

00721  
92



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA METODOLOGÍA JURÍDICA Y SU APLICACIÓN  
PARA LA PROPUESTA DE REFORMA AL  
ARTÍCULO 17, FRACCIÓN I DE LA LEY  
GENERAL DE BIENES NACIONALES.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA  
ELIZABETH MARGARITA BAUTISTA GARCÍA



ASESOR:

LIC. GLORIA MORENO NAVARRO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MÉXICO, D.F.

ENERO DE 2003



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE FILOSOFÍA DEL DERECHO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR, UNAM  
P R E S E N T E .**

La C. **ELIZABETH MARGARITA BAUTISTA GARCÍA**, elaboró en este Seminario bajo la dirección de la Lic. Gloria Moreno Navarro, el trabajo de investigación intitulado: **"LA METODOLOGÍA JURÍDICA Y SU APLICACIÓN PARA LA PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN I DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.**

La tesis de referencia satisface los requisitos necesarios, por lo que con apoyo en la fracción VII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho, otorgo mi aprobación correspondiente y autorizó su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales de esta Universidad.

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, 11 diciembre de 2002

**MTRA. MA. ELODÍA ROBLES SOTOMAYOR  
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE FILOSOFÍA DEL DERECHO**



*Recibido*



FACULTAD DE DERECHO

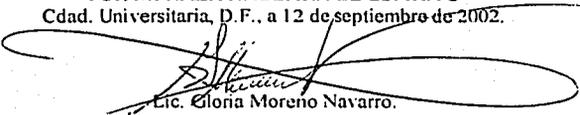
**Mtra. Ma. Elodia Robles Sotomayor.**  
**Directora del Seminario de Filosofía**  
**del Derecho de la Facultad de Derecho**  
**De la UNAM.**  
**P r e s e n t e**

**Querida Maestra:**

Le saludo como siempre muy respetuosamente y al propio tiempo le comento que he aprobado la tesis de la Alumna Elizabeth Margarita Bautista García, cuyo tema de la misma se intitula "La Metodología Jurídica y su aplicación para la propuesta de Reforma del Artículo 17 Fracción I de la Ley General de Bienes Nacionales", por lo cual, adjunto al presente le remito la citada tesis para ponerla a su consideración y tenga a bien aprobarla si así lo considera, o bien, se realicen las observaciones pertinentes.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle mi afecto incondicional.

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Cdad. Universitaria, D.F., a 12 de septiembre de 2002.

  
Lic. Gloria Moreno Navarro.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Elizabeth Margarita  
Bautista García.

FECHA: 22 / Enero / 2003

FIRMA: 



## Dedicatorias

A Dios por estar siempre  
a mi lado otorgándome  
su infinita misericordia.

A mi madre con todo mi cariño,  
Admiración y respeto, porque  
ha sido una gran mujer y un  
ejemplo de lucha para salir  
adelante. Gracias por darme  
esta oportunidad.

A mi papá, con cariño porque  
siempre ha sido un ejemplo de  
responsabilidad, entrega al  
trabajo y honradez.

A mis hermanos, con cariño y  
admiración, reiterándoles que  
siempre contarán conmigo.

A mi tía, con cariño porque ha  
estado en los momentos más  
díficiles dándome su amor y  
apoyo incondicional.

A mi maestra Gloria Moreno Navarro,  
con todo mi agradecimiento y cariño,  
ya que sin sus invaluable consejos,  
dedicación y orientación, no hubiera  
sido posible la realización de este  
trabajo.

A ti Alejandro, con todo mi amor y admiración al buen profesionalista que eres, pero sobre todo, al gran hombre que no me ha permitido caer en los momentos más difíciles, sino por el contrario me fortalece y llena de esperanza y sueños.

A mis queridos amigos Enrique Moreno, Tony Lozada y Grisell, por su invaluable amistad, cariño y enseñanzas.

A la Lic. Sonia Miranda, por todas sus enseñanzas, apoyo y ejemplo de profesionalismo.

**LA METODOLOGÍA JURÍDICA Y SU APLICACIÓN PARA LA PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**

**ÍNDICE**

**CAPÍTULO PRIMERO  
EL PATRIMONIO DEL ESTADO**

	<b>Página</b>
Introducción	I
1. Definición de Patrimonio	1
1.1 Constitución del Patrimonio del Estado	4
1.1.2 La propiedad originaria	8
1.1.3 El dominio directo	9
1.1.4 Clasificación de los bienes de dominio público de la Federación	12
1.1.5 Clasificación de los bienes de dominio privado de la Federación	20
1.1.6 Bienes de uso común	22
1.2 Vías de adquisición	24
1.2.1 Expropiación	24
1.2.2 Dación en pago por créditos fiscales	28
1.2.3 Nacionalización	30
1.2.4 Requisición	33
1.2.5 Adjudicación de bienes no reclamados en juegos y sorteos	34
1.2.6 Decomiso y Abandono de bienes	35
1.2.7 Compraventa	38
1.2.8 Donación	40
1.2.9 Permuta	41

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**CONCEPTOS BÁSICOS DE LA METODOLOGÍA PARA LA INTERPRETACIÓN Y**  
**APLICACIÓN DE LA NORMA JURÍDICA**

2.1 Método científico	44
2.2 Técnica jurídica	49
2.3 Interpretación	50
2.4 Integración	56
2.5 Razonamiento jurídico	63
2.6 Retroactividad	64
2.7 Conflicto de Leyes en el Tiempo	69
2.8 Conflicto de Leyes en el Espacio	76
2.9 Principios Generales del Derecho	83

**CAPÍTULO TERCERO**  
**LA METODOLOGÍA JURÍDICA EN ALGUNAS DE LAS ESCUELAS DE**  
**INTERPRETACIÓN**

3.1 Concepto de escuela de interpretación jurídica	89
3.1.1 Definición y características de las escuelas siguientes:	
3.1.2 Escuela de la exégesis	90
3.1.3 Escuela histórica alemana	94
3.1.4 Escuela de derecho libre	97
3.1.5 Escuela sociológica del derecho	102
3.1.6 Escuela analítica	104
3.1.7 Escuela de la argumentación jurídica	104
3.2 La retroactividad e irretroactividad de la ley de conformidad con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	106

3.3 Presentación de posible conflicto de leyes en el espacio entre la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Agraria.	111
3.4 Presentación de posible conflicto de leyes en el tiempo entre la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Agraria.	115

**CAPÍTULO CUARTO  
ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL DE BIENES  
NACIONALES, A LA LUZ DE ALGUNAS DE LAS ESCUELAS DE  
INTERPRETACIÓN**

4.1. Análisis e interpretación del artículo 17, fracción I, de la Ley General de Bienes Nacionales, en los principios de las escuelas siguientes:	118
4.1.1 Escuela de la exégesis	119
4.1.2 Escuela histórica alemana	123
4.1.3 Escuela de derecho libre	126
4.1.4 Escuela sociológica del derecho	129
4.1.5 Escuela analítica	130
4.1.6 Escuela de la argumentación jurídica	131
4.2 Aplicación de la metodología jurídica para reformar el artículo 17, fracción I, de la Ley General de Bienes Nacionales, para que la Federación incorpore a su patrimonio los inmuebles que están bajo su control y administración, a través de la figura jurídica de la declaratoria de inmuebles federales.	137
4.3 Propuesta para que se incorpore en la Ley General de Bienes Nacionales el procedimiento para emitir la declaratoria de inmuebles federales.	140
4.3.1 Autoridades competentes para que emitan la declaratoria de inmuebles federales.	145
4.3.2 Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	145
4.3.3 Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.	146
Conclusiones	151
Bibliografía	155

## INTRODUCCIÓN

La realización de este trabajo surgió como una inquietud derivada de mi experiencia laboral desarrollada dentro del ámbito del patrimonio inmobiliario federal.

Materia que considero de suma importancia porque gira en torno a la certidumbre jurídica sobre los derechos de propiedad que debe tener el Estado y en el caso particular, la Federación, de los bienes inmuebles que conforman su patrimonio, máxime cuando no pasa inadvertido que el problema de la tenencia de la tierra es ancestral; que surgió cuando el hombre se vio en la necesidad de allegarse recursos para constituir su patrimonio, que incluso en algunos casos ha provocado luchas sociales como son: la Guerra de Independencia en la cual se buscó configurar una nación con uno de sus elementos principales como es el territorio; posteriormente en la época de la Reforma, en la que ya se vislumbraban las divisiones de la tenencia de la tierra y por último, la Revolución Mexicana, que le dió a la propiedad el perfil social que se encuentra plasmado en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así, que ante la problemática que enfrenta en la actualidad el Gobierno Federal para acreditar los derechos de propiedad sobre algunos inmuebles, el presente trabajo tiene como finalidad realizar una interpretación del artículo 17, fracción I, último párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales, de acuerdo a los métodos de interpretación siguientes: Escuela de la exégesis, histórica alemana, de derecho libre, sociológica del derecho, analítica y de la argumentación jurídica.

Intrepretación que se llevará a cabo para determinar si mediante alguno de ellos, el Gobierno Federal pueda hacer valer los derechos de propiedad sobre los inmuebles que ha venido utilizando en la prestación de los servicios públicos a través de las dependencias de la Administración Pública Federal y de los cuales no tiene documento alguno para acreditar su propiedad, o en su defecto, proponer la reforma del mencionado numeral.

En tal virtud, en el Capítulo primero trataremos algunos de los aspectos fundamentales que regulan el patrimonio del Estado y en específico, los reglamentados por la Ley General de Bienes Nacionales, que se constriñen a los que conforman el patrimonio del Gobierno Federal, para lo cual será menester definir qué es el patrimonio del Estado, cómo se constituye, su clasificación, así como algunas de las vías de derecho público y privado mediante las cuales la Federación puede adquirir inmuebles para conformar su patrimonio.

En el Capítulo segundo, abordaremos los aspectos metodológicos y técnicos que son necesarios para poder llevar a cabo la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, así como las etapas previas para que se lleve a cabo, para lo cual con respecto a los aspectos metodológicos definiremos qué es el método científico y el razonamiento jurídico, y respecto del segundo, la técnica jurídica, ya que es el arte de la interpretación y aplicación de los preceptos del derecho vigente a los casos concretos; para lo cual también será menester estudiar los problemas inherentes a su aplicación como son: la interpretación, integración, retroactividad, conflicto de leyes en el tiempo y en el espacio y los principios generales del derecho, este último en cuanto a su integración.

En este sentido, y una vez analizados los aspectos relacionados con la interpretación y aplicación de las normas jurídicas; en el capítulo tercero, referiremos qué se entiende por escuela de interpretación así como los métodos siguientes: escuela de la exégesis, histórico alemana, de derecho libre, sociológica del derecho, analítica y de la argumentación jurídica, señalando sus características por ser los medios auxiliares que permiten interpretar la disposición normativa y en su caso, determinar si es posible su aplicación al caso concreto.

Asimismo, indicaremos qué es la retroactividad e irretroactividad de la ley de conformidad con el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como determinar si se puede presentar algún conflicto de leyes en el espacio y en el tiempo entre la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Agraria.

En el capítulo cuarto, analizaremos e interpretaremos el artículo 17, fracción I, último párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales de conformidad con las escuelas de interpretación que mencionamos con anterioridad, ello con la finalidad de deducir si mediante alguna de ellas podemos derivar que el Gobierno Federal pueda hacer valer los derechos de propiedad sobre aquéllos bienes que viene utilizando en la prestación de un servicio público, de igual manera, se determinará si los elementos con que cuenta cada uno de los aludidos sistemas de interpretación son suficientes para realizar tal propósito o en su defecto, criticar porque no permitan desentrañar el sentido que se busca y señalar el método utilizado en la realización del presente trabajo, ello con la finalidad de justificar si es procedente o no la reforma de dicho artículo.

Cabe advertir, que dicha reforma se efectuará tomando en consideración los aspectos relativos a la metodología jurídica y en específico de la metodología legislativa por ser la que tiene que tomar en consideración el legislador para la elaboración de leyes, retomando algunas de las características de los métodos interpretativos que consideremos pueden ser adecuados para tal reforma, además de valorar si ésta sólo procederá sobre el mencionado artículo o será necesario incluir un capítulo especial que regule el procedimiento de adquisición vía declaratoria de inmuebles federales, para lo cual, también referiremos quiénes son las autoridades competentes para que emitan la citada declaratoria.

## **CAPÍTULO PRIMERO EL PATRIMONIO DEL ESTADO**

### **1. Definición de patrimonio**

Antes de entrar al desarrollo del presente apartado, considero necesario definir en términos generales qué es el patrimonio y con posterioridad, abordar lo relativo al patrimonio del Estado y su constitución.

En este sentido, el Diccionario Jurídico Mexicano, señala que "el patrimonio tiene dos elementos: uno activo y otro pasivo. El activo se constituye por el conjunto de bienes y derechos y el pasivo por las cargas y obligaciones susceptibles de una apreciación pecuniaria. Los bienes y derechos que integran el activo se traducen siempre en derechos reales, personales o mixtos y el pasivo, cuando aquél es superior a éste, mientras que el déficit patrimonial surge cuando el pasivo es superior al activo; en el primer caso se habla de solvencia y, en el segundo, de insolvencia; constituye una universalidad jurídica, en tanto que es el conjunto de poderes y deberes entendidos en términos absolutos que se extiende en el tiempo y en el espacio; en el tiempo, porque abarca tanto los bienes, derechos, obligaciones y cargas presentes, como los que la misma persona pudiera tener en el futuro, y en el espacio, porque comprende todo lo susceptible de apreciación pecuniaria".<sup>1</sup>

El Dr. Ernesto Gutiérrez y González manifiesta que el patrimonio es "el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de una persona, pecuniarios o morales, que forman una universalidad de derecho. El cual se compone de: a) la parte de los bienes y derechos, y b) la parte de las obligaciones, o deudas, a la primera se le denomina patrimonio activo y a la segunda patrimonio pasivo, que a su vez se integra de los siguientes elementos:

"1.- El patrimonio activo pecuniario, se forma con:

A.-Derechos reales;

B.-Obligaciones *latu sensu*, en su especie Derecho de crédito o derecho personal convencional;

C.-Derechos de autor;

D.-Derechos de marca;

E.- Derechos de invenciones;

2.- El patrimonio activo moral, o no pecuniario, o "Derechos de la personalidad", se forma con:

A.- Derechos que integran la parte social pública, y que son:

a) Derecho al honor o reputación

b) Derecho al título profesional

c) Derecho al secreto o a la reserva

d) Derecho al nombre

e) Derecho a la presencia estética

f) Derechos de convivencia

B.- Derechos que integran la parte afectiva y que son:

a) Derechos de afección, que comprenden: familiares y de amistad.

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo P-Z, 13a. ed., Editorial Porrúa, México, 1999, p. 2353.

C.- Derechos que integran la físico-somática, y son:

- a) Derecho a la vida
- b) Derecho a la libertad
- c) Derecho a la integridad física o corporal
- d) Derechos relacionados con la disposición del cuerpo humano, y
- e) Derechos sobre el cadáver

3.- El patrimonio pasivo pecuniario se forma con:

A.- Obligaciones latu sensu, en su especie estricto sensu;

B.- Obligaciones latu sensu en su especie derecho de crédito convencional desde el punto de vista del deudor;

C.- En su caso, obligaciones provenientes de una conducta que implica cubrir una indemnización".<sup>2</sup>

Por su parte, Fernando Rozas Vial define al patrimonio como "el conjunto de relaciones y situaciones jurídicas de una persona, que tienen contenido económico, esto es, apreciables en dinero":<sup>3</sup>

En conclusión, podemos señalar que el patrimonio en su contexto general, ha sido definido como un conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de valorización pecuniaria, que constituyen una universalidad, conformado por: a) el conjunto de derechos y obligaciones de la persona; b) el conjunto de elementos activos y pasivos estimables en dinero que constituyen una universalidad jurídica; c) la relación que existe entre el patrimonio y el titular de éste; d) es único e inalienable mientras viva el titular y es susceptible de transmitirse en favor de terceros.

Ahora bien, una vez definido el patrimonio en términos generales, pasaremos a analizar lo referente al tema que nos ocupa, esto es, el **patrimonio del Estado**.

En tal virtud, el Diccionario Jurídico Mexicano, refiere que el patrimonio nacional o estatal, es "la totalidad de bienes, derechos y obligaciones en donde el Estado es el propietario y que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva".<sup>4</sup>

Por su parte, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, indica "que la propiedad en general o mejor dicho, los bienes objeto de la misma, pueden imputarse desde el punto de vista de ese derecho a los particulares, a entidades sociales o al Estado, como persona política y jurídica con substantividad propia en que la nación se encuentra organizada. En el primero y segundo casos existe, respectivamente, la propiedad privada y la social y, en el tercero la propiedad estatal o nacional".<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Ernesto Gutiérrez y González, El Patrimonio, El Pecuniario y El Moral o Derechos de la Personalidad, 6a. ed., Editorial Porrúa, México, 1999, pp. 179 -183.

<sup>3</sup> Fernando Rozas Vial, Los Bienes, Editorial Jurídica, Conosur Ltda, Santiago de Chile, 1998, p. 50.

<sup>4</sup> Op. cit., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo P-Z, p. 2362.

<sup>5</sup> Ignacio Burgoa Orihuela, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 5a. ed., Editorial Porrúa, México 1998, p. 359.

Continúa diciendo tal autor, que "la propiedad estatal o nacional está constituida por la afectación que de determinados bienes hace el Estado o a la nación, quien tiene sobre ella la facultad de uso, disfrute y disposición, con exclusión de cualquier sujeto".<sup>6</sup>

Asimismo, que ... "la propiedad estatal o propiedad del Estado, dentro de un sistema jurídico federal como el nuestro, puede referirse, bien a la Federación (nación), o bien a las entidades federativas, como personas morales de derecho público con substantividad política y jurídica propia".<sup>7</sup>

Ahora bien, el Dr. Miguel Acosta Romero define al patrimonio del Estado como "el conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto del dominio público como del privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del Estado), y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos".<sup>8</sup>

Por su parte, el Dr. Andrés Serra Rojas, aduce que ... "el patrimonio se explica tomando en consideración el destino o fin; gracias al cual se organiza jurídicamente formando una universalidad con éstos elementos: 1. Conjunto de Bienes, Derechos y Obligaciones; 2. Con un destino o fin económico; 3. Organizados como masa autónoma jurídica. Una persona puede tener diversos fines económicos; o el Derecho puede afectar un conjunto de bienes para proteger ciertos intereses; una sola persona puede ser titular o beneficiaria de dos o más patrimonios".<sup>9</sup>

Así también, dicho autor manifiesta que los elementos del patrimonio del Estado, concebidos como una consecuencia de su personalidad jurídica son: "a) un conjunto de bienes, recursos, inversiones y demás derechos sobre cosas que integran el dominio público y privado de la Federación; b) que se valoran pecuniariamente y estimulan el intercambio o tráfico de bienes; c) afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado y d) que constituye una unidad de la cual es titular el Estado o las entidades públicas por él creadas o reconocidas".<sup>10</sup>

De igual manera, el Dr. Gabino Fraga, esgrime que el patrimonio del Estado es "el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones".<sup>11</sup>

El maestro Miguel Galindo Camacho, indica que para Eduardo Bustamante, el patrimonio del Estado es "el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su

<sup>6</sup> Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, op. cit., p. 359.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 359.

<sup>8</sup> Miguel Acosta Romero, Derecho Administrativo Especial, Volumen I, 3a. ed., Editorial Porrúa, México, 1998, p.135.

<sup>9</sup> Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 248.

<sup>10</sup> Cfr., Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 248.

<sup>11</sup> Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 343.

actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o la realización de finalidades de política social y económica".<sup>12</sup>

Por último, Bielsa manifiesta que "el patrimonio del Estado o dominio del Estado es aquél conjunto de cosas sobre las que el Estado ejerce un verdadero derecho de propiedad y se divide entre aquellos bienes destinados a un servicio y aquéllos que no lo están y pueden ser enajenados".<sup>13</sup>

De lo expuesto con anterioridad, en mi opinión considero que el patrimonio del Estado es el conjunto de bienes y derechos que le son útiles para la prestación de los servicios públicos que tiene encomendados a su cargo, a través de las distintas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos de los Estados o Municipios; así como para satisfacer las necesidades sociales o colectivas de los habitantes que conforman su territorio, el cual como veremos más adelante se integra por diversos tipos de bienes, sin embargo, para la realización del presente trabajo, nos avocaremos al estudio de los bienes que conforman el patrimonio de la Federación, en específico, a los inmuebles, los cuales son utilizados por los entes mencionados con anterioridad para satisfacer sus servicios públicos y que se encuentran regulados por la Ley General de Bienes Nacionales, en cuanto a los actos de su administración y dominio.

## **1.1 Constitución del Patrimonio del Estado**

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula la propiedad de la Nación sobre diversos tipos de bienes.

Es así, que el párrafo primero del citado precepto constitucional, le confiere a la Nación la propiedad originaria sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites territoriales, así como el derecho que tiene para transmitir el dominio de éstas a los particulares para constituir la propiedad privada.

El párrafo quinto, regula el dominio directo que la propia Nación tiene sobre todos sus recursos naturales.

El párrafo sexto del citado precepto, regula la propiedad de la Nación sobre las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

---

<sup>12</sup> Miguel Galindo Camacho, Derecho Administrativo, Tomo II, 2a. ed., Editorial Porrúa, México, 1998, p.3.

<sup>13</sup> Bielsa, Principios de Derecho Administrativo, Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1989, p.556.

Cabe señalar, que no obstante que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reglamenta la propiedad de la Nación sobre diversos bienes, algunos doctrinarios consideran que el territorio –como elemento del Estado– debe formar parte integrante de su patrimonio ya que no puede existir un Estado sin que cuente con un territorio, población y gobierno.

En este sentido, podemos manifestar que dicho patrimonio también se encuentra regulado en los artículos 42 y 48 de la propia Carta Magna, toda vez que tales disposiciones contemplan lo siguiente:

- La conformación del territorio nacional, esto es, las partes integrantes de la Federación; las islas incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional y las marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que fije el propio Derecho Internacional (artículo 42); y
- La facultad expresa del Gobierno Federal para administrar directamente las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional (artículo 48).

Asimismo, el artículo 132 de la Constitución General de la República, establece la competencia que tiene el Congreso de la Unión, para expedir la ley que regule los demás inmuebles destinados por el Gobierno Federal al servicio público o uso común así como los fuertes, cuarteles y almacénes de depósito, el cual a la letra dice:

**“Artículo 132.** Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquirieran dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva”.<sup>14</sup>

Por su parte, la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 1º dispone que el patrimonio nacional se compone de los bienes de dominio público de la Federación y los bienes de dominio privado de la Federación, el cual a la letra dice:

- “Art. 1º.- El patrimonio nacional se compone de :
- I. Bienes de dominio público de la Federación, y
  - II. Bienes de dominio privado de la Federación”.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Porrúa, 140a. ed., Editorial Porrúa, México, 2002, pp.151-152.

<sup>15</sup> Ley General de Bienes Nacionales, Colección Porrúa, 38a. ed., Editorial Porrúa, México, 1998, p. 703.

