ley General de

Bienes Nacionales y otras disposiciones, como las que regulan la materia agraria, que son estudiadas por separado en este artículo.

El Código Civil clasifica los bienes en atención a las personas a quienes pertenecen, en bienes de dominio del poder público y en bienes de propiedad de los particulares (artículo 764). Los primeros pertenecen a la Federación, a los estados y municipios (artículo 765) y se dividen en bienes de uso común; bienes destinados a un servicio público y bienes propios (artículo 767). Los destinados a un servicio público son inalienables o imprescriptibles (artículo 770).

Por su parte la Ley general de bienes nacionales, de 23 de diciembre de 1968 (es la que toma en cuenta el autor) es el ordenamiento base para la determinación del llamado patrimonio nacional, el cual se integra por dos tipos de bienes: los de dominio público de la Federación y los de dominio privado de la misma.

A su vez, los bienes de dominio público comprenden los destinados a algún servicio público, así como a los bienes propios. Los bienes del dominio público se encuentran sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales y quedan regulados con todo detalle por la mencionada ley de 1968.

La reforma administrativa, según el autor, también se orientó hacia la revisión de la administración de recursos materiales con propósitos de optimizar el gasto público y el aprovechamiento de tales recursos, lo cual supone diversos trabajos y estudios encaminados al levantamiento de información acerca de estos mismos recursos; acerca de su condición jurídica, según estén afectos o no a servicios públicos, acerca de su misma localización física y consecuentemente supondría la revisión de toda esta materia, para efectuar reasignaciones de inmuebles a servicios públicos, en unos casos, o la desafectación en otros, según conviniera.

Por último Luis Vega García menciona el régimen que corresponde a los bienes que están amparados bajo las disposiciones de la legislación agraria. Más en particular, estudia el problema de la expropiación de bienes ejidales y comunales, y el de la parcela escolar.

En cuanto a los bienes ejidales y comunales, recuerda que están sujetos al principio de que son bienes inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles. De manera que los actos que se efectúen contraviniendo estos principios son nulos de pleno derecho o inexistentes. Con todo, por causas de utilidad pública dichos bienes excepcionalmente pueden ser objeto de expropiación. Dicha expropiación deberá hacerse mediante decreto presidencial y previa la correspondiente indemnización.

En cuanto a la parcela escolar, ésta tendría un doble carácter, según la opinión del autor. Por un lado, el carácter de bien de dominio pú-

blico, porque se supone que la escuela pertenece a un ente educativo público; y por otro lado, el carácter de un bien de naturaleza agraria ejidal.

José BARRAGÁN

DERECHO CONSTITUCIONAL

ADAME GODDARD, Jorge, "La autonomía universitaria como garantía constitucional", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 5, año 5, 1981, pp. 23-29.

Consta este artículo de una introducción y de tres apartados, dedicados al estudio de la autonomía de la UNAM; a las reformas hechas al artículo 3 de la Constitución; y la última parte que contiene las conclusiones personales del autor sobre los efectos y el valor de la mencionada reforma.

El trabajo del doctor Adame Goddard tiene por objeto el análisis de la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del día 9 de junio de 1980 al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual se otorga rango de principio constitucional a la autonomía universitaria. En particular, se propone el autor precisar el alcance de esta reforma en la vida y en la legislación, vigente con anterioridad a la reforma, de la UNAM.

La introducción es aprovechada por Adame Goddard para hacer una breve consignación de las principales fechas de la constitución moderna de la Universidad Nacional de México. Fue creado, dice, en 1910, como un órgano dependiente del Estado y adscrito a la Secretaría de Instrucción Pública; más tarde como Departamento Administrativo hasta que, en el año de 1929 se le reconoció su actual autonomía legal, en cuanto corporación pública, y en cuanto gozaba de plena personalidad jurídica, aunque limitada por algunas interferencias provenientes del mismo Ejecutivo Federal, quien podía vetar las resoluciones del Consejo Universitario y quien debía presentar la terna de entre quienes se escogería al rector. En 1933 se dio un paso más hacia la plena autonomía, con una nueva disposición, la cual configuraba un Consejo Universitario más libre en cuanto a su integración y el desempeño de sus funciones. Y en 1945 se promulgó su actual ley orgánica, la cual no obstante que le amplía sus facultades autonómicas, encuadró a la UNAM dentro del aparato administrativo federal.