Es conveniente referir, que la Ley General de Bienes Nacionales, establece las reglas y procedimientos para que el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, administre los inmuebles federales que por cualquier vía -ya sea de derecho público o derecho privado- adquiere el Estado y en su caso, controle los inmuebles propiedad de los organismos públicos descentralizados.

Por su parte, el Dr. Miguel Acosta Romero señala que el patrimonio del Estado está integrado por:

- " 1. El territorio y todas las partes integrantes del mismo:
  - a) La superficie terrestre, delimitada por las fronteras negociadas o naturales, y dentro del cual se encuentran los bosques, los minerales, la fauna, y las aguas interiores;
  - b) El subsuelo y todos los minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas, y elementos radiactivos;
  - c) La plataforma continental, que es la prolongación del territorio por debajo de las aguas marítimas;
  - d) Las islas, incluyendo los arrecifes y cayos;
  - e) El mar territorial;
  - f) El mar patrimonial, y zona económica exclusiva. En estos dos elementos se encuentran también flora y fauna marítimas;
  - g) El subsuelo del mar territorial y del mar patrimonial, y
  - h) El espacio aéreo
2. Todos los bienes cuya titularidad directa o indirecta sea del Estado;
3. Los ingresos del Estado por vías de Derecho Público y de Derecho Privado;
4. El conjunto de derechos de los que el Estado es titular, y
5. Los bienes del dominio privado del Estado."<sup>16</sup>

El Dr. Andrés Serra Rojas, manifiesta que la Ley General de Bienes Nacionales, únicamente indica que el patrimonio de la Nación se compone de bienes del dominio público de la Federación y bienes del dominio privado de la Federación; sin embargo, dicha ley sólo regula una parte del patrimonio nacional, en específico, los bienes propiedad de la Federación. Por lo tanto, a su juicio el patrimonio se integra por:

- a) "Territorio nacional, el cual se encuentra regulado por los artículos 42 al 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Propiedad originaria contemplada en el artículo 27, párrafo primero, de la Carta Magna.

<sup>16</sup> Miguel Acosta Romero, op. cit., p. 136.

- c) Dominio directo de la nación sobre el subsuelo y el espacio previsto en el artículo 27, párrafo cuarto, de la propia Constitución.
- d) Propiedad de la nación sobre las aguas, plataforma continental, lecho del mar y zócalo submarino, contemplado en el artículo 27, párrafo quinto de la Constitución General de la República.
- e) Los bienes destinados a un servicio público o al uso común, tal como lo prevé el artículo 132 de la Carta Magna.
- f) La propiedad nacionalizada.
- g) Los bienes destinados al culto religioso
- h) Los bienes de la Federación.<sup>17</sup>

Los maestros Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, señalan que el patrimonio del Estado, está integrado por los elementos siguientes:

" 1. El patrimonio activo o positivo, que a su vez está compuesto por:

- a) Los bienes inmuebles de los cuales es titular ya sea directa, por conducto de la Federación, o indirectamente, a través de los estados de la Federación, municipios, organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, incluyendo las partes integrantes del territorio nacional.
- b) Los bienes muebles de los que es titular, en las mismas condiciones apuntadas en el punto anterior.
- c) Los derechos que le reportan la titularidad de los bienes antes señalados.
- d) Los ingresos que el Estado tiene derecho a percibir por vías de derecho público y privado.
- e) El conjunto de bienes de carácter inmaterial o incorpóreo y los derechos que éstos le reportan.

- 2. El patrimonio pasivo o negativo, integrado por el conjunto de obligaciones de carácter pecuniario, y que está representado por la deuda pública federal, estatal y municipal.
- 3. La propiedad originaria.
- 4. El dominio directo.
- 5. Los bienes de dominio público de la Federación
- 6. Los bienes de dominio privado de la Federación".<sup>18</sup>

Asimismo, los propios autores argumentan que el estudio del patrimonio estatal comprende los elementos que a continuación se detallan.

- "La propiedad originaria.
- El dominio directo.
- Los bienes de dominio público de la Federación.
- Los bienes de dominio privado de la Federación".<sup>19</sup>

Como vimos con anterioridad, el patrimonio del Estado, está constituido por una diversidad de bienes; sin embargo, para los efectos de este trabajo, sólo nos

<sup>17</sup> Andrés Serra Rojas, op. cit, pp. 255-257.

<sup>18</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, Elementos de Derecho Administrativo, 2° Curso, Editorial Limusa Noriega Editores, México, 2000, p.56.

<sup>19</sup> Cfr., Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, op.cit., p. 56.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

avocaremos al estudio de los bienes que constituyen el patrimonio de la Federación, para lo cual considero necesario abordar los conceptos siguientes: propiedad originaria, dominio directo, los bienes de dominio público de la Federación, los bienes de dominio privado de la Federación y los de uso común.

### 1.1.2 La propiedad originaria

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo primero consagra la propiedad originaria que le corresponde a la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional e impone las modalidades a la propiedad privada. Lo que significa que la nación mexicana es la primera propietaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, y que a partir de ella y por la transmisión del dominio de tales bienes, surge la propiedad derivada, es decir, la propiedad privada.

Por su parte, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela aduce que: "el concepto de propiedad originaria no debe interpretarse como equivalente al de la propiedad en su connotación común, pues el Estado o la nación, no usan, disfrutan, o disponen de las tierras y aguas existentes dentro de su territorio, como lo hace un propietario corriente".<sup>20</sup>

Así también, refiere que "la propiedad originaria implica lo que suele llamarse el dominio eminente que tiene el propio Estado sobre su territorio, que siendo distinto al de la propiedad, equivale al poder público de imperio, por consiguiente, el término de propiedad originaria, significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta".<sup>21</sup>

Señala que "un Estado sin territorio sería inconcebible; por ello, todas las tierras nacionales forman parte de la entidad estatal mexicana como porción integrante de la misma".<sup>22</sup>

Por su parte el Dr. Miguel Acosta Romero, señala que... "la propiedad originaria tiene una gran contenido de experiencia histórica y de novedad jurídica; regula la explotación y aprovechamiento de los recursos minerales e hidrocarburos, estableciendo que frente al principio de la no retroactividad de la ley secundaria, se yergue la soberanía del poder constituyente en un país cuya necesidad jurídica revolucionaria consideró conveniente en ese momento establecer esa propiedad".<sup>23</sup>

Tal autor refiere que "el concepto de propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, fue una solución que dio el constituyente mexicano, para que no existiera ninguna duda

<sup>20</sup> Ignacio Burgoa Orihuela, Derecho Constitucional Mexicano, 6a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, p. 174.

<sup>21</sup> Cfr., Ignacio Burgoa Orihuela, op. cit., p.174.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 174.

<sup>23</sup> Miguel Acosta Romero, op. cit., p. 177.

sobre los derechos soberanos que tiene el estado sobre éstos, para eliminar la causa-habiencia de la Corona española o de que el Derecho Internacional le haya otorgado al Estado mexicano su soberanía territorial".<sup>24</sup>

Por su parte, el Dr. Andrés Serra Rojas menciona que "la propiedad del Estado mexicano corresponde originariamente, a la nación, es decir, que es una propiedad que nuestra organización política recibe por derecho propio, fundada en la tradición jurídica nacional, en el asentamiento de nuestro pueblo sobre un determinado territorio y en la autodeterminación o soberanía nacional para crear las instituciones jurídicas adecuadas y fijarle los caracteres que están más de acuerdo con nuestra manera de ser".<sup>25</sup>

Dicho autor, manifiesta que la propiedad originaria de la nación se comprende en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula en sus diversos párrafos la propiedad de las tierras y aguas nacionales, comprendiéndose la propiedad territorial, el subsuelo, las aguas y las diversas materias a que alude tal precepto constitucional. Bienes que a su juicio, forman parte tanto del dominio público como del dominio privado de la Federación.

Asimismo, refiere que la propiedad originaria de la nación se apoya jurídicamente en dos elementos básicos:

"I. Su origen histórico tal como lo determina el párrafo I, del artículo 27 de la Constitución.

II. Su justificación social desde el punto de vista sociológico y legal. El párrafo III, del artículo 27, entrega a la nación una facultad de extraordinaria importancia; la de tener en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público y las otras importantes facultades que el mismo precepto señala".<sup>26</sup>

### 1.1.3 El Dominio Directo

El párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula el dominio directo que la nación ejerce sobre los recursos naturales, el cual a la letra dice:

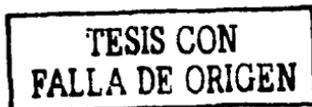
"Artículo 27.-

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos

<sup>24</sup> Cfr., Miguel Acosta Romero, op. cit., p. 177.

<sup>25</sup> Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 340

<sup>26</sup> ibidem, p. 340.



de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos, o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el derecho Internacional".<sup>27</sup>

El Dr. Miguel Acosta Romero, indica que "el artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula la propiedad originaria de la Nación sobre los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos y elementos minerales distintos, de los componentes de los terrenos, yacimientos, salinas, y los elementos del subsuelo. Lo que quiere decir, que el Estado Federal ejercita sobre estos elementos un derecho exclusivo que comprende: a) establecer el régimen jurídico de Derecho Público; b) la forma de su utilización; c) la forma de exploración, y d) y la forma de explotación y en el caso de algunos de ellos, se reserva al Estado esa explotación, como señala el artículo 25, párrafo quinto, y 28 de la Constitución, en aquéllas áreas que el propio artículo 28, señala como estratégicas, el cual es inalienable e imprescriptible".<sup>28</sup>

Para Miguel Galindo Camacho, los bienes del dominio directo son "una especie de los bienes de dominio público y desde el punto de vista específico, son bienes del dominio directo de la nación porque independientemente de ser de dominio público, la Federación tiene el dominio directo de los mismos, en virtud de su importancia para el desarrollo nacional y preservación de la soberanía en México".<sup>29</sup>

Por su parte, el Dr. Gabino Fraga refiere "en primer lugar, que el dominio directo es un dominio eminente. En segundo lugar, se considera el dominio directo como un dominio semejante al que conserva el dueño en la enfiteusis. En tercer lugar, se considera este dominio como una facultad especial del soberano, que en la legislación española se denominaba dominio radical, y, por último, existe otra tesis que considera el dominio directo como un verdadero derecho de propiedad en favor de la Nación".<sup>30</sup>

Continúa diciendo que considera al dominio directo como "un dominio eminente, que en realidad viene a ser contrario al espíritu que se revela en el texto del párrafo cuarto del artículo 27 constitucional. El dominio eminente lo tiene la Nación sobre todos los bienes que están sometidos a su jurisdicción; consiste simplemente en la facultad del legislador sobre determinados bienes, en la facultad de expropiarlos cuando son necesarios para un fin de utilidad pública. En una palabra, el dominio eminente no es una forma especial de propiedad, sino un atributo

<sup>27</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Porrúa, 140a. ed., Editorial Porrúa, México 2002, p. 32.

<sup>28</sup> Miguel Acosta Romero, op. cit., p. 180.

<sup>29</sup> Miguel Galindo Camacho, op. cit., p. 24.

<sup>30</sup> Gabino Fraga, op. cit., pp. 361-362.

de la soberanía, que consiste en ejercer jurisdicción sobre todos los bienes situados en el territorio en el que ejercita dicha soberanía".<sup>31</sup>

Por lo que se refiere al elemento de la enfiteusis, lo objeta en virtud de que señala que "la nación conserva el dominio de las sustancias minerales, pero concede el dominio útil a los particulares a cambio de una prestación determinada, tal y como sucede en una relación jurídica de derecho privado derivada del contrato de la enfiteusis, situación que critica debido a que el dominio del Estado sobre sus bienes no puede equipararse a una institución privada y porque el aprovechamiento de los bienes del propio Estado por particulares no obedece al afán de que él perciba una contraprestación determinada sino el que la comunidad se satisfaga, además de que el dominio directo no desaparece sobre aquellos bienes que no son susceptibles de concesión administrativa a los particulares".<sup>32</sup>

Asimismo, dicho autor censura el elemento radical, dado que "parte de la corriente originada por algunas leyes españolas sobre minería, le dieron el dominio directo al dominio de la Corona sobre las sustancias minerales. Se ha pretendido equiparar a este dominio radical con el dominio directo; sin embargo, no puede afirmarse que en los términos en los que está la Constitución vigente se acepte la doctrina del dominio radical, pues la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible".<sup>33</sup>

De igual manera, tal autor refiere que la inalienabilidad e imprescriptibilidad le dan un carácter más sólido a la propiedad, son medios de los que se ha valido la propia Constitución General de la República, para garantizar que esa propiedad la conserve siempre la Nación".<sup>34</sup>

Cabe señalar, que el Doctor Gabino Fraga, considera más aceptable la teoría que señala al dominio directo como un verdadero derecho de propiedad, pues tratándose de las sustancias minerales, a partir de la legislación colonial, el monarca español no admitía que quedara en manos de particulares, sino que, además del dominio eminente que se reservaba, las incorporaba realmente a su patrimonio, de tal manera que sobre ellas, la Corona tuvo una propiedad completa, que es la forma en la que actualmente está consagrada en la Carta Magna.

Así también, tal autor argumenta que la inalienabilidad e imprescriptibilidad son características de la propiedad que tiene el Estado sobre los recursos minerales y las aguas. Sin embargo, ello no es óbice para que pueda otorgar su uso, aprovechamiento y explotación en favor de terceros, toda vez que el propio artículo 27 de la Constitución General de la República, en su párrafo sexto dispone: "el uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino

---

<sup>31</sup> Ibidem, p. 362.

<sup>32</sup> Cfr. Gabino Fraga, op. cit., p.363.

<sup>33</sup> Ibidem, p. 363.

<sup>34</sup> Idem, p. 364.

mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

Por lo que se refiere a los bienes de dominio público y privado de la Federación, así como de uso común, es oportuno mencionar, que no serán abordados en este apartado, toda vez, que se detallarán en el siguiente punto.

#### **1.1.4 Clasificación de los bienes de dominio público de la Federación**

Antes de señalar cómo se clasifican los bienes de dominio público de la Federación, primeramente será necesario definir qué se entiende como tal.

El Diccionario Jurídico Mexicano define al dominio público como "la propiedad que tiene el Estado sobre bienes muebles e inmuebles, sujeta a un régimen de derecho público. Son bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles con las excepciones y modalidades que marca la ley".<sup>35</sup>

Tal Diccionario indica que comprende el dominio público los bienes que por su naturaleza son del uso de todos, los bienes que están afectos al servicio de las dependencias del poder público, los bienes destinados a un servicio público, los bienes que en general están afectos o destinados a una causa de utilidad pública.

Asimismo, que no todas las legislaciones, la jurisprudencia de los tribunales y la doctrina, de los distintos países, tienen el mismo concepto del dominio público, sin embargo, son corrientes de opinión que se encauzan en dos vertientes: "a) el dominio público es un derecho de gestión, de regulación, de vigilancia, pero no un derecho de propiedad que implica los derechos de gozar y disponer de las cosas casi en forma absoluta, b) el dominio público es un derecho de propiedad, similar a la propiedad de los particulares que regula la legislación civil. Esta propiedad es una propiedad administrativa, por las características singulares que reviste la ley".<sup>36</sup>

Por su parte el Dr. Andrés Serra Rojas, señala que para **Hauriou** "el dominio público está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la entidad pública, sea por el uso directo del público, sea por decisiones administrativas y que, a consecuencia de esta afectación, son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección".<sup>37</sup>

Cabe mencionar, que el propio autor señala que los bienes de dominio público de la Federación tienen las características siguientes:

- i. "La indisponibilidad
- a) La inalienabilidad. Son bienes fuera del comercio.

<sup>35</sup> Op. cit., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 13a. ed., Tomo A-CH, p. 344.

<sup>36</sup> Ibidem p. 344.

<sup>37</sup> Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 263.

- b) La imprescriptibilidad
- c) La inembargabilidad
- II. La protección penal contra la usurpación
- III. La inaplicabilidad de las dependencias del dominio público de las cargas de vecindad prevista para las propiedades privadas. Prohibición de servidumbres.
- IV. La fijación legal y unilateral por la administración de los límites del dominio público.
- V. No crean derechos reales en los particulares.
- VI. Están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes públicos.
- VII. Sólo los Tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales y administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con los bienes nacionales, sean de dominio público o privado.
- VIII. Están sujetos a un régimen jurídico excepcional, como el que establece el artículo 27 constitucional, la Ley General de Bienes Nacionales, Ley Minera, Ley de Aguas, Ley General de Vías de Comunicación y otras leyes administrativas".<sup>38</sup>

Por su parte, Marienhoff señala que "la expresión dominio público fue utilizada por vez primera por Pardessus en 1806, para designar la categoría de bienes del Estado no pertenecientes al dominio privado del mismo y que a dicha frase se le han asignado otras expresiones equivalentes como son: bienes dominicales, bienes dominiales, bienes o cosas públicas".<sup>39</sup>

Asimismo, dicho autor manifiesta que para referirse al dominio público bastaría ..."con hablar de dominicalidad o de dominiabilidad, sin que sea necesario agregarles a estas palabras el adjetivo "público", ya que al hacerlo implicaría una redundancia o pleonismo, porque al hablar de dominicalidad o de dominiabilidad, técnicamente nadie puede pretender que ello se refiera al dominio privado del Estado".<sup>40</sup>

De igual manera señala, que la doctrina ha elaborado diversas teorías para determinar la naturaleza del poder que el Estado ejerce sobre los bienes dominicales, las cuales se pueden agrupar de la forma siguiente:

"a)Teoría de la Soberanía. Plantea que el Estado ejerce sobre la dominicalidad una manifestación de su derecho soberano y que interviene el ejercicio de poderes de alta administración y de policía; no son bienes propiedad del Estado, sino se trata de **res-nullius** (sin dueño) fuera del comercio, que no son susceptibles de apropiación individual.

b)Teoría de la Propiedad del Pueblo. Sostiene que el pueblo es el propietario del dominio público; a él le corresponde el uso común de estos bienes y el Estado sólo actúa como su representante administrándolos y conservándolos.

c)Teoría de la Propiedad Privada del Estado. Afirma que el contenido esencial del derecho de propiedad es una relación o vínculo de la persona con la

<sup>38</sup> Idem, p. 265.

<sup>39</sup> Miguel S., Marienhoff, Tratado del Dominio Público, Tipográfica Editora, Argentina, Buenos Aires, 1960, p. 31.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 31.

cosa; poder directo del primero sobre el segundo, sea actual o potencial, absoluto o limitado, libre o gravado, pleno o dividido, pero que siempre es propiedad.

d) Teoría de la Propiedad Pública del Estado. Expone la tesis más aceptada en la actualidad, la cual establece que la propiedad pública o administrativa nace de trasladar la institución de la propiedad al ámbito administrativo, lo que se traduce en un régimen propio y distinto, orientado hacia el destino y la afectación del bien".<sup>41</sup>

Dicho autor manifiesta que "en el marco del sistema jurídico mexicano esta teoría es la aceptada, ya que tanto el Derecho Constitucional como el Administrativo reconocen un auténtico derecho de propiedad de los bienes que integran el dominio público, en las tres esferas del gobierno: federal, estatal y municipal".<sup>42</sup>

De acuerdo a la doctrina, las formas de afectación de bienes al dominio público pueden ser de dos maneras dependiendo del tipo de bienes del que se trate: de dominio natural o de dominio artificial.

El dominio natural se integra con aquellos bienes que son tomados en el estado en el que la naturaleza los presenta (mar, suelo, playas, aguas, espacio aéreo, etc.).

El dominio artificial, por su parte se constituye con los bienes cuya creación o existencia depende de un hecho humano (monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, edificios destinados a oficinas públicas, expedientes de las oficinas públicas, etc.).

Esta distinción es importante, ya que por medio de ella se determinan las autoridades competentes para afectar un bien al dominio público.

Tal autor refiere que es conveniente precisar que "la dominicalidad se crea por medio de un acto formal y materialmente legislativo, es decir, una ley emanada del Congreso de la Unión, que nuestro país la constituye, en forma general y a nivel federal, la Ley General de Bienes Nacionales".<sup>43</sup>

Para Roberto Dromi, el dominio público es: "Un conjunto de bienes de propiedad de una persona pública que, por los fines de utilidad común a que responden, están sujetos a un régimen jurídico especial de derecho público. La determinación de lo que debe entenderse por dominio público depende de cada ordenamiento en particular".<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Idem., p. 32.

<sup>42</sup> Ibidem, p. 32

<sup>43</sup> Ibidem, p. 32

<sup>44</sup> Roberto Dromi, Derecho Administrativo, 6a. ed., Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, p.602.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Dicho autor, manifiesta que el dominio público está integrado por cuatro elementos que son: el subjetivo, objetivo, teleológico y normativo.

El elemento subjetivo es... "el que hace referencia al sujeto titular de la cosa. Los bienes dominiales no son res nullius, bienes sin sujeto, cosas de nadie, sino que el sujeto del dominio público, el titular de los bienes dominiales es el Estado, o la persona pública".<sup>45</sup>

El citado autor indica que ..."el Estado no sólo es el titular de los bienes dominiales, sino también las entidades públicas estatales y las entidades públicas no estatales, toda vez que si los bienes de tales entes están afectos a la prestación de un servicio público o función pública, gozan de un régimen especial de imprescriptibilidad e inembargabilidad".<sup>46</sup>

El elemento objetivo "se relaciona con los objetos bienes o cosas, que integran el dominio público, cuya caracterización legal se rige por los principios del derecho privado".<sup>47</sup>

El elemento teleológico se refiere a la inclusión de una cosa o bien en el dominio público para responder a un fin.

El elemento normativo o legal "supone el sometimiento de los bienes que lo integran a un régimen de derecho público, condición sine qua non de la dominialidad pública, sometimiento que solo puede resultar de una disposición de la autoridad competente".<sup>48</sup>

Los profesores Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, definen al dominio público como ..."el derecho de propiedad que el Estado tiene sobre determinados bienes, que de acuerdo con la legislación mexicana están destinados al uso común, al servicio de las dependencias del gobierno federal, a un servicio público, y los que de manera general estén afectos o destinados a un propósito de interés general, y que por lo tanto, tienen la característica de inalienables e imprescriptibles, y que están sometidos a un régimen de derecho público".<sup>49</sup>

Es importante señalar que en nuestro país, el titular de los bienes de dominio público es el Estado, ya que en los términos del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2º de la Ley General de Bienes Nacionales, forman parte de su patrimonio.

Por lo que se refiere al elemento teleológico que define Roberto Dromi, en nuestro sistema jurídico, la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 17,

<sup>45</sup> Ibidem, p. 602.

<sup>46</sup> Cfr. Roberto Dromi, op. cit., p. 603.

<sup>47</sup> Ibidem, p. 603

<sup>48</sup> Idem, p. 605.

<sup>49</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, op. cit., p. 76.

fracción I, faculta al Ejecutivo Federal, para que emita una declaratoria que determine que un bien forma parte del dominio público, siempre y cuando se acredite que el bien ha estado bajo el control y administración del Gobierno Federal, esto es, que las dependencias de la Administración Pública Federal, lo vengán utilizando en la prestación de un servicio público y por ende, acredite sus derechos posesorios, o bien, por estar comprendido en alguna de las disposiciones de dicho ornamento jurídico, el cual a la letra dice:

"Artículo 17. Corresponde al Ejecutivo Federal:

I. Declarar, cuando ello sea preciso, que un bien determinado forma parte del dominio público, por estar comprendido en alguna de las disposiciones de esta ley o por haber estado bajo el control y administración del Gobierno Federal".<sup>50</sup>

Asimismo, el referido artículo en su fracción II, prevé otra vía de incorporación al dominio público, que procede cuando algún bien está sujeto al dominio privado de la Federación o fue adquirido por una vía de derecho privado, y se pretenda utilizar para la prestación de un servicio público, a cargo de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos de los Estados y Municipios, que a la letra dice:

"ART. 17.- Corresponde al Ejecutivo Federal:

...

II. Incorporar al dominio público, mediante Decreto, un bien que forma parte del dominio privado, siempre que su posesión corresponda a la Federación";<sup>51</sup>

Dicha incorporación se realiza mediante la instrumentación del proyecto de Decreto Presidencial que para tal efecto elabora la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y somete a la firma del Presidente de la República, el cual se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Así también, el artículo 37, párrafo primero, del ordenamiento legal invocado, establece otra vía jurídica que tiene la autoridad para incorporar al dominio público los bienes utilizados en la prestación de un servicio público, esto es, el destino, el cual únicamente otorga derechos sobre el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales para el servicio de las distintas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos de los Estados y Municipios, sin que transmita ningún derecho de propiedad.

Tal destino se formaliza mediante el Acuerdo que para tal efecto emite la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), el cual a diferencia del Decreto, es suscrito por el Titular de la citada dependencia del Ejecutivo Federal, y de igual manera se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Para mayor ilustración a continuación se transcribe el citado precepto legal:

<sup>50</sup> Ley General de Bienes Nacionales, Colección Porrúa, 38a. ed., Editorial Porrúa, México, 1998, p.710.

<sup>51</sup> Ibidem. p.710.



"Art. 37.- El destino de inmuebles federales para el servicio de las distintas dependencias o entidades de la administración pública federal, o de los gobiernos estatales o municipales, se formalizará mediante acuerdo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología".<sup>52</sup>

Ahora bien, una vez que hemos definido qué es el dominio público ahora abordaremos el tema central de esta apartado, es decir, cómo se clasifican los bienes de dominio público.

Para Gabino Fraga, desde el punto de vista de su incorporación, los bienes de dominio público se pueden clasificar en dos categorías:..."Los que constituyen el dominio natural y los que constituyen el dominio artificial. Los primeros son aquellos que por su naturaleza misma, quedan incorporados al dominio público, mientras que los segundos, son los que se incorporan por una disposición expresa de la ley. Esta distinción tiene una gran importancia, porque los bienes del dominio público artificial pueden ser retirados del uso común y en tal caso deja de serles aplicable el régimen especial que se creó en la ley para los bienes de dominio público".<sup>53</sup>

Por su parte, el Dr. Miguel Acosta Romero señala que "la Ley General de Bienes Nacionales no es muy clara en la clasificación de los bienes de dominio público, pues los trata en forma indefinida; sin embargo, a su juicio los agrupa en dos sectores que la doctrina dominante ha considerado como bienes afectos a un servicio público y al uso común".<sup>54</sup>

Dicho autor clasifica a los bienes destinados a un servicio público de la manera siguiente:

"1. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos conforme a la ley.

- a) Los inmuebles utilizados por los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como por el Poder Ejecutivo y sus dependencias.
  - b) Los inmuebles destinados al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial.
  - c) Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la administración pública federal.
  - d) Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación.
  - e) Inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios.
  - f) Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente afectados o asignados a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.
  - g) Cualquiera otros inmuebles adquiridos por procedimiento de derecho público.
2. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal.
3. Los monumentos arqueológicos, muebles e inmuebles.
4. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley

<sup>52</sup> Idem. p.716.

<sup>53</sup> Gabino Fraga, op. cit., p.348.

<sup>54</sup> Cfr., Miguel Acosta Romero, op. cit., p. 195.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

inalienables e imprescriptibles.

5. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.

6. Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas por la ley federal de la materia.

7. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por ley corresponda el ramo de acuerdo con las disposiciones aplicables.

8. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos cuando sean de uso público.

9. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal.

10. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten".<sup>55</sup>

Ahora bien, nuestra legislación mexicana regula a los bienes de dominio público en el artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales, clasificándolos al tenor literal siguiente:

"Art. 2o. Son bienes de dominio público:

- I. Los de uso común.
- II. Los señalados en el artículo 27, párrafos IV, V y VIII, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II del artículo 3º de dicha ley.
- IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores.
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley.
- VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles o inmuebles, de propiedad federal.
- VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles.
- VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.
- X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores.
- XI. Los muebles de propiedad federal por los que su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas e históricas de los museos.
- XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional."<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Idem, p.198.

<sup>56</sup> Ley General de Bienes Nacionales, Colección Porrúa, 38a. ed., Editorial Porrúa, México, 1998, p. 703.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Asimismo, el artículo 34 de la propia Ley General de Bienes Nacionales, señala que están destinados a un servicio público y por tanto, se hayan comprendidos en la fracción V, del artículo 2°, los siguientes:

- I. "Los inmuebles utilizados por los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como el Poder Ejecutivo y sus dependencias.
- II. Los inmuebles destinados al servicio de los poderes Legislativo y Judicial.
- III. Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- IV. Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación.
- V. Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los gobiernos de los estados y municipios.
- VI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que se utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.
- VII. Cualesquiera otros inmuebles adquiridos por procedimientos de derecho público diversos de los señalados en las fracciones II y VIII del artículo 3o. de esta ley".<sup>57</sup>

Por su parte, el artículo 35 del citado ordenamiento jurídico establece que quedarán sujetos al régimen jurídico de los bienes destinados a un servicio público, los siguientes:

"Artículo 35.-Quedarán sujetos al régimen jurídico de los bienes destinados a un servicio público, los siguientes:

- I. Los templos y sus anexidades, cuando estén legalmente abiertos al culto público, y
- II. Los afectos, mediante convenio que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, a actividades de organizaciones internacionales de que México sea miembro".<sup>58</sup>

Como vimos con anterioridad, existen diversos tipos de bienes de dominio público, sin embargo, podemos concluir que son aquéllos que le son de utilidad al Estado, para satisfacer un servicio público a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los Poderes de la Unión, gobiernos de los Estados y Municipios.

Así también, por estar sujetos al manto protector del régimen de dominio público están más protegidos, ya que por ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, no se puede realizar ningún acto jurídico sin la previa autorización del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por ser la autoridad encargada de administrar el patrimonio de la Federación en términos de lo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

---

<sup>57</sup> Idem, pp. 715-716.

<sup>58</sup> Ibidem, p. 716.

### 1.1.5 Clasificación de los bienes de dominio privado de la Federación

El Diccionario Jurídico Mexicano define a los bienes de dominio privado como "los bienes, muebles e inmuebles, que forman parte de la propiedad del Estado, sujetos fundamentalmente a un régimen de derecho privado, pero destinados a fines públicos. Incluye su régimen, la aplicación de leyes administrativas, pero sin que éstas dominen como acontece en los bienes del dominio público".<sup>59</sup>

El Doctor Andrés Serra Rojas señala que "el dominio privado de la Federación está formado por todos los bienes que no han sido catalogados como bienes de dominio público y sujetos a un régimen jurídico semejante al de los bienes de los particulares".<sup>60</sup>

Indica que ... "los bienes de dominio privado de la Federación son aquéllos bienes que no están afectados a la realización de un servicio público, obra pública, servicio administrativo o un propósito de interés general. El Estado está en posesión de estos bienes por cualquier título traslativo de dominio, y debe estimarse que su situación es transitoria, es decir, en caso de no destinarse a un servicio público, desprenderse de ellos, porque no es conveniente convertir al Estado en un rentista".<sup>61</sup>

Para el maestro Miguel Galindo Camacho, "los bienes del dominio privado de la Federación son todos aquellos que no son de uso común y que no están destinados a un servicio público, a una obra o propósito de interés colectivo y que la Federación pueda transmitir por cualquier título traslativo de dominio a los particulares".<sup>62</sup>

Así también, refiere que "son aquellos bienes muebles e inmuebles, ocasionalmente aguas, de los cuales por su naturaleza o situación jurídica están sujetos al Derecho Privado por ser susceptibles de comercio y los actos jurídicos por medio de los cuales se lleva a cabo su transmisión, solamente están sujetos al Derecho Público en relación con la competencia de los órganos del Poder Público que intervienen en ella o en relación con sus derechos de ocupación o posesión".<sup>63</sup>

En mi opinión considero que los bienes sujetos al dominio privado de la Federación, son aquellos inmuebles que adquiere el Gobierno Federal por cualquier vía de derecho privado esto es, compraventa, donación, permuta, cesión de derechos posesorios, etc.), los cuales no están afectos al dominio público por no estar destinado a un servicio público ni al uso común, sino que son utilizados por particulares.

<sup>59</sup> Op. cit., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, Tomo A-CH, México, 1999, p. 342.

<sup>60</sup> Cfr., Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 335.

<sup>61</sup> Ibidem, p. 335.

<sup>62</sup> Cfr., Miguel Galindo Camacho, op. cit., p. 29

<sup>63</sup> Idem, pp. 29-30.

Asimismo, podemos señalar, que los bienes de dominio privado de la Federación son: inembargables e imprescriptibles, pero si enajenables cuando no son aptos para la prestación de servicios públicos o para el uso común.

En este sentido, la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 3º señala que son bienes del dominio privado:

- I. "Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2º de esta Ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares;
- II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;
- III. Los bienes ubicados en el Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;
- IV. Los que hayan formado parte de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la porción que corresponda a la Federación;
- V. Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción IX del artículo anterior;
- VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título adquiera la Federación;
- VII. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera la Federación en el extranjero, y
- VIII. Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología".<sup>64</sup>

Cabe mencionar, que dichos bienes pueden ser utilizados en la prestación de un servicio público o en el uso común, disposición que se encuentra contenida en el artículo 57 de la Ley General de Bienes Nacionales que señala:

"Art. 57.- Los inmuebles de dominio privado se destinarán prioritariamente al servicio de las distintas dependencias de la administración pública federal, estatales y municipales. En este caso deberán ser incorporados al dominio público."<sup>65</sup>

Es importante mencionar, que el artículo 58 de la Ley General de Bienes Nacionales, señala que dichos inmuebles cuando no sean adecuados para la prestación de un servicio público o al uso común, podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y dominio.

"Art. 58....

- I. Trasmisión de dominio a título oneroso o gratuito, según el caso, de conformidad con los criterios que determine la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas;

<sup>64</sup> Ley General de Bienes Nacionales, Colección Porrúa, 38a. ed., Editorial Porrúa, México, 1998, pp.704-705.

<sup>65</sup> Idem, p. 721.

- II. Permuta con las entidades paraestatales o con los Gobiernos de los Estados y Municipios, de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes;
- III. Enajenación a título oneroso, para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios a cargo de las dependencias de la administración pública federal;
- IV. Donación a favor de los Gobiernos de los Estados o de los Municipios, para que utilicen los inmuebles en los servicios públicos locales, en fines educativos o de asistencia social;
- V. Arrendamiento, donación o comodato a favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro;
- VI. Enajenación a título oneroso a favor de personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad, y
- VII. Enajenación o donación en los demás casos en los que se justifique en los términos de esta ley."<sup>66</sup>

Es importante mencionar, que los bienes de dominio privado de la Federación se encuentran regulados por las disposiciones contenidas en la Ley General de Bienes Nacionales; sin embargo, en lo no previsto por dicha ley, por las contenidas en el Código Civil Federal y en las materias que dicho Código no regule a las disposiciones de carácter general, de policía y desarrollo urbano correspondientes como lo señala el artículo 6º de la propia Ley General de Bienes Nacionales, que al tenor literal dispone:

"Art.6o.- Los bienes de dominio privado, con excepción de los comprendidos en la fracción I del artículo 3o., que se regirán siempre por la legislación federal de tierras, bosques, aguas y demás especiales, estarán sometidos, en todo lo no previsto por esta ley;

- I. Al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, y
- II. En las materias que dicho Código no regule, a las disposiciones de carácter general, de policía y de desarrollo urbano correspondientes".<sup>67</sup>

### 1.1.6 Bienes de uso común

Para Miguel Galindo Camacho, los bienes de uso común, son obviamente, bienes de dominio público y a ellos se refiere la fracción I del artículo 2º, de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes que los pueden usar todos los miembros de la comunidad con la única limitación que señalan las leyes en los casos correspondientes. También pueden ser aprovechados por los particulares, pero para ello se requiere la autorización legal correspondiente.

Cabe señalar, que la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 29 señala cuales son los bienes de uso común, clasificándolos en:

- I. "El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;

<sup>66</sup> Idem, p.722.

<sup>67</sup> Idem, p. 705.

- II. El mar territorial hasta una distancia de doce millas marítimas (22,224 metros) de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Mar y sus reglamentos y el derecho internacional.
- III. Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar.
- IV. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales;
- V. La zona federal marítimo terrestre;
- VI. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;
- VII. Las riberas y zonas federales de las corrientes;
- VIII. Los puertos, bahías, radas y ensenadas;
- IX. Los caminos, carreteras y puentes que constituyan vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;
- X. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;
- XI. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público.
- XII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal.
- XIII. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten;
- XIV. Los monumentos arqueológicos inmuebles y
- XV. Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes".<sup>68</sup>

Asimismo, la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 30 señala que todos los habitantes de la República pueden usar de los bienes de uso común, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos, señalando que para los aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, se requiere concesión o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes.

El uso común se caracteriza porque el usuario es anónimo, indeterminado, ya que lo ejerce el público de manera colectiva, encontrándose en igualdad de condiciones.

Asimismo, no está sujeto a autorización previa alguna, su único límite es la facultad de policía ejercida por los órganos administrativos, originado por su deber de custodiar la dominicalidad, además de que el usuario es titular de un interés simple, ya que carece del presupuesto procesal para combatir actos de la administración.

Finalmente, concluyo que los bienes de uso común son aquéllos bienes que conforman el territorio del Estado y que son utilizados por todos sus habitantes, los cuales pueden usar y disfrutar, sin la previa autorización del Poder Ejecutivo, siempre y cuando no obtengan un beneficio económico, sin embargo, tendrán que sujetarse a las políticas sobre su uso y aprovechamiento y a las restricciones que sobre éstos bienes se tenga, dada su naturaleza jurídica.

<sup>68</sup> Idem, p.714.

## 1.2 Vías de adquisición

Para poder referirnos a las vías por las cuales el Estado puede allegarse de bienes para conformar su patrimonio, primeramente será necesario señalar qué se entiende por adquirir.

El Diccionario Esencial de la Lengua Española Larousse define adquirir como: "ganar, conseguir, empezar a poseer".<sup>69</sup>

Para Miguel Galindo Camacho, son "los actos jurídicos administrativos a través de los cuales el Estado en ejercicio de su soberanía o facultad de imperium, unilateralmente adquiere bienes de los particulares o recupera el uso y aprovechamiento de los mismos para incorporarlos o reincorporarlos a su patrimonio para la satisfacción de necesidades colectivas".<sup>70</sup>

Dicho autor esgrime que "...el Estado integra su patrimonio de tres maneras, etapas o aspectos: la primera, cuando el Estado se forma en cualquiera de las concepciones estatales y ya es propietario originario de una parte importante de sus bienes; en la segunda etapa el Estado realiza una serie de acuerdos o convenciones con los particulares para adquirir de éstos, los bienes que le son necesarios para el desempeño de sus actividades. Estas adquisiciones están sujetas al Derecho Privado, ya que los adquiere por donación o compraventa, pero se sujetan a las disposiciones del Derecho Público, por lo que hace a la competencia de los órganos que la formalizan; y la tercera forma en la que el Estado adquiere bienes de los particulares para el desempeño o cumplimiento de los fines que tiene encomendados está sujeto al Derecho Público, es decir, el Estado para adquirirlos lo hace unilateralmente, en su carácter de soberano, de autoridad exorbitante del Derecho Privado".<sup>71</sup>

Por lo anterior, podemos concluir que las vías de adquisición son todos los actos jurídicos que realiza el Estado para adquirir los bienes que integrarán su patrimonio y que le servirán para cumplir con la prestación de los servicios públicos que tiene encomendados a su cargo, así como para satisfacer necesidades colectivas o de beneficio social, ya sea por vía de derecho privado con terceros, o bien, de derecho público, como ente unilateral.

En los apartados siguientes de este trabajo, se mencionarán algunas vías mediante las cuales la Federación adquiere bienes para constituir su patrimonio.

### 1.2.1 Expropiación

El Dr. Miguel Acosta Romero, define a la expropiación como: "Un acto jurídico de Derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia

<sup>69</sup> Diccionario Esencial de la Lengua Española Larousse, Larousse Editorial, S.A., México, 1999, p. 15.

<sup>70</sup> Miguel Galindo Camacho, op. cit., p. 73.

<sup>71</sup> Idem, p. 74.

de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos sean necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiere, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia".<sup>72</sup> Continúa diciendo este autor que "...es un acto de Derecho público, derivado de la soberanía del Estado, cuya compensación puede ser previa, concomitante o posterior."<sup>73</sup>

Por su parte, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela manifiesta que la expropiación es: "Un acto de autoridad que implica un fenómeno en el que se manifiesta el carácter de función social que ostenta la propiedad privada".<sup>74</sup> "...que el acto autoritario expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere. Toda expropiación, para que sea constitucional, requiere que tenga como causa final la utilidad pública."<sup>75</sup> "...Hay utilidad pública cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y éste haya una cierta adecuación o idoneidad, es decir, que exista una necesidad pública, estatal, social o general, personalmente indeterminada, y por otro, un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad".<sup>76</sup>

Así también, dicho autor argumenta que la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento de los elementos siguientes: "a) que haya una necesidad pública; y b) que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola. Aunque la expropiación es un acto autoritario unilateral del Estado, tiene la apariencia de una venta forzosa, ya que dicho acto no es gratuito sino oneroso, es decir, el Estado al expropiar al particular un bien, tiene que otorgar en favor del afectado una contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización".<sup>77</sup>

De las consideraciones vertidas con anterioridad, es importante señalar que el sustento jurídico que tiene el Estado para poder expropiar un bien, previa acreditación de las causas de utilidad pública, se encuentra en el artículo 27, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala lo siguiente:

"Art. 27.

...

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."<sup>78</sup>

<sup>72</sup> Miguel Acosta Romero, op. cit., p.556.

<sup>73</sup> Ibidem, p. 556.

<sup>74</sup> Cfr., Ignacio Burgoa Orihuela, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, p.154

<sup>75</sup> Ibidem, p.154.

<sup>76</sup> Cfr., Idem, p. 155.

<sup>77</sup> Cfr., Idem, p.156.

<sup>78</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Porrúa, 140 ed., Editorial Porrúa, México, 2002, p. 31.

Asimismo, es oportuno mencionar que la facultad constitucional para expropiar no está conferida únicamente a la Federación sino también a los Estados, toda vez que el propio artículo 27, en su fracción VI, párrafo segundo, señala que las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

Ante lo prescrito por dicho ordenamiento, a continuación se mencionan algunas Leyes que regulan la expropiación:

- Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936, la cual establece las causas de utilidad pública por las cuales el Estado puede expropiar; el procedimiento para la tramitación del expediente expropiatorio; el pago de la indemnización a los afectados; las formas de ejecución del Decreto expropiatorio y los recursos que puede hacer valer el afectado para inconformarse por la expropiación.
- Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, que en sus artículos 93 al 97, señala el procedimiento de expropiación dentro de los terrenos ejidales y comunales que efectuará el Gobierno Federal, para lo cual el expediente respectivo se tramitará ante la Secretaría de la Reforma Agraria.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, en cuyo artículo 27, fracción XIX, faculta a la Secretaría de Gobernación para ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública cuando dicha facultad no está conferida a otra dependencia.
- Código Civil para el Distrito Federal en sus artículos 831 al 836, regula la expropiación que hace el Gobierno del Distrito Federal sobre la propiedad particular.
- Código Federal de Procedimientos Civiles que en sus artículos 521 a 529, establece el procedimiento del avalúo en los casos de expropiación.

Cabe señalar, que la Ley de Expropiación regula el procedimiento expropiatorio de los bienes de propiedad privada, el cual consta dos etapas, la previa al acto de expropiación y la ejecución del decreto expropiatorio. La primera, consiste en integrar el expediente técnico mediante la elaboración de los estudios necesarios y el acopio de los elementos que determinen que existe una necesidad pública real, concreta y actual que el Estado debe satisfacer; los medios posibles que deben tomarse en cuenta para resolverla; que un bien específico de propiedad particular es indispensable para satisfacer la necesidad pública; así como la estimación de los costos y tiempo de construcción de la obra que se requiera.

En esta etapa se elabora el proyecto de decreto expropiatorio que una vez refrendado por el Secretario del Ramo, lo expide el Presidente de la República, debiendo publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el cual se notificará personalmente al afectado. En caso de ignorarse el domicilio de éste, surte efectos de notificación una segunda publicación en dicho órgano informativo.

La segunda fase, consiste en la ocupación de los bienes objeto de la expropiación por parte de la autoridad competente y en el pago de la indemnización. El procedimiento de ejecución del decreto se suspende en cuanto a la ocupación de los bienes expropiados, cuando el propietario afectado interpone en contra del propio decreto, recurso administrativo de revocación.

Cabe precisar que para el caso de confirmarse el acto impugnado, el afectado podrá recurrir al juicio de amparo, salvo que el acto de expropiación se refiera a una necesidad de urgente atención como en los casos de guerra, catástrofes o desastres, en cuyo caso, la propia Ley de Expropiación en su artículo 8, autoriza la ocupación inmediata.

Asimismo, es oportuno mencionar, que la ocupación del bien expropiado la llevará a cabo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de su órgano desconcentrado Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales por conducto de la Dirección General General del Patrimonio Inmobiliario Federal, en su carácter de administradora del patrimonio inmobiliario federal, en términos de lo dispuesto por el artículo 8, fracción XII del Reglamento de la propia Comisión, quien a su vez, lo entregará a la dependencia que haya tramitado el expediente expropiatorio, levantando para tal efecto el acta respectiva, a excepción de que los bienes expropiados sean ejidales o comunales, ya que la dependencia competente para su ocupación es la Secretaría de la Reforma Agraria.

Con motivo de la expropiación, el afectado podrá interponer los siguientes recursos:

- a) Revocación.- El interesado se podrá oponer al decreto de expropiación dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación, el cual promoverá ante la Secretaría de Estado que haya tramitado el expediente respectivo, tal y como lo establecen los artículos 5 a 8 de la Ley de la materia.
- b) Derecho de acudir a un juez para que en caso de controversia fije el monto de la indemnización.- Si la autoridad expropiante es el Gobierno Federal o el Distrito Federal, tendrá que aplicarse la Ley de Expropiación o la Ley Agraria, según sea el caso y la naturaleza de la persona a expropiar. En estos supuestos, el importe de la indemnización será equivalente al valor comercial de los bienes de que se trate. Si los bienes expropiados son propiedad de particulares y existe inconformidad con el monto de la indemnización que se haya fijado, se promoverá un procedimiento judicial ante un juez federal, quien resolverá en definitiva la cuantía con base en

los dictámenes periciales que se tramiten, tal y como lo establecen los artículos 11 al 17 del citado ordenamiento jurídico.

- c) Derecho de reversión, el cual procede cuando el bien expropiado no se utiliza en el fin que originó la expropiación, o bien, se le da un uso distinto a las causas de utilidad pública. Dicho recurso, está regulado en los artículos 9, 33 y 97 de las leyes de Expropiación, General de Bienes Nacionales y Agraria, respectivamente.

Como podemos observar, la expropiación es un acto unilateral del Estado que realiza en uso de su potestad soberana para adquirir bienes, por lo regular inmuebles, que le permitan cumplir con la prestación de los servicios públicos a cargo de las distintas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; así como para satisfacer las necesidades sociales y colectivas en beneficio de sus habitantes.

Es la facultad constitucional del Estado que ejerce la autoridad administrativa, por la que priva de un bien a un particular para satisfacer una necesidad pública, prevista en la ley como causa de utilidad pública, retribuyéndolo con el pago de una indemnización.

En consecuencia, la expropiación procede cuando existe una necesidad pública real, concreta y presente, que una ley prevé en forma general y abstracta como causa de utilidad pública y que el Estado sólo puede satisfacer, ya sea directamente o a través de un tercero, con un bien propiedad de un particular, siempre y cuando se lo restituya mediante el pago de la indemnización respectiva.

### **1.2.2 Dación en pago por créditos fiscales**

El Diccionario Jurídico Mexicano define a la dación como "la acción y efecto de dar; popularmente equivale a la donación. Las obligaciones pueden tener como objeto un dar, hacer o un no hacer".<sup>79</sup>

En nuestro sistema jurídico mexicano, la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1985, con el propósito de asegurar la recaudación de créditos a favor del Gobierno Federal, faculta a la Tesorería de la Federación para recibir mediante la dación bienes o servicios en pago total o parcial de créditos.

En consecuencia, es una facultad discrecional que tiene conferida la Tesorería de la Federación y sus auxiliares y sólo procede cuando el deudor no tenga otra forma de garantizar el pago y tenga bienes aptos para ser vendidos o útiles para la prestación de los servicios públicos a cargo del Gobierno Federal.

<sup>79</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo D-H, Editorial Porrúa, 14a. ed., Editorial Porrúa, México, 2000.

La resolución de aceptación o negativa de la solicitud de la dación en pago se dictará en un término de treinta días hábiles contados a partir de la integración del expediente respectivo, la cual no es impugnabile en recurso administrativo, ni en juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La aceptación de la dación de bienes o servicios, suspende provisionalmente los actos de cobro, así como la actualización de la suerte principal y accesorios. Si la dación en pago no se formaliza, la suspensión queda sin efectos y las cantidades se actualizarán desde la fecha en que debió hacerse el pago y hasta el mismo momento en que se realice, como lo prevé el artículo 26 de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.

Los bienes muebles o inmuebles objeto de la dación en pago, tendrán que recibirse conforme al valor que determine el avalúo que para tal fin emita la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, un banco, corredor público o perito autorizado. Sin embargo, tratándose de inmuebles será indispensable que el avalúo lo expida la citada Comisión.

Cuando el Gobierno Federal adquiera vía dación en pago a través de la Tesorería de la Federación, inmuebles dicho acto, deberá constar en escritura pública, que tendrá que otorgarse dentro de los 45 días siguientes al que se haya notificado la dación, tal y como lo señala el artículo 27 fracción I de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, para lo cual la propia Tesorería solicitará a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la designación del fedatario público que formalizará tal acto, así como la del servidor público que en representación de la Federación lo suscribirá, quedando a cargo del deudor todos los gastos y contribuciones.

Cabe mencionar, que en el momento en que se formaliza la dación en pago, los bienes quedan bajo custodia de la Tesorería de la Federación, quien tiene facultad para enajenarlos a través de los procedimientos de licitación pública, subasta, remate o adjudicación directa, además de tener facultades para asignarlos en destino a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal como lo previene el artículo 28 del ordenamiento legal invocado.

Ahora bien, si dentro de los 18 meses siguientes, contados a partir de que se hubiera formalizado la dación en pago, dichos bienes no han sido vendidos o bien no se ha determinado su aprovechamiento, la Tesorería de la Federación, tendrá que ponerlos a disposición de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 29 de la referida Ley, para que ésta a través de su órgano desconcentrado Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, primeramente los publicite como disponibles para el servicio público, o bien, de no ser asignados, proceda a su licitación pública.

Es importante señalar, que la publicación de los inmuebles disponibles se realiza a través de una Circular emitida por el titular de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, dependiente de la Comisión de Avalúos de Bienes

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Nacionales y se publica en el Diario Oficial de la Federación en cumplimiento del Lineamiento tercero del Acuerdo que establece los lineamientos para la enajenación onerosa de inmuebles de propiedad federal que no sean útiles para la prestación de servicios públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del 2000.

### 1.2.3 Nacionalización

Por lo que se refiere a la nacionalización el maestro Miguel Galindo Camacho, señala que en México se aplica para:

- a) "Incorporar al patrimonio del Estado bienes inmuebles, y accesoriamente los muebles que en los mismos se encuentren, propiedad de los particulares;
- b) Incorporar al dominio de la Nación, a través de la Federación empresas particulares, con el fin de que los intereses colectivos queden debidamente garantizados, pues estas empresas forman parte de lo que se ha llamado el sector social;
- c) Reincorporación del uso y aprovechamiento de los bienes propiedad del Estado que éste había concesionado a favor de los particulares;
- d) Reincorporación del manejo de los servicios públicos que el Estado había otorgado en concesión a los particulares o algunas instituciones o personas morales".<sup>80</sup>

Asimismo, dicho autor señala que "la nacionalización en México se lleva a cabo mediante un acto jurídico de carácter administrativo, legislativo o judicial".<sup>81</sup>

Por su parte los maestros Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, señalan que "la nacionalización es un acto por medio del cual se transfiere a la propiedad pública empresas o propiedades que se encontraban en manos de particulares, para que el Estado las explote en lo sucesivo, ya sea en forma directa o por medio de organismos descentralizados, o bien, la asunción de actividades que antes eran realizadas por los particulares".<sup>82</sup>

Conforme a estos principios dichos autores manifiestan que en México se han llevado a cabo las nacionalizaciones siguientes:

- En 1937, la nacionalización completa de los ferrocarriles;

<sup>80</sup> Cfr., Miguel Galindo Camacho, op. cit., p.103.

<sup>81</sup> Ibidem, p.103.

<sup>82</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, op. cit., p.115.

- En 1938, la industria petrolera;
- En 1960, la industria eléctrica y
- en 1982, el servicio de banca y crédito.

De igual manera, tales autores indican que con las reformas constitucionales del año 1983, a los artículos 25, 26 y 28, se estableció la rectoría del Estado en áreas consideradas como estratégicas.

Manifiestan que "a la nacionalización se le ha confundido con la expropiación, ya que ambas tienen en común que la transferencia de bienes se realice de manera unilateral por el Estado, existe la indemnización y su fin es satisfacer intereses generales; sin embargo, la diferencia estriba en que en la nacionalización se afectan en conjunto los medios de producción, abarcando una universalidad de bienes y en la expropiación, dichos bienes están determinados."<sup>83</sup>

Igualmente, refieren que "en México además del concepto anterior, también se incluye el procedimiento por medio del cual el Estado se apropia de bienes de la iglesia detentados por interpósita persona, conforme a lo dispuesto por el artículo 27, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Nacionalización, reglamentaria de dicho precepto constitucional".<sup>84</sup>

Señalan que dicha Ley, en su artículo primero regula tres tipos de bienes sujetos al régimen de la nacionalización: "el primero que comprende los templos destinados al culto público existentes al momento de la promulgación de la Constitución, los que en el instante de dicha promulgación lo hayan estado alguna vez y los que en lo sucesivo se erijan para ese objeto; el segundo, los obispados, casas curales y seminarios, los asilos o colegios de asociaciones, corporaciones e instituciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiera sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso y el tercero, los bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos que estén en posesión o administrados por asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas, sea directamente o a través de interpósitas personas".<sup>85</sup>

En este sentido, es importante señalar que también a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, le corresponde administrar este tipo de bienes y en su caso, tramitar el procedimiento administrativo o judicial tendiente a obtener en favor de la Federación, el título de propiedad respectivo.

---

<sup>83</sup> Cfr., *Idem*, p. 116.

<sup>84</sup> Cfr., *Ibidem*, p.116.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p.116.

Cabe mencionar, que a continuación se establece el procedimiento y los requisitos que se deben llevar a cabo para la emisión de tal declaratoria, los cuales obran en la dirección de internet <http://www.cabin.gob.mx/dgpif/servicios/index.htm>.

### INMUEBLES DE PROPIEDAD FEDERAL EN USO DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS

**"Promover la Nacionalización y proporcionar diversa información relativa a los inmuebles de propiedad federal en uso de Asociaciones Religiosas"**

#### Descripción del trámite

- Se inicia a petición de parte.
- Consiste en integrar la documentación necesaria para elaborar el proyecto de declaratoria de nacionalización correspondiente. En el caso de controversia, para estar en oportunidad de acreditar los derechos de la Federación enviándola a la Procuraduría General de la República con el fin de obtener la sentencia o resolución judicial respectiva y atender a las solicitudes de los representantes legales de las Asociaciones Religiosas; Autoridades Locales y Federales que soliciten diversa información relativa a inmuebles federales en uso de las Asociaciones Religiosas, en vía de nacionalización.
- Ver requisitos, plazo de resolución, comprobante a obtener, cobro oficial, fundamentación jurídica, oficina receptora y observaciones.

#### Requisitos para su tramitación

<b>Trámite:</b>	Promover la nacionalización y proporcionar diversa información relativa a los inmuebles de propiedad federal en uso de asociaciones religiosas.
<b>Dependencia:</b>	Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.
<b>Descripción del trámite:</b>	Consiste en integrar la documentación necesaria para elaborar el proyecto de declaratoria de nacionalización correspondiente. En el caso de controversia, para estar en oportunidad de acreditar los derechos de la Federación enviándola a la Procuraduría General de la República con el fin de obtener la sentencia o resolución judicial respectiva y atender a las solicitudes de los representantes legales de las Asociaciones Religiosas; Autoridades Locales y Federales que soliciten diversa información relativa a inmuebles federales en uso de las Asociaciones Religiosas, en vía de nacionalización.
<b>Oficina receptora:</b>	Departamento de Gestión de Declaratorias.
<b>Usuarios:</b>	Representantes Legales de las asociaciones religiosas.
<b>Requisitos de presentación:</b>	Solicitud por escrito del Representante Legal acompañada del informe de antecedentes del inmueble y sus anexos; certificado de inscripción o de no inscripción expedido por el Registro Público de la Propiedad Local; certificado o constancia de su situación catastral expedido por la autoridad competente de su localidad; plano topográfico en maduro y tres copias que indiquen superficie, medidas y colindancias, señalando su localización, área construida y sin construir, que consigne el nombre y firma del profesionista responsable de su elaboración; diez fotografías que contemplen los principales aspectos del interior y del exterior del templo y sus anexos, pegadas en hojas tamaño carta, con breve descripción de las mismas; inventario de bienes muebles pertenecientes al mismo; constancia emitida por la autoridad local en donde se certifique la fecha de apertura al culto público antes del mes de enero de 1992; certificación de la Secretaría de Gobernación en donde se haga constar que el inmueble susceptible de incorporación al patrimonio inmobiliario federal fue relacionado como propiedad federal y propaganda de festividades o eventos religiosos en el mismo.

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

<b>Plazo oficial de resolución:</b>	45 días hábiles.
<b>Comprobante a obtener:</b>	Oficio en donde se explique el estado de trámite de la regularización del régimen de propiedad del inmueble y en su caso acuse de recibo de la documentación proporcionada para promover la nacionalización.
<b>Cobro oficial:</b>	No aplica.
<b>Domicilio:</b>	Salvador Novo No. 8, Módulo B, Colonia Barrio de Santa Catarina, Delegación Coyoacán, C.P. 04010, México, D.F.
<b>Horario de atención:</b>	9:00 a 18:00 horas, de lunes a viernes.
<b>Teléfono:</b>	55-54-36-83 exts. 220
<b>Fundamento jurídico administrativo:</b>	Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2º, fracción III y V, 8º fracción V, 16, 35, fracción I de la Ley General de Bienes Nacionales; Título V de la Ley de Nacionalización de Bienes; Cuarto de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público; 50, fracciones I, VIII y X, del Reglamento Interior de la SECODAM y artículo 8º, último párrafo, fracciones VIII y IX, del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
<b>Observaciones:</b>	Una vez iniciado el trámite, la documentación deberá integrarse en un plazo máximo de tres meses con el objeto de que no pierda su vigencia. El plazo oficial de resolución se encuentra condicionado a que se cuente con la documentación necesaria integrada". <sup>86</sup>

Una vez integrada en su totalidad la mencionada documentación, la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, procederá a elaborar el proyecto de Declaratoria respectivo, en términos de lo dispuesto por el artículo 8º, fracción VIII del Reglamento de la propia Comisión que dispone que corresponde a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal integrar y tramitar los expedientes relativos a los procedimientos administrativos en que deba intervenir la Secretaría, de conformidad con la legislación aplicable en materia de bienes inmuebles destinados al culto público, así como gestionar, en su caso, ante las autoridades competentes el trámite y resolución de dichos procedimientos.

Ahora bien, por lo que se refiere a la declaratoria vía judicial, ésta se realiza cuando existe un tercero que detenta derechos de propiedad o de posesión sobre el bien que es utilizado en el culto público, por tanto, es necesario promover ante la Procuraduría General de la República, las acciones respectivas, para lo cual la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal integra el expediente con la documentación que ha quedado precisada con anterioridad y la envía a la Dirección General Jurídica de la Comisión para que inicie las acciones respectivas.

### 1.2.4 Requisición

Por lo que se refiere a la requisición, el maestro Miguel Galindo Camacho, señala que es: "Un acto administrativo de carácter unilateral, por medio del cual el

<sup>86</sup> <http://www.cabln.gob.mx/dgpif/servicios/index.htm>.

Estado priva a los particulares de sus bienes, como alimentos, bagajes, armas, etc, y puede obligarlos a la prestación de un servicio personal en las condiciones que establece la ley de la materia".<sup>87</sup> ..."La requisición abarca los tres aspectos siguientes: a) La facultad de obligar a los particulares a la prestación de un servicio personal y gratuito; b) La privación que se hace a un particular de un bien mueble de su propiedad; c) La requisición de bienes inmuebles del particular, mediante la ocupación o uso temporal de los mismos por el Estado".<sup>88</sup>

Ahora bien, el Doctor Andrés Serra Rojas define a la requisición como "el procedimiento administrativo unilateral de cesión forzosa de bienes, que implica una limitación a la propiedad privada, principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización forzosa. La requisición de igual manera opera obligando a una persona a colaborar prestando servicios personales a la Administración".<sup>89</sup>

La requisición se puede realizar en propiedad o en uso, la primera opera en bienes muebles, cosas fungibles, cosas que se consumen por el uso o el derecho o en derechos, ya que en inmuebles solo se realiza en uso, como es el caso de la ocupación de una empresa por razones de interés general y de acuerdo con lo que establezcan las leyes, y siempre en forma temporal.

Nuestra legislación permite la requisición en los siguientes supuestos:

- a) En los casos de suspensión de garantías a que alude el artículo 29 de la Constitución General de la República, es decir, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto.
- b) La requisición militar en tiempo de guerra, como lo prevé el artículo 16, párrafo cuarto de la propia Constitución.
- c) La requisición administrativa para casos excepcionales y urgentes, de acuerdo con las leyes respectivas.

### **1.2.5 Adjudicación de bienes no reclamados en juegos y sorteos**

La Ley Federal de Juegos y Sorteos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947, en sus artículos 1° y 15, prohíbe los juegos de azar y los juegos con apuestas, salvo los que tengan lugar en domicilios particulares con fines de diversión o pasatiempo ocasional, siempre que no se practiquen habitualmente y cuando los participantes sean familiares o tenga una

<sup>87</sup> Miguel Galindo Camacho, op. cit., p. 91.

<sup>88</sup> Ibidem, p.91.

<sup>89</sup> Cfr., Andrés Serra Rojas, op. cit., pp. 451-452.

relación de trato social con el propietario o morador del inmueble; sin embargo, dicha Ley permite la celebración de sorteos, así como juegos de ajedrez, damas y otros semejantes: dominó, dados, boliche, bolos y billar, de pelota en todas sus formas, carreras de personas, vehículos y animales, y en general, toda clase de deportes, facultando a la Secretaría de Gobernación, para autorizar, controlar y vigilar, tanto los sorteos como los juegos mencionados, cuando en ellos se crucen apuestas de cualquier clase, tal y como lo disponen los artículos 2° y 3° del ordenamiento legal invocado.

En este contexto, es importante señalar que los premios no reclamados en sorteos y los que correspondan a boletos no vendidos, se trate de bienes muebles, inmuebles o derechos, deben ingresar al patrimonio federal en los términos que se señalen en los permisos respectivos que otorga la Secretaría de Gobernación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, los cuales serán destinados al mejoramiento de los establecimientos de prevención social dependientes de la propia dependencia o de asistencia pública a cargo de la Secretaría de Salud.

Tratándose de la adquisición de inmuebles, la Secretaría de Gobernación solicitará a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la designación del Notario Público y del Patrimonio Inmueble Federal que formalizará tal operación, así como la del servidor público que en representación de la Federación suscribirá la escritura respectiva, tal y como lo dispone el artículo 8°, fracción V, 9 y 10 de la Ley General de Bienes Nacionales, 50, fracción VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y 8, fracción VI del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Es oportuno señalar, que el fedatario público respectivo antes de proceder a la firma de la escritura pública correspondiente, enviará a la citada Comisión el proyecto de ésta para su aprobación o en su caso, modificación, ya que si no es aprobada no tendrá ninguna validez, y en su oportunidad, enviarla a inscripción al Registro Público de la Propiedad Federal y al de la localidad en que se ubique el bien, como lo preceptúa el artículo 8, fracción XIX del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Una vez ingresado al patrimonio de la Federación el inmueble respectivo, tendrá que emitirse el Acuerdo que lo destine al servicio de la Secretaría de Gobernación, en términos de lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley General de Bienes Nacionales, para que lo utilice en la prestación de sus servicios públicos, o de existir interés de otra dependencia para su uso, ponerlo a disposición de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, para proceder a los trámites de su asignación.

### **1.2.6 Decomiso y Abandono de bienes**

El maestro Miguel Galindo Camacho, define al decomiso como "una figura administrativa por medio de la cual el Estado amplía su patrimonio. Es una figura

jurídica que la ley de la materia establece como sanción o pena, y consiste en la pérdida de los instrumentos con los cuales se ha cometido un delito, o de los bienes que de alguna manera están relacionados con éste".<sup>90</sup>

Por su parte, los maestros Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, manifiestan que "al decomiso doctrinalmente se le denomina comiso, (sic) y que constituye una sanción establecida en la ley que tiene por efecto privar al particular de los bienes que componen el objeto de una infracción. En materia penal es la pérdida de los bienes con los cuales se constituyó el delito, o los que son objeto del mismo".<sup>91</sup>

Al respecto, es importante señalar que entre otras leyes que regulan tal figura jurídica se encuentra la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1999, la cual establece que la autoridad facultada para administrar este tipo de inmuebles es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de su órgano desconcentrado, Servicio de Administración de Bienes Asegurados.

Cabe señalar, que los objetivos de la expedición de la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados, son los siguientes:

- Evitar la distracción de las funciones del Ministerio Público Federal y de las autoridades judiciales federales, en la administración de bienes;
- Codifica armónica y sistemáticamente las normas relativas a la administración y destino de los bienes asegurados, decomisados y abandonados, para dar transparencia y eficacia a los actos de la autoridad que los administra.
- Proporciona certeza jurídica a los interesados, a través del conocimiento de los procedimientos y del régimen jurídico relacionado con los bienes asegurados en procedimientos penales federales.
- Establece normas que rigen la devolución de los bienes asegurados, en el mismo estado en que se encontraban al momento de su aseguramiento y el pago de las indemnizaciones, en caso de extravío, pérdida o deterioro de los bienes.
- Determina reglas y controles estrictos a los que deberá sujetarse la utilización de los bienes asegurados, para el desarrollo de las funciones de la autoridad.

<sup>90</sup> Miguel Galindo Camacho, op. cit., p. 106.

<sup>91</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, op. cit., p.110.

- Define el régimen jurídico a que se sujeta el abandono en favor de la Federación, de bienes asegurados.

Es oportuno mencionar, que el Servicio de Administración de Bienes Asegurados como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo la administración directa de los bienes asegurados, para lo cual podrá nombrar depositarios, administradores o interventores.

Los bienes decomisados y los abandonados, sus frutos y productos, así como los derivados de su enajenación, serán considerados aprovechamientos, los cuales se enterarán a la Tesorería de la Federación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley Federal de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados y serán destinados a apoyar los presupuestos de egresos del Poder Judicial de la Federación y de la Procuraduría General de la República, previo descuento que se hará por motivo de los gastos de administración, mantenimiento y conservación.

La Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, establece como principio general, que los bienes asegurados no podrán ser enajenados durante el tiempo que dure su aseguramiento, tal y como lo prevén sus artículos 9, 12 y 18, salvo en los casos señalados por la propia ley.

En este sentido, podemos señalar que dicho ordenamiento jurídico en su artículo 27, regula los casos en los que el Servicio de Administración de Bienes Asegurados (SERA) puede enajenar los bienes asegurados, los cuales son: bienes semovientes; bienes fungibles; bienes que sean de mantenimiento incosteable para el SERA y bienes perecederos, sujetándose a los términos siguientes:

- La venta de bienes será preferentemente a través del procedimiento de licitación pública, salvo que a juicio del SERA, no sea el procedimiento idóneo para garantizar las mejores condiciones en cuanto precio y oportunidad.
- Subasta, remate y adjudicación directa (artículo 112).
- El procedimiento de remate se sujetará a las disposiciones contenidas en el Código Fiscal de la Federación.
- Los bienes sólo podrán enajenarse mediante adjudicación directa, previo dictamen del SERA, que deberá obrar por escrito, en los casos siguientes:
  1. Bienes de fácil descomposición o deterioro, o materiales inflamables, siempre que en la localidad no se puedan guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación;
  2. Bienes cuya conservación resulte incosteable para el SERA, o sus auxiliares;

3. Bienes con valor menor al equivalente de seis meses de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; y
4. Bienes que habiendo salido a remate, en primera almoneda o licitados públicamente en dos ocasiones, no se hubieran presentado postores.

### **1.2.7 Compraventa**

Ahora bien, por lo que se refiere a la compraventa podemos señalar que el artículo 2248 del Código Civil Federal, indica que la compraventa se da cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho, y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero.

Tratándose de las operaciones de compraventa que realiza el Gobierno Federal, es oportuno indicar que el precio de la operación se determinará de acuerdo al valor que para tal efecto determine el avalúo que expida la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, tal y como lo dispone el artículo 63, fracción I de la Ley General de Bienes Nacionales, operación que únicamente procederá cuando en el Inventario de Inmuebles de la propia Administración Pública no se encuentren inmuebles disponibles.

Cabe señalar, que el Gobierno Federal cubrirá el precio de dicha operación con cargo a la partida presupuestaria de la dependencia interesada.

Así también, será necesario que la Secretaría del Ejecutivo Federal que pretenda adquirir un inmueble solicite a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, lo siguiente:

- La autorización para adquirir el inmueble;
- La designación del Notario Público que formalizará la operación;
- La designación del representante del Gobierno Federal que suscribirá dicha escritura.

Cabe referir, que la dependencia interesada deberá presentar ante la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, la autorización de inversión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la aprobación de sus requerimientos inmobiliarios y pagar el uno al millar sobre el valor del inmueble, para que se le autorice la adquisición.

Asimismo, es importante señalar que antes de suscribir la escritura pública será necesario que el fedatario público que la formalizará, la envíe para su revisión, para que la propia Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal la autorice, y una

vez suscrita, la envíe en original para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el Registro Público de la Localidad.

Es pertinente señalar, que la escritura respectiva en estos casos, no es firmada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, toda vez que las propias dependencias solicitan la designación del representante que intervendrá en la formalización de la operación correspondiente, designación que únicamente surte efectos cuando es solicitada por la dependencia respectiva y mientras el funcionario esté en su cargo.

A mayor abundamiento, a continuación se transcribe el procedimiento de adquisición onerosa (compraventa) que para tal efecto establece la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales a través de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, que obra en internet.

**"AUTORIZAR Y FORMALIZAR LA ADQUISICIÓN DE INMUEBLES A TÍTULO ONEROSO, A FAVOR DEL GOBIERNO FEDERAL.**

- Inicia a petición de la Dependencia interesada.
- Consiste en autorizar a las dependencias de la Administración Pública Federal a adquirir los inmuebles que les son necesarios para prestar los servicios públicos.
- Ver requisitos, plazo de resolución, comprobante a obtener, cobro oficial, fundamentación jurídica, oficina receptora y observaciones.

**Requisitos para la realización del trámite**

<b>Trámite:</b>	Autorizar y formalizar la adquisición de inmuebles a título oneroso a favor del Gobierno Federal.
<b>Dependencia:</b>	Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.
<b>Descripción del trámite:</b>	Consiste en autorizar a las dependencias de la Administración Pública Federal a adquirir los inmuebles que les son necesarios para prestar los servicios públicos.
<b>Oficina receptora:</b>	Departamento de Titulación.
<b>Usuarios:</b>	Dependencias de la Administración Pública Federal.
<b>Requisitos de presentación:</b>	Solicitud por escrito, copia certificada del título de propiedad, oficio de autorización de inversión por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, original del avalúo vigente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, croquis o plano topográfico y propuesta de la dependencia interesada, respecto del servidor público que suscribirá la escritura, en representación del Gobierno Federal.
<b>Plazo oficial de resolución:</b>	20 días hábiles contados a partir de la integración de la documentación.
<b>Comprobante a obtener:</b>	Oficios de autorización de adquisición, así como de designación del Notario Público y del Patrimonio Inmueble Federal y del representante del Gobierno Federal.
<b>Cobro oficial:</b>	No previsto en la Ley Federal de Derechos.
<b>Domicilio:</b>	Salvador Novo No. 8, Módulo B, Colonia Barrio de Santa Catarina, Delegación Coyoacán, C.P. 04010, México, D.F.
<b>Horario de atención:</b>	9:00 a 18:00 horas, de lunes a viernes.
<b>Teléfono:</b>	55 54 79 14 ext. 209 y 221
<b>Fundamento jurídico administrativo:</b>	Arts. 8, 10, 11, 12, 63 y 72 de la Ley General de Bienes Nacionales; 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 50 del Reglamento Interior de la SECODAM y 8 del Reglamento de la CABIN". <sup>92</sup>

<sup>92</sup> [www.cabin.gob.mx/dgpif/servicios/index.html/](http://www.cabin.gob.mx/dgpif/servicios/index.html/).

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

### **1.2.8 Donación**

El artículo 2332 del Código Civil Federal dispone que la donación es un contrato por el que una persona transfiere a otra gratuitamente, una parte o la totalidad de sus bienes presentes.

Dicha operación se formalizará mediante contrato que para tal efecto elaborará la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 74 fracción I de la Ley General de Bienes Nacionales, el cual tendrá el carácter de escritura pública de conformidad con el párrafo segundo del citado precepto legal.

Cuando la donación provenga de un particular, dicho contrato lo elaborará la citada dependencia a través de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, de conformidad con lo previsto en los artículos 37, fracciones XIX, XX, XXI, XXII y XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 50 fracción VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y 8°, fracciones I y VI, del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Cuando se trate de una donación que efectúe una entidad federativa, municipio o entidad paraestatal en favor del Gobierno Federal, será necesario contar con el Decreto de la legislatura respectiva que autorice la donación, en el primer y segundo supuesto y del órgano de gobierno, en el último caso.

El contrato que formalice la donación del inmueble en favor del Gobierno Federal, podrá ser firmado por el Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Presidente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, el Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal, o bien, por el representante del Gobierno Federal, en el caso de inmuebles utilizados por las Secretarías del Ejecutivo Federal.

Una vez suscrito por el donante y el donatario, el contrato respectivo tendrá que inscribirse en el Registro Público de la Propiedad Local y en el Registro Público de la Propiedad Federal.

De igual manera, a continuación se cita el procedimiento establecido por la citada autoridad que se encuentra en la dirección de internet.

#### **"FORMALIZAR LA ADQUISICIÓN DE INMUEBLES A TÍTULO GRATUITO A FAVOR DEL GOBIERNO FEDERAL.**

- Inicia a petición de la Dependencia Interesada.
- Consiste en elaborar el contrato de donación mediante el cual se transmite la propiedad de un inmueble a favor del Gobierno Federal, previa la revisión y análisis de la documentación correspondiente. En su caso, designar al notario público del Patrimonio Inmueble Federal que formalice la operación y la autorización de la escritura correspondiente. Así mismo, a petición de parte, efectuar la designación de representante del Gobierno Federal que suscriba el instrumento jurídico mediante el cual se transmita la propiedad del inmueble.

- Ver requisitos, plazo de resolución, comprobante a obtener, cobro oficial, fundamentación jurídica, oficina receptora y observaciones.

<b>Trámite:</b>	Formalizar la adquisición de Inmuebles a título gratuito en favor del Gobierno Federal.
<b>Dependencia:</b>	Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.
<b>Descripción del trámite:</b>	Consiste en elaborar el contrato de donación mediante el cual se transmite la propiedad de un inmueble a favor del Gobierno Federal, previa la revisión y análisis de la documentación correspondiente. En su caso, designar al notario público del Patrimonio Inmueble Federal que formalice la operación y la autorización de la escritura correspondiente. Así mismo, a petición de parte, efectuar la designación de representante del Gobierno Federal que suscriba el instrumento jurídico mediante el cual se transmite la propiedad del inmueble.
<b>Oficina receptora:</b>	Departamento de Titulación.
<b>Usuarios:</b>	Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Gobiernos Estatales o Municipales y del Distrito Federal, personas físicas o morales.
<b>Requisitos de presentación:</b>	Solicitud por escrito, copia certificada del título de propiedad, certificado vigente de libertad de gravámenes, certificado vigente de no adeudos fiscales, croquis o plano topográfico, documento que acredite la personalidad del funcionario que intervendrá en la firma del contrato de donación y, según sea el caso, publicación oficial del gobierno local que contenga la resolución por la que la autoridad competente autoriza que se efectúe la donación cuando se trate de donaciones procedentes de gobiernos de los estados y del Distrito Federal; acuerdo del órgano de gobierno o su equivalente de la persona moral o entidad por el que se autorice la donación y copia certificada del acta constitutiva de la persona moral o entidad, cuando se trate de donaciones provenientes de entidades paraestatales y personas morales de derecho privado.
<b>Plazo oficial de resolución:</b>	60 días hábiles contados a partir de la integración de la documentación.
<b>Comprobante a obtener:</b>	Contrato de donación o, según se trate, oficios de designación de notario público, de designación de representante y de autorización de escritura pública.
<b>Cobro oficial:</b>	No previsto en la Ley Federal de Derechos.
<b>Domicilio:</b>	Salvador Novo No. 8, Módulo B, Colonia Barrio de Santa Catarina, Delegación Coyoacán, C.P. 04010, México, D.F.
<b>Horario de atención:</b>	9:00 a 18:00 horas, de lunes a viernes.
<b>Teléfono:</b>	55 54 79 14 ext. 209 y 221
<b>Fundamento jurídico administrativo:</b>	Arts. 8, 72, y 74 de la Ley General de Bienes Nacionales; 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 50 del Reglamento Interior de la SECODAM y 8 del Reglamento de la CABIN
<b>Observaciones:</b>	El contrato de donación reúne las características legales de una escritura pública. Es el título de propiedad del Gobierno Federal. <sup>93</sup>

### 1.2.9 Permuta

La permuta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2327 del Código Civil Federal, es el contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra.

Dicha figura jurídica tiene su sustento en el artículo 58, fracción II de la Ley General de Bienes Nacionales. Operación que se formalizará a través de escritura pública otorgada ante los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal autorizados para tales efectos.

Para autorizar dicha operación será necesario la expedición del Decreto Presidencial respectivo, por las siguientes consideraciones:

<sup>93</sup> [www.cabin.gob.mx/dgpilf/servicios/index.htm](http://www.cabin.gob.mx/dgpilf/servicios/index.htm).

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

- Para desincorporar del dominio público cuando este sujeto a este régimen, el inmueble que dará el Gobierno Federal a cambio del que ingresará a su patrimonio, de conformidad con lo previsto por el artículo 17, fracción II de la Ley General de Bienes Nacionales;
- Para autorizar al Gobierno Federal a celebrar dicha operación a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; que únicamente se da a través del Decreto Presidencial;
- Para fijar la obligación de las partes para tramitar los avalúos que fijen el valor de los bienes, el cual será emitido por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
- Para imponer a las partes la obligación de pagar el precio si existieren diferencias de superficies.

Una vez publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que autorice la permuta, las partes solicitarán a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, la designación del Notario que formalizará dicha operación, así como del representante que intervendrá en representación del Gobierno Federal.

Cabe señalar, que actualmente esta figura no es utilizada ya que se ha buscado la de donaciones recíprocas, con la finalidad de que la Federación no erogue ningún gasto por el inmueble que adquirirá, esto es, por el precio del avalúo y los gastos de escrituración, para lo cual se realizarán los mismos pasos que quedaron precisados en la donación.

Finalmente, para concluir el presente capítulo podemos señalar que el patrimonio de la Federación, se constituye por el conjunto de bienes muebles e inmuebles que le son útiles para satisfacer los servicios públicos a cargo de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, del Poder Legislativo y Judicial, de los Gobiernos de los Estados y Municipios; así como para satisfacer las necesidades colectivas de sus habitantes y para desarrollar las actividades de culto público, que se conforma por los bienes de dominio público y privado de la Federación y los bienes de uso común.

Asimismo, que el Estado puede conformar su patrimonio mediante la incorporación de bienes ya sea por vías de derecho público o de derecho privado.

Como podemos advertir, el patrimonio de la Federación es vasto y muy importante, no obstante, no existen controles adecuados para su administración.

Administración que le corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de su órgano desconcentrado, Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales por conducto de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal; sin embargo, dicha dependencia únicamente se ha convertido en una

formalizadora de todos los actos tendientes al uso, goce y aprovechamiento de los inmuebles que integran su patrimonio y no en una verdadera administradora.

De ahí, que surja la inquietud de realizar el presente trabajo, ya que existe una cantidad importante de inmuebles que vienen siendo utilizados por el Gobierno Federal sin que cuente con un documento que ampare sus derechos de propiedad, y que por determinadas circunstancias no es posible su adquisición a través de las vías mencionadas en el presente Capítulo, ya que con ello se otorgaría certeza jurídica sobre sus derechos de propiedad, lo cual se verá en los capítulos siguientes para determinar si es necesaria la propuesta de reforma a la Ley General de Bienes Nacionales y establecer un mecanismo que permita su adquisición, o bien, si existe algún método de interpretación que pueda remediar tal situación.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### CONCEPTOS BÁSICOS DE LA METODOLOGÍA PARA LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LA NORMA JURÍDICA

#### 2.1 Método científico

Para dar inicio a este apartado, considero necesario definir qué se entiende por método en su aspecto general, para posteriormente abordar el tema que nos ocupa.

El Diccionario Esencial de la Lengua Española Larousse define al método como "el conjunto de operaciones ordenadas con que se pretende obtener un resultado".<sup>1</sup>

Nicola Abbagnano señala que tal acepción tiene dos significados fundamentales: "1) toda investigación u orientación de la investigación; 2) una particular técnica de investigación. El primer significado no se distingue del de investigación o doctrina. El segundo es más restringido e indica un procedimiento de investigación ordenado, repartible y autocorregible, que garantiza la obtención de resultados válidos".<sup>2</sup>

Ahora bien, una vez definido el método en su contexto general, definiremos el método científico.

En este sentido, el maestro Luis Ponce de León Armenta manifiesta que el método científico es "el proceso sistemático y razonado que el investigador de la ciencia sigue para la obtención de la verdad científica".<sup>3</sup>

Indica que "...el método científico se sustenta en la hipótesis y su comprobación y sigue el camino de la duda sistemática y aprovecha el análisis, la síntesis, la deducción y la inducción y contiene las operaciones lógicas en general, que proporcionan los recursos e instrumentos intelectuales con los que se ha de trabajar para construir el sistema de la ciencia, estudiar los hechos que son objeto de la misma y comunicar los descubrimientos y hallazgos".<sup>4</sup>

Asimismo, dicho autor indica que el método científico tiene las características siguientes:

- "Se sustenta en la confrontación sistemática del saber, partiendo de la hipótesis para su comprobación o desaprobación.

<sup>1</sup> Diccionario Esencial de la Lengua Española Larousse, Larousse Editorial, S.A., México, 1999, p. 434.

<sup>2</sup> Nicola Abbagnano, Diccionario de Filosofía, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, p. 802.

<sup>3</sup> Luis Ponce de León Armenta, Metodología del Derecho, 4a. ed., Editorial Porrúa, México, 1999, p. 77.

<sup>4</sup> Cfr., Luis Ponce de León Armenta, op. cit., p. 78.

- Busca la verdad por encima de posiciones objetivas y parciales de la realidad.
- Es un método abierto que permite la concurrencia de otros métodos y técnicas.
- Es autocrítico cuando la hipótesis no puede comprobarse, ésta es rechazada automáticamente.
- Es un método dinámico, permite el planteamiento y replanteamiento del problema investigado, su discusión y su comprobación.
- Tiene como fin fundamental la búsqueda de la verdad y el bien del hombre en toda la extensión de la palabra.<sup>5</sup>

Por otra parte, el maestro Luis Ponce de León Armenta, refiere que los principales elementos del método científico son:

- "La observación de hechos y fenómenos que permite recoger información, formular hipótesis, y someter a comprobación los datos. La observación puede ser previa o posterior a la hipótesis.
- La hipótesis es la respuesta inmediata de problemas derivados de observaciones simples o estructuradas.
- El concepto, es una abstracción obtenida de acontecimientos observados, representan una selección de ciertos fenómenos que son agrupados o clasificados juntos, que constituyen los cimientos de todo pensamiento y comunicación humana.
- El diseño de la prueba son elementos del método científico que nos permiten comprobar o reprobar las hipótesis formuladas.
- Las leyes científicas son expresiones que afirman en forma cualitativa o de preferencia cuantitativa relaciones funcionales entre dos o más variables.
- Los modelos científicos son la configuración ideal que representa de manera simplificada una teoría, enlazan lo abstracto con lo concreto, son representaciones de teorías que muestran las condiciones ideales de los fenómenos estudiados.
- Las teorías científicas es el resultado de la investigación científica, que impulsa a nuevas indagaciones, cuyos rasgos son los siguientes: es un sistema de conceptos, categorías y leyes; es el reflejo objetivo de la realidad; se encuentra indisolublemente ligado a la práctica; son estructuras completas; está condicionada social e históricamente; sirven de guía para la transformación revolucionaria de la realidad; contribuyen a transformar la naturaleza y la vida social.

---

<sup>5</sup> Ibidem. p. 78.

- Los axiomas son principios establecidos hipotéticamente.
- Los postulados son las proposiciones cuya verdad se admite sin pruebas y que es necesario para servir de base en ulteriores razonamientos.
- Los teoremas son las proposiciones que afirman una verdad demostrable.
- Los principios son considerados como base, fundamento, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discurrendo en cualquier materia".<sup>6</sup>

Ahora bien, por su parte Hugo Padilla define al método científico como: "Un rasgo característico de la ciencia, tanto de la pura como de la aplicable, es falible puede perfeccionarse mediante la estimación de los resultados a los que lleva y mediante el análisis directo".<sup>7</sup>

Considera que los pasos principales del método científico son los siguientes:

- "Enunciar preguntas bien formuladas y verosímilmente fecundadas.
- Arbitrar conjeturas fundadas y contrastables con la experiencia, para contestar a las preguntas.
- Derivar consecuencias lógicas de las conjeturas.
- Arbitrar técnicas para someter las conjeturas a contrastación.
- Someter a su vez a contrastación esas técnicas para comprobar su relevancia y la fe que merecen.
- Llevar a cabo la contrastación e interpretar sus resultados.
- Estimar la pretensión de verdad de las conjeturas y la fidelidad de las técnicas y
- Determinar los dominios en los cuales valen las conjeturas y las técnicas y formular los nuevos problemas originados por la investigación".<sup>8</sup>

Por su parte, el Doctor Rafael Sánchez Vázquez aduce que el método científico es "...un conocimiento adquirido como resultado de la actividad de la ciencia, por lo tanto, es un producto de la experiencia acumulada, racionalizada y probada por la humanidad en el curso histórico del desarrollo de la ciencia".<sup>9</sup>

El propio autor manifiesta que existen cuatro sentidos fundamentales que encierran el concepto del método que son: "1) el método en sentido filosófico, que está constituido por el conjunto de operaciones intelectuales por los que una disciplina trata de alcanzar las verdades que persigue, las demuestra y verifica, lo

<sup>6</sup> Cfr., Luis Ponce de León Armenta, op. cit., pp.80-89.

<sup>7</sup> Cfr., Hugo Padilla, El Pensamiento Científico, Serie Temas Básicos, Editorial Trillas, p. 143.

<sup>8</sup> Idem, p. 139.

<sup>9</sup> Rafael Sánchez Vázquez, Metodología de la Ciencia del Derecho, 4a. ed., Editorial Porrúa, México, 1999, p. 5.

que es inherente a todo sistema científico; 2) el método actitud concreta en relación con el objeto, en este aspecto dicta las formas concretas de enfocar u organizar la investigación; 3) el método ligado a una tentativa de explicación, persigue ante todo un esquema explicativo y 4) el método relacionado con un dominio particular, el cual se aplica a una esfera específica y supone una forma de proceder que es la propia".<sup>10</sup>

Ahora bien, la maestra Gloria Moreno Navarro manifiesta que el método científico es ..."un método absoluto, real, único, auténtico y de carácter universal para llegar al conocimiento; por tanto, la única forma de hacer ciencia es por medio del método científico".<sup>11</sup>

De igual manera, la propia autora citando a Mario Bunge, manifiesta que el método científico se logra a través de las siguientes etapas:

- "Planteamiento del problema que se constituye por
  - a) Reconocimiento de los hechos: examen del grupo de los hechos, clasificación preliminar y selección de los que probablemente sean relevantes en algún respecto.
  - b) Descubrimiento del problema: hallazgo de alguna laguna o incoherencia en el cuerpo del saber.
  - c) Formulación del problema: planteamiento de una pregunta que tiene probabilidad de ser la correcta, esto es: reducción del problema a su núcleo significativo, probablemente soluble y en lo posible fructífero, con ayuda del conocimiento disponible.
- La construcción de un modelo teórico que se conforma por:
  - a) Selección de los factores pertinentes: invención de suposiciones plausibles relativas a las variables que probablemente son pertinentes.
  - b) Invención de las hipótesis centrales y de las suposiciones auxiliares: propuesta de un conjunto de suposiciones concerniente a los nexos entre las variables pertinentes.
  - c) Traducción matemática: cuando sea posible, traducción de las hipótesis o de parte de ellas, a alguno de los lenguajes matemáticos.
- Deducción de consecuencias particulares constituida por:
  - a) Búsqueda de soportes racionales: deducción de consecuencias particulares que pueden haber sido verificables en el mismo campo o en campos contiguos.
  - b) Búsqueda de soportes empíricos: elaboración de predicciones (o retrodicciones) sobre la base del modelo teórico y de datos empíricos disponibles o concebibles.
- Prueba de la hipótesis
  - a) Diseño de la prueba: planteamiento de los medios para poner en prueba las predicciones; diseño de observaciones, mediciones, experimentos y demás operaciones instrumentales.
  - b) Ejecución de la prueba: realización de las operaciones y recolección de datos.
  - c) Elaboración de los datos: clasificación, análisis, evaluación, reducción, etc., de los datos empíricos.

<sup>10</sup> Cfr., Rafael Sánchez Vázquez, op. cit., p. 6.

<sup>11</sup> Gloria Moreno Navarro, Teoría del Derecho, 1a. ed., Editorial McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V., México, 1999, p. 9.

- d) Influencia de la conclusión: interpretación de los datos elaborados a la luz del modelo teórico.
- Introducción de las conclusiones en la teoría formada por:
  - a) Comparación de las conclusiones con las predicciones: contraste de los resultados de la prueba con las consecuencias del modelo teórico, precisando en qué medida éste puede considerarse confirmado o disconformado (inferencia probable).
  - b) Reajuste del modelo: eventual corrección o reemplazo del modelo.
  - c) Sugerencias acerca del trabajo ulterior: búsqueda de lagunas o errores en la teoría y/o los procedimientos empíricos, si el modelo ha sido disconformado, examen de posibles extensiones y posibles consecuencias en otros apartados del saber".<sup>12</sup>

Por su parte, el maestro Jorge Witker define al método científico como "el procedimiento intelectual o material que utiliza un sujeto para penetrar, comprender, analizar, transformar o construir un objeto de conocimiento".<sup>13</sup>

Finalmente, y después de analizar los diversos conceptos que sobre el método científico han dado los doctrinarios que hemos mencionado con anterioridad, concluyo que el método científico es el procedimiento planeado que se sigue en la investigación para descubrir las formas de existencia de los procesos del universo, con el propósito de elaborar la ciencia, el cual tendrá que ser sustentado por la realización de la hipótesis y su comprobación para buscar una verdad absoluta, la cual tenga el carácter de universal.

En este sentido, el método científico es el procedimiento planeado que se sigue en la actividad científica para descubrir las formas de existencia de los procesos, distinguir las fases de su desarrollo, desentrañar sus enlaces internos y externos, su interacción con otros procesos para profundizar los conocimientos adquiridos y demostrarlos.

La formulación del método científico plantea la necesidad de estudiar sistemáticamente los procedimientos particulares seguidos en las investigaciones concretas, seleccionando los resultados eficaces y excluyendo, al mismo tiempo, los resultados inoperantes o equivocados.

Por último, podemos señalar que el método científico es un método específico que, para el pensamiento es la única manera de apropiarse de lo concreto, para reproducirlo bajo la forma de un pensamiento concreto, solamente ese método permite al teórico resolver su problema fundamental, es decir, la transformación en conceptos de los datos de la experiencia, de la imaginación y la representación.

---

<sup>12</sup> Idem, pp. 10-11.

<sup>13</sup> Jorge Witker, Metodología Jurídica, Editorial McGraw-Hill, México, 1997, p. 119.

## 2.2 Técnica jurídica

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que "el vocablo técnica, proviene del griego *teknikée*, relativo al arte, conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o arte. "Legislativa", del derecho o potestad de hacer leyes, relativo a las normas en sentido amplio, a las leyes en conjunto".<sup>14</sup>

Ahora bien, por lo que se refiere a la técnica jurídica o legislativa, el citado Diccionario indica que es "el conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes".<sup>15</sup>

Asimismo, aduce que la técnica legislativa es ..."el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas. Su objeto es el de mejorar la calidad de las leyes, consiste en un conjunto de medios y procedimientos más o menos artificiales destinados a hacer práctica y eficaz la norma jurídica en el medio social a que se le destina".<sup>16</sup>

El maestro Eduardo García Máynez define a la técnica jurídica como "el arte de la interpretación y aplicación de los preceptos del derecho vigente que tiene por objeto el estudio de los problemas relacionados con la aplicación del derecho objetivo a casos concretos".<sup>17</sup>

Así también, señala que la técnica jurídica consiste en ..."el adecuado manejo de los medios que permiten alcanzar los objetivos que aquél persigue, pero como éstos se obtienen por formulación y aplicación de normas, se tiene que distinguir la técnica de formulación y la de aplicación de los preceptos del derecho. La primera, a la que suele darse el nombre de técnica legislativa, consiste en el arte de la elaboración o formación de las leyes; la segunda atañe a la aplicación del derecho objetivo a casos singulares".<sup>18</sup>

De igual manera, señala que los problemas que forman su objeto de estudio son:

1. Interpretación
2. Integración

<sup>14</sup> Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo P-Z, México, 2001, p. 3629.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 3629.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 3630.

<sup>17</sup> Cfr., Eduardo García Máynez, *Introducción al Estudio del Derecho*, 39a. ed., Editorial Porrúa, S.A., pp. 129 y 317.

<sup>18</sup> *Idem*, p. 318.

3. Vigencia
4. Retroactividad y
5. Conflicto de leyes

Por su parte, el Doctor Francisco J. Peniche Bolio manifiesta que la ciencia del Derecho consta de dos partes: "la sistemática y la técnica jurídica. La primera tiene como objeto la exposición ordenada y coherente de un derecho positivo determinado. La segunda, estudiar los problemas que se suscitan con motivo de la aplicación del derecho a saber: los de interpretación, integración, vigencia, retroactividad y conflicto de leyes, tanto en el espacio como en el tiempo".<sup>19</sup>

Asimismo, dicho autor señala que la jurisprudencia técnica tiene por objeto: "la exposición ordenada y coherente de los preceptos jurídicos que se hallan en vigor en una época o lugar determinados y el estudio de los problemas relativos a su interpretación y aplicación y que sus ramas son: la sistemática jurídica y la técnica jurídica, llamada también doctrina de la aplicación del derecho, la primera, se ocupa de la exposición ordenada y coherente de los preceptos jurídicos que se hallan en vigor en una época y un lugar determinado y la segunda, es el arte de la interpretación y aplicación del derecho vigente".<sup>20</sup>

Por su parte, la maestra Gloria Moreno Navarro, define a la técnica jurídica como "el sistema o método para la aplicación del conocimiento del derecho, ya se trate de la creación de proposiciones jurídicas o la aplicación del derecho objetivo a casos prácticos. Es un instrumento para la resolución de conflictos que emanan por la aplicación de las normas que integran a determinado sistema jurídico".<sup>21</sup>

De las definiciones mencionadas con anterioridad podemos concluir que la técnica jurídica es un procedimiento mediante el cual se resuelve un conflicto a través de la aplicación del derecho objetivo a casos concretos, entendiéndose por derecho objetivo el conjunto de normas que imponen deberes y conceden facultades.

La técnica jurídica es una rama de la jurisprudencia técnica que tiene como finalidad la aplicación e interpretación de los preceptos jurídicos que se encuentran vigentes en un lugar y época determinados.

---

<sup>19</sup> Francisco J. Peniche Bolio, *Introducción al Estudio del Derecho*, 11a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, pp.153-154.

<sup>20</sup> Cfr., Francisco J. Peniche Bolio, *op. cit.*, pp.155-156.

<sup>21</sup> Gloria Moreno Navarro, *op. cit.*, pp. 95-96.

### 2.3 Interpretación

El maestro Eduardo García Máynez indica que "la interpretación en general significa desentrañar el sentido de una expresión".<sup>22</sup>

Señala que de acuerdo con los análisis de Edmundo Husserl los elementos de la interpretación son:

- "La expresión en su aspecto físico (el signo sensible; la articulación de sonidos en el lenguaje hablado, los signos escritos sobre el papel, etcétera).
- La significación. Lo que la expresión significa es el sentido de la misma. Parece que la significación es el objeto a que la expresión se refiere, pero no es así, porque entre la expresión y el objeto hay un elemento intermedio: la significación.
- El objeto. La necesidad de distinguir la significación del objeto, resulta clara cuando, después de comparar diversos ejemplos, nos percatamos de que varias expresiones pueden tener la misma significación, pero objetos distintos; o de que es posible que tengan significación diferente, pero el mismo objeto".<sup>23</sup>

Ahora bien, el propio autor define a la interpretación de la ley como "el descubrir el sentido que encierra la ley, que aparece ante nosotros como una forma de expresión. Que suele ser el conjunto de signos escritos sobre el papel, que forman los artículos de los Códigos".<sup>24</sup>

Continúa diciendo que "el problema central de la teoría de la interpretación es saber qué se entiende por sentido de la ley. Una de las soluciones propuestas, en relación con el problema, consiste en afirmar que el sentido de la ley no puede ser sino la voluntad del legislador. Los defensores de tal postura argumentan de este modo: la ley es obra del poder legislativo; que se vale de ella para establecer el derecho; en consecuencia, su sentido debe ser el que su autor pretendió darle".<sup>25</sup>

Indica que "la interpretación es un arte y, consecuentemente, posee una técnica especial, pero como toda técnica supone el correcto empleo de una serie de medios, para la obtención de ciertos fines, resulta indispensable estudiar los métodos interpretativos, ya que el buen éxito de la actividad del intérprete dependerá de la idoneidad de los procedimientos que utilice".<sup>26</sup>

El maestro Eduardo García Máynez citando a Gény manifiesta que para éste, la finalidad de la interpretación de la ley estriba en "descubrir el pensamiento del legislador, más no acepta que la legislación sea la única fuente del derecho ni que pueda prever todas las situaciones jurídicas, para interpretar los textos legales hay

<sup>22</sup> Eduardo García Máynez, op. cit., p. 325.

<sup>23</sup> Idem, pp.325-326.

<sup>24</sup> Idem, p. 327.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 327.

<sup>26</sup> Idem, p. 331.

que remontarse al momento en que fueron formulados, en vez de tomar en cuenta las circunstancias existentes en el de la aplicación. Interpretar la ley equivale simplemente a investigar el contenido de la voluntad legislativa, con el auxilio de la fórmula que la expresa".<sup>27</sup>

Finalmente, refiere que ... "la interpretación de la ley ha de hacerse en función de la voluntad de sus autores, pero es necesario descubrir todo el contenido de esa voluntad. Cuando el legislador dicta una ley, valiéndose naturalmente de una fórmula general y abstracta, sólo tiene presentes unos cuantos casos concretos, por tanto, sería indebido restringir la aplicación a los casos que aquél pudo tener realmente en cuenta, ya que su voluntad se haya orientada hacia el establecimiento de un precepto general".<sup>28</sup>

Por su parte, el maestro Trinidad García señala que ... "la labor de interpretación jurídica no es sólo precisar el sentido de las palabras o de las frases; es también hacer trabajo de investigación para definir las reglas que deban aplicarse a la solución de los conflictos, aunque tales reglas no se desprendan directamente de los preceptos expuestos del Derecho positivo, o se desprendan en forma que no corresponda al significado gramatical de aquéllos. La interpretación jurídica hace en este sentido labor complementaria de la ley y llena los huecos de ésta. Los cuerpos de derecho positivo no se han ocupado, por lo general, de precisar las reglas a que deba sujetarse, aunque algunos lo hayan hecho en términos abstractos y generales".<sup>29</sup>

Asimismo, manifiesta que ... "el intérprete no debe aplicar la ley con un criterio lógico excesivamente formalista, debe atenerse a los fines que el precepto jurídico persiguió y tratar de que, dentro de éstos, los derechos en pugna se concilien con un espíritu de equidad o de justa igualdad para las partes; sin que se olvide que la equidad corrige al derecho conduciéndole a su destino, que no consiste en la aplicación de sus disposiciones causísticas, sino en el cumplimiento de la justicia".<sup>30</sup>

Por otra parte, dicho autor indica que se ha considerado tradicionalmente que "hay dos clases de interpretación del derecho, que emanan de la autoridad, la una, es la que hace el legislador, y se llama legislativa o auténtica; la otra, proviene del juez, y es la judicial o usual".<sup>31</sup>

Refiere que "la interpretación auténtica o emanada del legislador, no es en realidad interpretación jurídica, el legislador puede imponer un sentido determinado de la ley por medio de una ley posterior, que sólo consistía en expedir una nueva ley que complementará, aclarará o reformará la primeramente dictada, más no

<sup>27</sup> Cfr., Eduardo García Máynez, op. cit., p. 339.

<sup>28</sup> Idem, p. 340.

<sup>29</sup> Cfr., Trinidad García, Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, 21a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1972, p.147.

<sup>30</sup> Idem, pp.153-154.

<sup>31</sup> Ibidem, p. 154.

constituiría por esencia la determinación del significado intrínseco de ésta última, para aplicarla a un caso concreto".<sup>32</sup>

Por otra parte, el mencionado autor esgrime que la interpretación legislativa se diferencia de la judicial por lo siguiente:

- a) "La primera se hace en términos generales, esto es, para todos los casos que se presenten; la segunda; en cambio tiene sólo por objeto la resolución de uno o más casos concretos.
- b) La interpretación legislativa es arbitraria, ya que el legislador es libre para reformar su obra pasada y puede aun a pretexto de interpretar una ley, modificarla por medio de otra nueva. No sucede lo mismo con la interpretación judicial, cuyo fin primordial es acatar el Derecho positivo y observar las leyes vigentes.
- c) La ley dictada por vía de interpretación de anteriores disposiciones legislativas, no puede aplicarse retroactivamente ni siquiera alegando su carácter interpretativo. El legislador no está constitucionalmente capacitado para dictar leyes retroactivas, cualquiera que sea su especie. La interpretación judicial, formulada después de suscitado el conflicto, se observa en la resolución de éste, porque el juez sí puede, sin obrar retroactivamente, aplicar sus decisiones a hechos pasados".<sup>33</sup>

Por su parte, Karl Larenz define a la interpretación como "un hacer mediador, por el cual el intérprete comprende el sentido de un texto que se le ha convertido en problemático. El texto de la norma es problemático para quien lo aplica atendiendo a la aplicabilidad de la norma a un hecho de tal clase".<sup>34</sup>

Tal autor refiere que la misión de la interpretación de la ley es "evitar la contradicción de normas, contestar a las cuestiones sobre concurrencia de normas y concurrencia de regulaciones, medir de modo muy general el alcance de cada regulación y delimitar unas de otras, las esferas de regulación, siempre que esto se requiera".<sup>35</sup>

De igual manera, indica que el objeto de la interpretación es "el texto legal como portador del sentido en él depositado, de cuya comprensión se trata en la interpretación, siendo característico para el proceso de la interpretación que el intérprete sólo quiere hacer hablar al texto, sin añadir o preterir cosa alguna".<sup>36</sup>

Asimismo, argumenta que "la interpretación se la reparten la jurisprudencia de los tribunales y la Ciencia del Derecho, de modo que ésta facilita, en cierto modo, el trabajo a la jurisprudencia de los tribunales, al mostrar los problemas de la interpretación y las vías para su solución; pero aquella someta a prueba los

<sup>32</sup> Idem, p. 155.

<sup>33</sup> Ibidem, pp. 155-156.

<sup>34</sup> Karl Larenz, Metodología de la Ciencia del Derecho, traducción y revisión de Marcelino Rodríguez Molinero, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, p.308.

<sup>35</sup> Idem, p. 309.

<sup>36</sup> Cfr., Karl Larenz, op. cit., p. 309.

resultados en la confrontación con la problemática del caso particular y, por tanto, necesita constantemente de la ciencia del derecho para su verificación".<sup>37</sup>

El maestro Manuel Ovilla Mandujano menciona que interpretar significa "parafrasear, comentar, glosar, descifrar, desentrañar, urgar, conocer; siempre es una explicación, una traducción a otras palabras".<sup>38</sup>

Señala que existen tres tipos de interpretación que son: "del derecho, de la ley y de las normas. Dentro de estas últimas, dos subclases, las de normas generales y abstractas y las normas singulares y concretas. El eje de la interpretación de las normas jurídicas está en quien tiene la facultad legal de interpretar; no siempre son los jueces, a veces son las autoridades administrativas, la norma designa al sujeto interpretador".<sup>39</sup>

Dicho autor señala que existen los siguientes tipos de interpretación:

**"Interpretación popular de las normas o de la ley.-** Consiste en una visión no técnica y que llevan a cabo las personas no expertas en el asunto. Este caso se presenta cuando actúan los Jurados Populares.

**Interpretación doctrinal de las normas o de la ley.-** Es una visión técnica fundada en ciertos criterios y que hacen los juristas. Actualmente no existe doctrina obligatoria sin embargo, los tribunales suelen fundar sus resoluciones en las opiniones vertidas doctrinalmente.

**La interpretación judicial de las normas.-** Indica la actividad de los agentes del Poder Judicial, que declara la ley que es competente para desentrañar el sentido de las leyes. Tiene especial importancia la actividad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, cuando sienta jurisprudencia como función unificadora del criterio legal, para la aplicación de la norma al caso concreto, sirve de base a una norma individualizada.

**Interpretación auténtica o legislativa de las normas.-** Implica la definición de la norma en la propia norma y la lleva a cabo el legislador. Puede ser de dos clases: contextual, cuando se lleva a cabo en la misma norma o en la ley, y no contextual, cuando se hace en la ley posterior".<sup>40</sup>

Manifiesta que "la interpretación como problema práctico se relaciona con las diversas escuelas jurídicas que en distintas épocas han tratado de resolver el objeto o finalidad de la interpretación. Para algunos es buscar la voluntad del legislador; para otros, la norma adquiere independencia de sus autores, y varía según el

<sup>37</sup> Idem, p. 310.

<sup>38</sup> Manuel Ovilla Mandujano, Teoría del Derecho, 1a. ed., Editorial Duero, S.A. de C.V., México, 1990, p. 214.

<sup>39</sup> Idem, p. 216.

<sup>40</sup> Idem, p. 218.

momento o la circunstancia histórica de su aplicación y al final, existen teorías que sin desconocer la voluntad legislativa, sostienen que el juzgador en cada caso concreto debe substituir la voluntad del legislador, si el problema no está resuelto en la ley".<sup>41</sup>

Finalmente, señala que existen las escuelas de interpretación que a continuación se mencionan, las cuales no se detallarán por ser un apartado del capítulo siguiente.

- a) "Sistema racionalista clásico
- b) Sistema tradicional o exegético
- c) Sistema Histórico-Dogmático
- d) Sistema de Jurisprudencia Conceptual
- e) Sistema de la Teoría Crítica
- f) Sistema del Positivismo Sociológico
- g) Sistema Histórico Comparativo
- h) Sistema de la Libre Investigación Científica
- i) Sistema de Derecho Libre
- j) Sistema Analítico
- k) Sistema Kelseniano".<sup>42</sup>

Por su parte, el maestro Rafael Rojina Villegas, manifiesta que por interpretación del derecho se entiende "tanto la actividad intelectual encaminada a investigar su verdadero sentido como el resultado de esta investigación".<sup>43</sup>

Menciona que "el objeto de la interpretación jurídica no son exclusivamente las normas de esta naturaleza, sino también los hechos y los actos jurídicos, las doctrinas de los juriconsultos, los resultados de la práctica de las pruebas en el proceso, los proyectos legislativos, etcétera. La interpretación jurídica es el género y la interpretación del derecho una especie de ésta".<sup>44</sup>

Dicho autor, indica que "para la teoría subjetiva llamada también tradicional, el sentido de la ley solo es posible hallarlo conociendo la voluntad del legislador (*voluntas legislatoris*); la teoría objetiva afirma la existencia de una voluntad de la ley (*voluntas legis*) que no es la del legislador sino otra voluntad independiente y distinta de ésta, situación que es una ficción difícil de entender".<sup>45</sup>

Por último, el propio autor aduce que los elementos que se ponen en juego para la interpretación del derecho son:

---

<sup>41</sup> Idem, p. 219.

<sup>42</sup> Idem, pp. 220-226.

<sup>43</sup> Rafael Rojina Villegas, *Derecho Civil Mexicano, Introducción y Personas*, Tomo Primero, 9a. ed., Editorial Porrúa, México, 1999, p. 175.

<sup>44</sup> Idem, p. 176.

<sup>45</sup> Ibidem, p. 176.

a) "El gramatical.- Se propone hallar el significado lexicográfico de las palabras del texto legal, aplicando las reglas de la gramática, en el caso de que la redacción del texto de la ley lo precise o haga conveniente. La autorización de este método de resolver las cuestiones que se plantean ante los tribunales, equivaldría a sustituir el régimen de derecho legislado por el de la libre determinación judicial, situación que dentro del régimen mexicano no se podría dar sin antes destruir la Constitución federal.

b) El elemento lógico.- Opera por medio de razonamientos para deducir, mediante ellos, el pensamiento real del legislador, y compara el texto legal con otros relativos al mismo objeto. Sigue un proceso de descomposición del pensamiento inspirador de la ley para establecer las relaciones existentes entre los distintos elementos que lo integran.

c) Elemento histórico.- Busca en los antecedentes de la ley (trabajos preparatorios, discusiones parlamentarias, circunstancias que determinan su formación, etcétera) su verdadero sentido. La interpretación de la ley se facilita cuando el intérprete conoce las circunstancias en que se produjo el pensamiento jurídico y político de aquél entonces, las ideas morales imperantes, en suma el ambiente en que fue elaborada y dictada.

d) Elemento sistemático.- El jurista no debe olvidar nunca que el derecho positivo forma un sistema. La comprensión del sistema constituye, no sólo una ayuda sino una verdadera necesidad para el conocimiento exacto del sentido de sus disposiciones particulares".<sup>46</sup>

## 2.4 Integración

La Enciclopedia Jurídica Omeba, dispone que ..."el debatidísimo problema de las lagunas del derecho y de las lagunas de la ley está ampliamente ligado al tema de la integración de la ley procesal, pero no en cuanto a su existencia y practicidad pues -tanto para los partidarios de la plenitud hermética del Derecho como para los que creen en la existencia de las lagunas del derecho- es necesario integrar la ley".<sup>47</sup>

Tal Enciclopedia continúa señalando que para los primeros el integrar implica solamente "explicitar la norma que el legislador omitió pero que está en el Derecho como miembro de una pluralidad de normas que forman un sistema perfecto y continuo; para los últimos se llena la omisión del legislador al integrar la ley. La diferenciación entre la interpretación y la integración presupone para la primera la existencia de la norma a interpretar, mientras que la segunda, es la consecuencia de la falta de norma que resuelva la solución aplicable".<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Idem, pp. 182-184.

<sup>47</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVI, Editorial Driskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1985, p. 343.

<sup>48</sup> Idem, p. 344.

Así también, refiere que la integración por analogía llamada también autointegración consiste en "...aplicar a una situación no prevista, la norma establecida para una situación similar, utilizando para ello un procedimiento inductivo-deductivo, puede presentar diversas formas: homogénea en sentido estricto, cuando la norma integrante pertenece a la misma legislación procesal que la integrada; homogénea en sentido amplio, cuando la norma integrante pertenece a una legislación procesal distinta de la integrada; heterogénea cuando la norma integrante pertenece a una ley no procesal. Cuando el juez no encuentra dentro del ordenamiento jurídico una institución análoga debe recurrir a los principios generales del derecho a fin de realizar la llamada concreción".<sup>49</sup>

Por su parte, el maestro Ignacio Galindo Garfias citando a Geny manifiesta que la integración consiste en "suplir el silencio de las normas contemplando aquéllas mediante la elaboración de una nueva fórmula que no está contenida en el ordenamiento, para lo cual los juristas han recurrido primeramente a la analogía y posteriormente, si el método analógico resultare ineficaz, deberá resolverse el caso conforme a los principios generales del Derecho".<sup>50</sup>

En este mismo sentido, indica que "la situación que se presenta cuando la ley es omisa, frente a un caso no contemplada por ella, se conoce con el nombre de lagunas de la ley. Estas lagunas deben ser colmadas por el juzgador mediante el procedimiento de integración de la ley. La integración de la ley se lleva a cabo, completando los preceptos mediante la elaboración de otros que no se encuentran expresamente contenidos en las disposiciones formuladas por medio del acto legislativo".<sup>51</sup>

Manifiesta que los procedimientos de "interpretación y de integración de la ley son diversos. En la interpretación, el intérprete trabaja frente a una disposición legislativa y su labor consiste en aprender o desentrañar el significado de lo que el precepto expresa; en la integración por el contrario, la ley es omisa, el caso concreto está comprendido en la hipótesis de un precepto (se trata de silencio o insuficiencia de la ley). La interpretación supone la existencia de un precepto jurídico; por medio de la integración, se trata de elaborar el precepto".<sup>52</sup>

Continúa diciendo que "...la analogía en el caso de las lagunas de la ley, cesa la labor propiamente interpretativa para dar lugar al esfuerzo integrador, que se lleva a cabo, en primer lugar, por medio de la analogía, el juzgador crea una nueva y distinta regla fundada en la identidad de razón, para aplicar un determinado precepto a un caso no previsto partiendo del principio de que donde existe la misma razón, debe aplicarse la misma disposición, es decir, cuando un hecho no previsto en la ley presenta las mismas características fundamentales, de otro previsto en determinado

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 344.

<sup>50</sup> Cfr., Ignacio Galindo Garfias, *Derecho Civil Primer Curso, Parte General, Personas, Familia*, 11a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, p.190.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 190.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 190.

precepto, la razón autoriza aplicar al caso no previsto, la disposición que se refiere a un caso semejante".<sup>53</sup>

Señala que la analogía es el método que nos lleva a la fuente original del Derecho, para disciplinar así los casos semejantes, no expresamente contemplados.

Tal autor menciona que el fundamento de la analogía es ... "la aplicación del principio de igualdad jurídica, en virtud del cual exige que casos semejantes sean disciplinados también por normas semejantes. El procedimiento analógico no tiende a investigar la voluntad del legislador, sino a conocer la ratio legis de un precepto, para aplicarlo a un caso semejante no previsto".<sup>54</sup>

El intérprete debe tener siempre en consideración que la aplicación del procedimiento analógico está regido por "la naturaleza real de la relación y por el principio del Derecho positivo. Ambos elementos constituyen los límites infranqueables para la aplicación de la analogía".<sup>55</sup>

Para Oscar Morineau integrar el derecho significa "formular el precepto aplicable al caso concreto, frente a la falta de tal precepto en el orden jurídico vigente, integrar la norma no significa que el juez con tal de resolver deba crear la regla a su antojo, pues si bien existe una laguna en la ley, no así en el derecho ya que éste está integrado por multitud de principios que le dan su estilo y sentido fundamental en cada época y que le dicen al juez como proceder a regular el caso individual".<sup>56</sup>

Asimismo, dicho autor considera respecto a la integración lo siguiente:

- a) "Que no está permitido recurrir a la integración cuando existe ley expresa aplicable al caso concreto o puede encontrarse mediante la reunión de elementos expresos encontrados en el orden vigente. Debe darse primacía al Derecho vigente, no está permitido recurrir directamente al concepto de valor jurídico para crear la regla, porque con ello se daría cabida a la arbitrariedad y se invadiría la esfera del legislador.
- b) Solamente cuando existe una laguna debemos recurrir a los principios generales del derecho, dando preferencia a los más próximos, encontrados mediante el procedimiento lógico de analogía. Si esta posibilidad no existe, el siguiente paso consiste en buscar por inducción y sacando del orden jurídico vigente, el principio jurídico que servirá de fundamento para formular la regla del caso concreto.
- c) El juez deberá recurrir a la equidad, haciendo un estudio exacto del caso concreto y regulándolo mediante una regla justa construida especialmente para regirlo.

---

<sup>53</sup> Idem, p. 191.

<sup>54</sup> Ibidem p. 191.

<sup>55</sup> Idem, p. 192.

<sup>56</sup> Cfr., Oscar Morineau, Introducción al Estudio del Derecho, 1a. reimposición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 444.

- d) La diferencia fundamental entre la interpretación e integración es la siguiente: al interpretar se encuentra el sentido del precepto o preceptos expresos existentes en el orden jurídico aplicables al caso concreto; por el contrario, al integrar se verifica primero la falta de precepto expreso y después se procede a formular la norma aplicable al caso concreto, sacándola del orden jurídico. En el primer caso, el objeto dado es la ley expresa, los preceptos individuales; en el segundo, el objeto dado es el orden jurídico de donde se extrae el principio más próximo posible aplicable para integrar la norma individual.<sup>57</sup>

Por su parte, el maestro Eduardo García Máynez, señala que existen los métodos de integración siguientes:

a) **"La analogía.-** supone una identidad parcial. Dos objetos son análogos cuando presentan algunas notas comunes; idénticos cuando todas sus notas coinciden. La analogía consiste en atribuir a situaciones parcialmente idénticas (una prevista y otra no prevista en la ley), las consecuencias jurídicas que señala la regla aplicable al caso previsto. Ello equivale a formular una norma nueva cuyo supuesto expresa en abstracto las características del caso no previsto, y atribuir a éste, las consecuencias que produciría la realización del previsto, si bien entre uno y otro hay identidad parcial. No debe hablarse de aplicación analógica de un precepto a un caso no previsto, sino de creación o formulación analógica de una norma nueva, cuya disposición es idéntica a la de aquél precepto, pero cuyos supuestos son semejantes".<sup>58</sup>

Asimismo, dicho autor aduce que ..."la analogía jurídica, o mejor dicho, el razonamiento jurídico por analogía supone un previo juicio de valor sobre dos situaciones de hecho, la prevista y la imprevista, lo que justifica la aplicación de la disposición de una ley a un caso no previsto no es la simple analogía de situaciones, sino la existencia de razones iguales para resolver uno y otro del mismo modo. Decidir si dos hechos deben producir las mismas consecuencias de derecho no es un problema lógico sino axiológico, ya que supone un juicio de valor sobre aquéllos".<sup>59</sup>

b) **"Los principios generales del derecho.-** Casi todos los Códigos modernos disponen que, en aquéllos casos en que no es posible resolver una situación jurídica de acuerdo con la analogía, debe recurrirse a los principios generales del derecho".<sup>60</sup> ..."Para ciertos tratadistas, principios generales son los del derecho romano; algunos afirman que se trata de los universalmente admitidos por la ciencia, y otros, los identifican con los del derecho justo o natural. Cuando se afirma que los principios generales son los del derecho natural, quiere decirse que, a falta de disposición formalmente válida, debe el juzgador formular un principio dotado de validez intrínseca, a fin de resolver la cuestión concreta sometida a su conocimiento.

<sup>57</sup> Idem, p. 452.

<sup>58</sup> Cfr., Eduardo García Máynez, op. cit., pp. 368-369.

<sup>59</sup> Idem, p. 370.

<sup>60</sup> Ibidem, p. 370

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Queda excluida, por tanto, la posibilidad legal de que falle de acuerdo con sus opiniones personales".<sup>61</sup>

Dicho autor manifiesta que la fórmula de integración más feliz que ha logrado acuñarse es la que consagra el artículo 1º del Código Civil Suizo, que dice: "La ley rige todas las materias a las cuales se refieren la letra o el espíritu de cualquiera de sus disposiciones. A falta de una disposición legal aplicable, el juez resuelve de acuerdo con el derecho consuetudinario y, a falta de costumbre, de acuerdo con las reglas que estableciera si tuviese que proceder como legislador. Se inspira en las soluciones consagradas por la doctrina y la jurisprudencia".<sup>62</sup>

c) "**Equidad.**- El concepto clásico de equidad fue acuñado, con precisión y claridad inimitables por Aristóteles y la más aceptada por los juristas modernos. La equidad desempeña la función de un correctivo, es un remedio que el juzgador aplica, para subsanar los defectos derivados de la generalidad de la ley. Las leyes son por esencia, enunciados generales, por amplias que sean no pueden abarcar todos los casos. Hay múltiples situaciones que escapan a la previsión del más sagaz legislador. La aplicación fiel de una norma a una situación determinada, podría resultar, a veces inconveniente o injusta. En tales circunstancias debe el juez hacer un llamamiento a la equidad, para atemperar los rigores de una fórmula demasiado genérica, la equidad es por consiguiente, de acuerdo con la concepción aristotélica una virtud del juzgador".<sup>63</sup>

El propio autor señala que el recurrir a la equidad permite, según Aristóteles, "corregir la generalidad de la ley, y substituir a la justicia legal abstracta, la absoluta justicia del caso concreto".<sup>64</sup>

Por su parte, la maestra Gloria Moreno Navarro argumenta que la interpretación jurídica es "uno de los problemas de aplicación de la ley, ya que se da cuando no existe un precepto jurídico aplicable al caso concreto que es planteado ante una autoridad que se enfrenta a situaciones no previstas, teniendo que cubrir, colmar o completar la ley. La integración es la técnica que el encargado de aplicar la ley utiliza para colmar lagunas y determinar el derecho aplicable al caso sujeto a su conocimiento".<sup>65</sup>

Asimismo, la propia autora argumenta que en la práctica, "los procedimientos de integración en la ley, no siempre resultan satisfactorios, y por ello, surgen las llamadas operaciones lógicas como medios de integración ante la necesidad inminente de encontrar la solución al problema".<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Idem, p. 371.

<sup>62</sup> Idem, p. 372.

<sup>63</sup> Idem, p. 373.

<sup>64</sup> Idem, p. 374.

<sup>65</sup> Cfr., Gloria Moreno Navarro, op. cit., pp. 121-122.

<sup>66</sup> Ibidem, p. 122.

De igual manera, indica que los medios de integración son los que a continuación se detallan:

- a) A contrario sensu (en sentido contrario)
- b) A pari (a la par)
- c) A majori ad minus (de mayor a menor)
- d) A minori ad mayus (de menor a mayor)
- e) Papel de la costumbre y la equidad
- f) Analogía y principios generales del derecho.

**"A contrario sensu:** se da cuando en determinado texto legal existe una solución que limita el caso a que se refiere, entonces podrá interpretarse en sentido contrario que las no contempladas por ella deben de ser objeto de una solución contraria.

**Argumentos a pari, a majori ad minus, a minori ad mayus:** estos argumentos en su conjunto constituyen lo que se denomina "razonamiento de analogía". Los argumentos constituyen aplicaciones distintas del mismo procedimiento científico y además presumen el estudio profundo de las disposiciones de la ley.

**Papel de la costumbre y la equidad:** De acuerdo con la doctrina romano-canónica, la costumbre tiene dos elementos, subjetivo uno y otro objetivo. El primero consiste en la idea de que el uso en cuestión es jurídicamente obligatorio y debe aplicarse, el segundo es la práctica, suficientemente prolongada, de un determinado proceder. *Inveterata consuetudo et opinio juris seu necessitatis*. El reconocimiento de la obligatoriedad de una costumbre por el poder público, se manifiesta expresamente cuando la ley así lo señala, así por ejemplo, que a falta de precepto aplicable a una determinada controversia, deberá el juez recurrir a la costumbre, y tácito, que consiste en la aplicación de una costumbre a la solución de casos concretos".<sup>67</sup>

La citada autora haciendo referencia a Walter Heinrich distingue tres formas de costumbre.

1. "Delegante: se da cuando por medio de una norma jurídica no escrita se autoriza a determinada instancia para crear derecho escrito. La costumbre se haya supraordinada a la ley.
2. Delegada: la ley remite a la costumbre para la solución de determinadas controversias, no puede ser contraria a los preceptos de la ley. La costumbre se haya subordinada a la ley.
3. Derogatoria: la costumbre es contraria a los preceptos legales.

---

<sup>67</sup> Idem, pp. 123-124.

Asimismo, menciona que en el derecho mexicano la costumbre desempeña un papel secundario, es obligatoria cuando la ley expresamente así lo señala, es una fuente supletoria del derecho mexicano.

**"Equidad.-** Es un medio para corregir la ley, para darle una interpretación razonable o, en su caso, integrarla cuando no exista precepto aplicable".<sup>68</sup>

Citando a Catán Tobeñas indica que la función de la equidad se sistematiza en los sistemas jurídicos siguientes:

- A) "De tipo negativo o subjetivo:
  - 1. La equidad como justicia extralegal
  - 2. Como justicia de aplicación discrecional.
  - 3. Como justicia intuitiva.
- B) De tipo objetivo:
  - 1. La equidad como justicia igualitaria.
  - 2. Jurídicas strictu sensu;
    - a) basadas en la consideración de los elementos individuales del derecho;
      - I. La equidad como justicia natural (iusnaturalismo)
      - II. Como justicia ideal (positivismo)
    - b) basadas en la consideración de los elementos individuales del derecho;
      - I. Como justicia singularizada (escolasticismo);
      - II. Como justicia benévola (humanitarismo cristiano);
      - III. Equidad como regla moral;
- C) mixtas o complejas".<sup>69</sup>

**"...Los principios generales del derecho:** Los principios generales que al juzgador le sirven de base para llenar lagunas en la ley, no deben oponerse a los preceptos contenidos en la ley, ya que la naturaleza del orden jurídico debe constituir un todo único y homogéneo, orden lógico capaz de suministrar una norma segura".<sup>70</sup>

Finalmente, para terminar con este punto es importante señalar que en nuestro régimen jurídico, la interpretación e integración, están consagradas en el artículo 14, párrafos tercero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 19 del Código Civil para el Distrito Federal, los cuales a la letra disponen:

" Artículo 14...

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

<sup>68</sup> Idem, p. 126.

<sup>69</sup> Ibidem, p. 126.

<sup>70</sup> Idem, p. 132.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho".<sup>71</sup>

Artículo 19. Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de la ley se resolverán conforme a los principios generales del derecho".<sup>72</sup>

Como podemos observar, el párrafo tercero del artículo 14 de la Carta Fundamental, no establece ninguna regla de interpretación, únicamente prohíbe que el juzgador aplique penas a hechos considerados como no delictuosos mediante la analogía, es decir, que para imponer una pena únicamente se tendrá que tipificar la conducta realizada por el infractor, la cual esté expresamente consagrada en la ley penal y reúna todos los requisitos para que se considere como delito, ya que en el Derecho penal se considera que no existen lagunas de la ley y por ende, no podrán ser integradas mediante la analogía, ya que la ley penal debe aplicarse exactamente, sin embargo, ello no es óbice para que tal ley pueda ser interpretada, ya que el propio artículo constitucional referido no prohíbe la interpretación sino la integración de la ley.

Ahora bien, por lo que se refiere a los juicios del orden civil el párrafo cuarto del mencionado artículo establece las reglas tanto de interpretación como de integración, sin embargo, tal disposición únicamente se constriñe a las sentencias, lo que a mi juicio es incorrecto, ya que el juzgador no sólo interpreta o integra al emitir su fallo si no durante todas las secuelas procesales, infringiéndose una limitación para el juzgador y las partes que se encuentran en contienda.

En este sentido, es importante señalar que el artículo 19 de Código Civil es más bondadoso, ya que éste refiere que las **controversias judiciales del orden civil**, deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica, entendiéndose que dicha interpretación se puede realizar el cualquier momento procesal y no sólo en la sentencia como establece el artículo 14 constitucional.

Por otra parte, cabe mencionar que tanto el párrafo cuarto del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el artículo 19 del Código Civil para el Distrito Federal, establecen las reglas de integración de la ley, lo que significa como ya vimos con anterioridad, que cuando un caso concreto no esté previsto en la ley o no se pueda interpretar de acuerdo a lo ya establecido, el juzgador deberá allegarse a los principios generales del derecho y de esta manera colmar las lagunas que existan en la ley.

<sup>71</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Porrúa, 140a. ed., Editorial Porrúa, México, 2002, p. 19.

<sup>72</sup> Código Civil para el Distrito Federal, Colección Porrúa, 66a. ed., Editorial Porrúa, México, 1997, p.46.

## 2.5 Razonamiento jurídico

Para dar inicio a este apartado es necesario definir qué significa razonamiento, en este sentido, el Diccionario Esencial de la Lengua Española Larousse lo define como: "Acción y efecto de razonar. II Serie de conceptos encaminados a demostrar algo".<sup>73</sup>

Por su parte, Nicola Abbagnano define al razonamiento de la siguiente manera: "cualquier procedimiento de inferencia o de prueba, por lo tanto, cualquier argumento, conclusión, inferencia, inducción, deducción, analogía, etc".<sup>74</sup>

Asimismo, dicha autora citando a Stuart Mill manifiesta que el razonamiento es "inferir una proposición de una o más proposiciones precedentes, creer, o pretender que se cree, en ella como conclusión de alguna otra cosa, significa razonar en el sentido más extenso del término".<sup>75</sup>

Stuart Mill excluía del ámbito del razonamiento solo "los casos en los cuales la progresión de una verdad hacia otra es sólo aparente porque el consecuente es una mera repetición del antecedente" e identificaba razonamiento e inferencia, pero esta descripción ha caído en deshuso corriente, pues actualmente el razonamiento comprende también las inferencias tautológicas que se consideran propias de la matemática y la lógica. Sin embargo, la clasificación fundamental de los razonamientos es la que los divide en razonamientos deductivos e inductivos. Esta distinción ya establecida por Aristóteles se conserva por lo común hasta ahora".<sup>76</sup>

De lo señalado con anterioridad, podemos concluir lo siguiente:

- El razonamiento consiste propiamente en obtener proposiciones nuevas a partir de otras ya existentes.
- Es una manera de eslabonar proposiciones mediante los conceptos relacionados con éstas.
- Es una concatenación de proposiciones, aunque no sean necesariamente consecuente.
- Las proposiciones inconexas nunca establecen razonamiento ni tampoco la colección de proposiciones entre las cuales no se encuentran vinculaciones racionales o una sucesión de proposiciones yuxtapuestas.
- En algunos razonamientos, todas las proposiciones que los constituyen son categóricas, es decir, afirman o niegan un hecho.

<sup>73</sup> Diccionario Esencial de la Lengua Española Larousse, 31a. reimpresión, Larousse Editorial, S.A., p. 557.

<sup>74</sup> Nicola Abbagnano, op. cit., p. 987.

<sup>75</sup> Ibidem, p. 987.

<sup>76</sup> Ibidem, p. 987.

## 2.6 Retroactividad

Al respecto, el maestro Eduardo García Máynez señala que para abordar el problema de la retroactividad es necesario hacer referencia a las principales teorías que tratan lo relativo, entre las cuales están "la de los derechos adquiridos, conocida también con el nombre de clásica; la de Roubier y Planiol,<sup>77</sup> y la de las situaciones legales abstractas y concretas, establecida por Bonnacase".<sup>77</sup>

Manifiesta que tales teorías indican lo siguiente:

• "Teoría de los derechos adquiridos.- Suele considerarse a Merlin como el expositor más brillante de esta doctrina, una ley es retroactiva cuando destruye o restringe un derecho adquirido bajo el imperio de una ley anterior. No lo es en cambio si aniquila una facultad legal o una simple expectativa. La tesis gira entorno de tres conceptos jurídicos fundamentales, a saber: el derecho adquirido, el de facultad y el de expectativa.

• Tesis de Paul Roubier.- La base de la teoría del conflicto de leyes en el tiempo reside en la distinción del efecto retroactivo y el efecto inmediato de la ley. Las normas legales tienen efecto retroactivo cuando se aplican a:

- a) A hechos consumados bajo el imperio de una ley anterior (*facta praeterita*);
- b) A situaciones jurídicas en curso, por lo que toca a los efectos realizados antes de la iniciación de la vigencia de la nueva ley (*facta pendencia*).

Si la nueva ley se aplica a las consecuencias aún no realizadas de un hecho ocurrido bajo el imperio de la precedente, no tiene efecto retroactivo sino inmediato. En lo que respecta a los hechos futuros (*facta futura*) es evidente que la nueva ley nunca puede ser retroactiva, el problema de la retroactividad se refiere a las consecuencias jurídicas de un hecho realizado bajo el imperio de una ley, cuando, en el momento en que se inicia la vigencia de una nueva norma, tales consecuencias no han acabado de producirse. Por tanto Roubier distingue los efectos realizados antes de la iniciación de la vigencia de la segunda, de los que no se han realizado todavía al llegar a esa fecha.

• Tesis de Planiol.- sustenta que las leyes son retroactivas cuando vuelven sobre el pasado, sea para apreciar las condiciones de legalidad de un acto, sea para modificar o suprimir los efectos ya realizados, de un derecho. Fuera de estos casos no hay retroactividad y la ley puede modificar los efectos futuros de hechos o actos incluso anteriores, sin ser retroactiva.

• Tesis de Bonnacase.- Se basa en la distinción entre situaciones jurídicas abstractas y concretas. Según tal autor una ley es retroactiva cuando modifica o extingue una situación jurídica concreta, no lo es en cambio, cuando simplemente limita o extingue una situación abstracta, creada por la ley precedente. Señala que Bonnacase por situación jurídica entiende la manera de ser de cada uno, relativamente a una regla de derecho o a una situación jurídica, pueden ser abstractas y concretas, la primera es la manera de ser eventual o teórica de cada uno en relación con una ley determinada, la segunda es la manera de ser derivada para cierta persona de un acto o hecho jurídico, que pone en juego, en su provecho o a su cargo, las reglas de una institución jurídica, e ipso facto, le confiere las ventajas y obligaciones inherentes al funcionamiento de esa institución".<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Cfr., Eduardo García Máynez, op. cit., p. 390.

<sup>78</sup> Idem, pp. 392-396.

Ahora bien, el maestro Ignacio Galindo Garfias aduce que "se han elaborado diversas teorías en busca de un criterio para determinar cuándo puede decirse que existe aplicación retroactiva de la ley, y sobre todo, para esclarecer aquellas situaciones en que no existe retroactividad propiamente, aun cuando una ley se aplique aparentemente a situaciones pasadas".<sup>79</sup>

Asimismo, señala que existen diversas teorías que pretenden definir los límites de aplicación de la ley en el tiempo, de acuerdo con el criterio que cada uno de sus autores sustenta, entre las que se encuentran: la Teoría de los Derechos Adquiridos; Teoría de Savigny y Simoncelli, Teoría de los hechos cumplidos, Teoría de Planiol y Paul Roubier y Teoría de Bonnecase.

"La **teoría de los derechos adquiridos**.- se considera clásica en materia de retroactividad de leyes; su principal expositor fue el jurista francés Merlin, quien sostuvo que no basta que una ley se aplique al pasado, para que se considere retroactiva. Se requiere que su aplicación al pasado se traduzca en el desconocimiento de derechos adquiridos. La simple expectativa de derecho, puede ser desconocida por una ley posterior, sin que esto indique retroactividad.

El maestro Ignacio Galindo Garfias, menciona que dicha teoría ha tenido graves críticas como son:

- La expresión es impropia, cómo es posible hablar de un derecho no adquirido, si el derecho existe, es porque lo ha adquirido su titular.
- Falta de claridad para resolver el problema planteado. Sólo pueden ser derechos adquiridos los patrimoniales. No encuentran una protección eficaz dentro de la doctrina aquellos otros derechos que no tienen tal carácter.
- No es posible determinar si el derecho ha ingresado o no al patrimonio de una persona; aunado a que es necesario precisar si se trata de un derecho adquirido o no.
- No aclara si el respeto a los derechos adquiridos alcanza a las consecuencias de esos derechos o solamente a su existencia.

**La teoría de Savigny y Simoncelli**.- Parte de la distinción de todas las leyes o normas jurídicas en dos grandes grupos: por un lado, las normas que se refieren a la adquisición de un derecho, es decir, las que establecen la unión del derecho con una persona y la pérdida del mismo en otra persona y las leyes que se refieren al modo de ser, es decir, a la transformación íntima de una institución, aunque perdure su existencia.

En lo que a retroactividad se refiere, a éstas dos categorías se deben aplicar las siguientes reglas: las que atañen a la adquisición de un derecho no pueden ser aplicadas retroactivamente, en lo concerniente a las de existencia o modo de ser de un derecho pueden aplicarse retroactivamente.

**La teoría de los hechos cumplidos (Coviello)**.- Lo que interesa no es averiguar si un derecho ha sido adquirido, sino un hecho ha sido realizado durante la vigencia de la ley anterior, porque las leyes operan directamente sobre los hechos para producir consecuencias jurídicas. Dicho autor citando a Coviello manifiesta que hay retroactividad cuando una ley nueva suprime o altera los efectos ya producidos de un hecho anterior.

<sup>79</sup> Ignacio Galindo Garfias, op. cit., p. 166.

**La teoría de Planiol y Paul Roubier.**- Planiol sostiene que la ley es retroactiva cuando vuelve sobre el pasado para apreciar las condiciones de legalidad de un acto o para modificar o suprimir los efectos de un derecho ya realizado. Paul Roubier agrega, que las leyes se dictan para regular situaciones jurídicas y como la situación jurídica se prolonga en el tiempo, el Derecho puede intervenir en una época de su desarrollo. Actuará retroactivamente, si altera lo que se ha ejecutado antes; pero su efecto será inmediato y no retroactivo cuando modifique lo que se ha realizado después de su vigencia. Tal teoría toma como base fundamental el momento en que tienen lugar los hechos.

**La teoría de Bonnacese.**- Distingue las situaciones jurídicas abstractas y las situaciones jurídicas concretas. La primera es la manera de ser o teórica de cada uno en relación con una ley determinada. La segunda es aquella que deriva en favor de cierta persona y en virtud de un acto o hecho jurídico que pone en su provecho o a su cargo las reglas de una institución jurídica e ipso facto.

Finalmente, señala que las excepciones al principio de la irretroactividad son:

- a) La derivada de la garantía contenida en el artículo 14 de la Constitución federal que ordena que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Cuando este perjuicio no existe nada impide que la ley pueda ser aplicada retroactivamente.
- b) Las leyes de orden público pueden ser aplicadas retroactivamente y desde luego, la Constitución General de la República.
- c) Las leyes interpretativas que son aquellas promulgadas para precisar el sentido y alcance de una ley anterior".<sup>80</sup>

Asimismo, el maestro Trinidad García manifiesta que "la retroactividad en términos corrientes es lo que obra sobre el pasado. Pero el concepto jurídico de la retroactividad no corresponde totalmente al común; es más restringido, porque no basta que una ley obre sobre el pasado para que debe tenersele como retroactiva; se requiere además, que produzca en esta forma determinados efectos y que perjudique a alguien".<sup>81</sup>

Las teorías acerca de la retroactividad en Derecho tratan de señalar los efectos prohibidos a que da lugar, para lo cual indica que existen las siguientes teorías:

#### **"Derechos adquiridos y expectativas"**

La teoría clásica de la retroactividad es la de los derechos adquiridos; debida originalmente a Merlin, ha tenido influencia preponderante en el Derecho francés, porque nació en Francia y fue admitida por su doctrina y jurisprudencia, así como en los países de Alemania, Italia, Portugal, España, y México. Dicha teoría enuncia que la ley es retroactiva cuando modifica o desconoce los derechos adquiridos de acuerdo con una ley anterior; y que no lo es, aún obrando sobre el pasado, si sólo rige lo que conforme a la ley derogada constituía una simple expectativa o facultad.

Crítica dicha teoría diciendo que aparece a primera vista sencilla, clara y precisa ya que únicamente es necesario determinar si hay de por medio derechos adquiridos o expectativas,

<sup>80</sup> Idem, 167-171.

<sup>81</sup> Trinidad García, op. cit., p. 115.

sin embargo, no contiene un criterio para saber si se trata de un derecho adquirido o de una expectativa, además de que muchas leyes ya sea en sí mismas o en su aplicación por los órganos encargados de ésta, modifican no los derechos nacidos al amparo de las leyes anteriores, sino sus consecuencias, bajo el imperio de la nueva ley, por tanto, tal teoría no señala si la modificación de tales consecuencias, así hecha, constituye una manifestación retroactiva de la ley.

- **Derecho e interés**

Las dificultades para precisar los conceptos de derecho adquirido y expectativa, llevaron a Laurent y a Huc, a abandonar dicho términos, substituyéndolos por derecho e interés. La ley no debe sujetar a ella los derechos nacidos bajo el imperio de la ley anterior; puede regir por lo contrario, lo que bajo esa ley constituyó sólo un interés, sin embargo, esta teoría únicamente modifica los términos pero no resuelve el problema.

- **Hechos pasados y Hechos futuros**

El principal expositor fue Planiol, quien considera que la ley nueva no debe atentar contra los efectos ya realizados de un derecho; pero que rige los efectos futuros de los hechos pasados, aunque éstos hayan tenido lugar durante la vigencia de la ley derogada. Dicha teoría se funda en una distinción arbitraria para los fines que se buscan, entre los derechos y sus consecuencias o efectos. Ningún derecho tiene consecuencia material independiente de sus efectos, porque el derecho es una facultad abstracta y su única realización estriba en sus efectos producidos por el ejercicio de aquélla. Si se afirma que todos los efectos del derecho quedan sujetos cuando son futuros, a la nueva ley, se admite la modificación del ejercicio del derecho y que este mismo cae bajo el dominio de tal ley, no obstante que haya nacido durante el imperio de la antigua y que sea su vez efecto ya realizado de un hecho anterior o de un derecho previo. No se puede decir que se respeta ese derecho, como efecto de un hecho pasado, sino se respeta también.

- **Situaciones abstractas y Situaciones concretas**

Su principal expositor fue Bonnacasse, para quien el fin de la ley es crear situaciones de derecho, que son la manera de ser de cada uno frente a la regla jurídica o a la institución del mismo orden. Cuando esta manera de ser es eventual o teórica, la situación es de orden abstracto. Cuando deriva para determinada persona de un acto o hecho jurídico que ha sido causa de que funcione la institución, y que nazcan derechos y obligaciones a favor o cargo de esa persona, la situación se convierte en concreta. Es así, que cuando la ley se expide crea situaciones abstractas, que se transforman en concretas cuando se realiza determinado hecho previsto por la misma ley, y en virtud del cual nacen derechos y obligaciones para la persona interesada. La ley retroactiva es la que no respeta las situaciones concretas nacidas de acuerdo con una ley anterior, al desconocer las ventajas jurídicas adquiridas por tal situación, o aumentar las cargas inherentes a la misma".<sup>82</sup>

Por su parte, Oscar Morineau indica que "otro problema fundamental en relación con la aplicación del derecho es el de determinar el ámbito temporal de su aplicación. Problema que consiste en determinar a que hechos es aplicable la ley, es decir, si a los acaecidos después de su vigencia o también a los anteriores".<sup>83</sup>

Aduce que "no existe ningún problema para determinar cuándo una ley es retroactiva, pues lo es siempre que extingue o modifica derechos adquiridos y se sabe en forma indubitable cuándo se adquieren los derechos. La adquisición de un

<sup>82</sup> Cfr., Trinidad García, op. cit., pp. 116-121.

<sup>83</sup> Cfr., Oscar Morineau, op. cit., p. 432.

derecho está sujeta a la Ley de Causalidad Jurídica: realizando el supuesto jurídico, automáticamente se producen las consecuencias, nacen los derechos subjetivos y los deberes jurídicos correlativos".<sup>84</sup>

Por tanto, manifiesta que ..."no es necesaria ninguna teoría para determinar cuándo existe retroactividad. La distinción que hacen las llamadas teorías, entre efectos retroactivos e inmediatos, situaciones abstractas y concretas, simples facultades y ejercicio de facultades; entre derecho como posibilidad abstracta y su utilización o goce concreto; entre derecho adquirido y simple expectativa; entre la utilización efectiva, los beneficios logrados y el derecho mismo; entre la institución jurídica, como la propiedad y la manera de ejercitar los derechos pertenecientes a dicha institución, sin embargo, no resuelven el problema sino que contribuyen a obscurecerlo. Pues todas las teorías no toman en cuenta para poder construir su teoría, algo que es indiscutible: qué es el derecho subjetivo, cuándo se adquiere y por tanto, cuándo hay retroactividad, o sea cuándo una ley posterior a su adquisición lo modifica o extingue, en perjuicio del titular".<sup>85</sup>

Refiere que el verdadero problema no consiste en determinar cuándo una ley es retroactiva sino en determinar cuándo debe serlo.

Señala que en el sistema jurídico mexicano el problema consiste en "determinar cuándo permite nuestro derecho la retroactividad, conforme al artículo 14 o a pesar del artículo 14 constitucional, para resolver esta cuestión es necesario tomar en consideración que si llegare a aplicarse en forma absoluta el principio de la irretroactividad de las leyes se volvería imposible toda legislación. El fundamento de la irretroactividad es la realización de la seguridad social. La facultad ilimitada de parte del legislador y sobre todo del juez para dictar o aplicar leyes retroactivas provocaría la incertidumbre jurídica. Por el contrario, la prohibición de modificar o destruir derechos adquiridos provocaría el estacionamiento social, por lo que el verdadero problema consiste en encontrar el justo medio entre la estática y la dinámica social, entre la seguridad y la justicia y demás valores jurídicos".<sup>86</sup>

## 2.7 Conflicto de Leyes en el Tiempo

Para dar inicio a este apartado es conveniente definir qué es el conflicto de leyes para lo cual la Enciclopedia Jurídica Omeba dispone lo siguiente: "La expresión conflictos de leyes ha sido empleada por los juristas para describir varios tipos de problemas, por ejemplo: 1) la disparidad de criterio entre leyes o códigos diversos vigentes simultáneamente en un mismo ámbito geográfico; 2) la oposición entre una norma general o federal y una local o provincial; 3) la contradicción de una ley anterior (acaso no derogada) por otra posterior en el tiempo, aplicables en un mismo

---

<sup>84</sup> Ibidem, p. 432.

<sup>85</sup> Idem, p. 433.

<sup>86</sup> Idem, p. 434.

territorio; y 4) el que hace de la coexistencia en el mundo de las naciones, de poderes legisladores, igualmente soberanos cada uno en su ámbito espacial".<sup>87</sup>

En cuanto a los problemas que se presentan en los conflictos de leyes tal Enciclopedia dispone lo siguiente:

1°) "La disparidad de criterio entre leyes simultáneamente vigentes en un mismo imperio legislativo, es generalmente resultado de la deficiente técnica legislativa, las cuales suelen intentarse corregirse con las recopilaciones ordenadas y las codificaciones, derogando todo lo que queda fuera de ellas o relegando lo demás a un valor solo supletorio.

2°) La oposición entre una norma federal y local, en los regímenes federales es donde surge más este conflicto de leyes, ya que por un lado, la falta de armonía puede derivar de haberse extralimitado uno de los dos legisladores, ya que el federal por invadir los poderes reservados a la provincia, ya el provincial por pretender resolver cuestiones privativas del legislador central.

3°) Las conflictos intertemporales, nacen de la sucesión de leyes en el tiempo destinadas a regir en un mismo imperio geográfico.

4°) La coexistencia de sistemas diversos legislativos en las distintas naciones. Cada nación se da sus leyes ordinariamente aplicables en su territorio, por excepción los jueces de un Estado aplican leyes de otro o declaran la existencia de derechos nacidos al amparo de otra soberanía legislativa".<sup>88</sup>

Ahora bien, respecto al conflicto de leyes en el tiempo el maestro Eduardo García Máynez, refiere que "las normas jurídicas en principio rigen todos los hechos que, durante el lapso de su vigencia ocurren en concordancia con sus supuestos. Si un supuesto se realiza mientras una ley está en vigor, las consecuencias jurídicas que la disposición señala deben imputarse al hecho condicionante, realizado éste ipso facto se actualizan sus consecuencias normativas. Las facultades y deberes derivados de la realización de un supuesto poseen una existencia temporal más o menos larga. Algunas veces, la disposición normativa indica la duración de aquéllos; otras, tal duración es indefinida y la extinción de las consecuencias de derecho depende de ciertos supuestos".<sup>89</sup>

Por otra parte, el citado autor indica que el principio general que domina esta materia es que "la ley no debe aplicarse retroactivamente en perjuicio de persona alguna. Pero este principio no es considerado como absoluto ya que todos los autores admiten que sufre excepciones. Por tanto, se infiere la existencia de dos cuestiones capitales en materia de retroactividad: 1) qué debe entenderse por

<sup>87</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo III, Editorial Driskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1985, p. 831.

<sup>88</sup> Idem, p. 832.

<sup>89</sup> Eduardo García Máynez, op. cit., p. 388.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

aplicación retroactiva de una ley; 2) en qué casos debe una ley aplicarse retroactivamente".<sup>90</sup>

Ahora bien, el maestro Rafael Rojina Villegas aduce que en el conflicto de leyes en el tiempo, se presentan tres hipótesis que son las siguientes:

- a) "La situación jurídica objeto de estudio (hecho, acto o estados jurídicos, derecho u obligación que se trate) nació y produjo todos sus efectos bajo la vigencia de la ley anterior. En esta hipótesis no hay duda respecto de la aplicabilidad exclusiva de dicha ley antigua.
- b) La situación jurídica que se juzga, nació bajo la vigencia de la nueva ley, también será evidente que sólo ésta será la aplicable.
- c) La situación jurídica nació bajo la vigencia de la ley anterior, pero continuó produciendo sus efectos al entrar en vigor la ley nueva. En esta hipótesis es donde surge realmente el problema relativo a determinar si la ley antigua debe regular los efectos que se sigan causando cuando ya no esté en vigor, por la razón de que la situación jurídica respectiva nació bajo su vigencia; o bien, si la nueva ley debe regular dichos efectos, debido a que se actualizaron cuando ya ésta había entrador en vigor".<sup>91</sup>

Asimismo, el maestro Trinidad García, dispone que "en principio la ley debe aplicarse en los casos que se presenten desde que entre en vigor hasta que deje de tenerlo. Para determinar si es aplicable por estar vigente, hay que saber qué hechos inician su vigencia y cuáles le ponen término. No basta empero, el conocimiento de estos hechos para resolver en todos los casos el problema de tiempo de aplicación de la ley, puesto que en ocasiones ésta se aplica a hechos anteriores o posteriores a su vigencia".<sup>92</sup>

Así también, refiere que en el Derecho positivo mexicano, la iniciación de la vigencia de la ley tiene las siguientes reglas:

"a) La misma ley puede fijar la fecha en que deba entrar en vigor, siempre que sea después de su publicación, para evitar su aplicación retroactiva (arts. 3° del Código de 84 y 4° del de 28). Aunque el legislador no está jurídicamente obligado a ello, debe, para no obrar injustamente, fijar una fecha que permita el previo conocimiento de la nueva ley en todo el territorio sujeto a ella.

---

<sup>90</sup> Idem, p. 389.

<sup>91</sup> Rafael Rojina Villegas, op. cit., p. 269.

<sup>92</sup> Trinidad García, op. cit., p. 105.

b) A falta de declaración especial de la nueva ley, debía entrar en vigor conforme al Código de 84, el día de su publicación, en el lugar en que se hiciera ésta, y en otros lugares, después de que transcurriera un plazo de un día por cada veinte kilómetros de distancia entre estos lugares y el de su publicación; a ese plazo se agregaría un día más por una fracción en la distancia, excedente de diez kilómetros (arts. 2° y 4°).

c) El Código de 28 cambió el sistema anterior; si la ley no fija la fecha en que debe entrar en vigor, obligará tres días de su publicación en el lugar en que ésta se haga; tratándose de otros lugares se agregará al plazo antes dicho un día por cada cuarenta kilómetros de distancia entre estos lugares y el de la publicación, más otro día por fracción que exceda de veinte kilómetros (art. 3°).<sup>93</sup>

Dicho autor, también manifiesta que la ley no entra en vigor simultáneamente en todo lugar, conforme a estos sistemas; los efectos de su publicación son progresivos.

Continúa diciendo que... "el elemento de fin de la vigencia, se refiere a que la ley deja de tener vigor cuando pierde su fuerza obligatoria. Sólo el autor de la ley puede quitarle ésta, por medio de un acto legislativo, llamado derogación, no obstante, existen dos palabras que pueden expresar tal idea, aun cuando su significado no es idéntico; -abrogación y derogación-; el primer término significa quitar su fuerza a la ley en todas sus partes; el segundo, abolir la ley sólo en algunos de sus preceptos".<sup>94</sup>

Finalmente, argumenta que existen dos modos de revocar la ley: "el expreso y el tácito. El primero consiste en la declaración que el legislador hace explícitamente, privando de su fuerza a la ley antes dada. El segundo, queda abolida una disposición legal al expedirse cualquier nueva ley que indique que por su materia substituye a la anterior; o que contenga preceptos contradictorios de ésta, el fundamento de tal derogación es que si el legislador ha dado una disposición que varía un sistema legal, si intención ha sido que éste quede modificado y suprimidas las leyes en que se fundaba".<sup>95</sup>

Ahora bien, respecto al conflicto de leyes en el tiempo, el maestro Rafael de Pina, esgrime que es necesario tratar lo relativo a la iniciación y pérdida de la vigencia de la ley y al problema de su retroactividad e irretroactividad. Para lo cual menciona:

a) **"Iniciación y pérdida de la vigencia.**- La eficacia de la ley se inicia una vez que ha sido publicada con sujeción a los requisitos exigidos para ello, y se pierde

<sup>93</sup> Idem, pp. 106-107.

<sup>94</sup> Cfr., Trinidad García, op. cit., p. 110.

<sup>95</sup> Idem, p.111.

bien por haber terminado el plazo señalado para la misma, bien por haberse cumplido la finalidad que constituía su razón de ser, bien por derogación o abrogación. Las leyes no obstante su derogación, conservan un valor que la doctrina califica de secundario".<sup>96</sup>

Citando a F. de Castro, menciona que "las leyes conservan una supervivencia especial por el respeto que el principio de irretroactividad impone en favor de los derechos adquiridos, hechos y actos realizados conforme a una ley vigente en un momento determinado. Con la derogación ha perdido la ley su fuerza creadora y organizadora y solo pervive en los restos de su pasado".<sup>97</sup>

Continúa diciendo que "el principio de irretroactividad de la ley exige que, formulada una demanda ante una tribunal, fundada en una ley derogada, pero creó una determinada situación jurídica durante su vigencia, el órgano jurisdiccional está en la necesidad ineludible de aplicarla al caso concreto a que la reclamación se refiera".<sup>98</sup>

Indica que "la derogación (privación parcial de la vigencia de una ley) y la abrogación (privación total de la vigencia), pueden revestir forma expresa o tácita. Es expresa cuando es formulada por un precepto de la ley nueva que declare que la anterior queda sin efecto, parcial o totalmente. Es tácita cuando resulta de la incompatibilidad que existe entre las disposiciones de la nueva ley y la ley anterior. La publicación de la ley constituye un requisito esencial para que tenga fuerza de obligar".<sup>99</sup>

El comienzo de la vigencia de la ley puede ajustarse al sistema simultáneo (llamado también sincrónico e instantáneo) según el cual la ley comienza a regir en todo el territorio nacional, al mismo tiempo, o al sistema sucesivo, según el cual entra en vigor un unos sitios antes que en otro.

**b) "Retroactividad e irretroactividad.-** Al respecto manifiesta que las leyes se dan para el porvenir. El pasado no es objeto de la actividad del legislador, sin embargo, la conclusión de que las leyes se dan para el porvenir y no para el pasado, no deja de tener sus excepciones, en el orden jurídico positivo y sus opositores en el terreno doctrinal".<sup>100</sup>

Indica que generalmente se ha aceptado que pueden ser retroactivas por excepción "las declaradas tales por el legislador (las de carácter político y todas las

<sup>96</sup> Rafael De Pina, Elementos de Derecho Civil Mexicano, Introducción, Personas, Familia, Volumen I, 17a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 108.

<sup>97</sup> Ibidem, p. 108.

<sup>98</sup> Ibidem, p. 108.

<sup>99</sup> Ibidem, p. 108.

<sup>100</sup> Idem, p. 110.

influidas por motivos de orden público), las penales en cuanto favorezcan al reo (por razones de humanidad), y las interpretativas, por su propia naturaleza".<sup>101</sup>

Ahora bien, el maestro Ignacio Galindo Garfias aduce que ... "con respecto al momento de iniciación de la vigencia, se presenta el problema de saber si los hechos que se realizaron de acuerdo con la ley anterior que ha cesado de tener fuerza imperativa, pueden quedar sometidos a las disposiciones de la nueva ley, problema que se conoce con el nombre de conflicto de leyes en el tiempo",<sup>102</sup> para lo cual se debe tomar en cuenta:

- A) "Que la vigencia no puede iniciarse antes de que la ley haya sido publicada (artículo tercero del Código Civil).
- B) Que en nuestro régimen jurídico, la costumbre derogatoria no tiene fuerza de validez alguna (artículo 10 del Código Civil).
- C) Que la ley pierde su fuerza obligatoria cuando ha entrado en vigor una nueva ley que de manera expresa, abroge a la anterior o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con ésta (artículo noveno del Código Civil).
- D) Que toda sentencia u orden de autoridad judicial o administrativa, ha de fundarse necesariamente en una ley expedida con anterioridad al hecho de que se trate (artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Política) y
- E) Que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna (artículo 14 de la Constitución y quinto del Código Civil)".<sup>103</sup>

La maestra Gloria Moreno Navarro, aduce que hablar de conflicto de leyes en el tiempo es ... "referirse a la vigencia que una norma jurídica puede tener; ya que después de ser promulgada entra en vigor a partir de una fecha cierta que el legislador le otorga, y deja de estarlo en otra fecha distinta o, en otras palabras, comienza a regir en un espacio y período de tiempo determinados. Sin embargo, esta norma jurídica puede ser abrogada o derogada por el propio legislador".<sup>104</sup>

En lo concerniente a la abrogación dicha autora citando a José Alberto Garrone manifiesta que "se trata de un término que en la actualidad no se utiliza en el lenguaje legislativo, y que significa la anulación o derogación total de la ley. Por extensión en la terminología jurídica se denomina así a la situación que se crea cuando por una declaración formal y solemne se deja sin efecto un mandato u otra circunstancia legalmente establecida. En la disposición por lo general siempre se expresa en los artículos transitorios de la nueva ley; que será la que substituye a la ley abrogada".<sup>105</sup>

<sup>101</sup> Ibidem, p. 101.

<sup>102</sup> Ignacio Galindo Garfias, op. cit., p. 160.

<sup>103</sup> Idem, pp. 161.

<sup>104</sup> Gloria Moreno Navarro, op. cit., p. 135.

<sup>105</sup> Ibidem, p. 135.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Citando al mismo autor continúa diciendo que "la Derogación en un sentido amplio, significa dejar sin efecto una ley o norma jurídica en general; pero en sentido estricto hay que distinguir cuatro conceptos parecidos:

1. Derogación propiamente dicha o derogación strictu sensu: consiste en dejar parcialmente sin efecto una ley.
2. Modificación o reforma: consiste en dejar sin efecto una parte de una ley y reemplazarla por otro texto.
3. Abrogación: consiste en dejar sin efecto una ley. Sin embargo, en la práctica este vocablo es reemplazado por la expresión derogación total, y aun más simplemente, por derogación. A la que ya se hizo referencia.
4. Subrogación: consiste en la sustitución de un texto legal íntegro por otro".<sup>106</sup>

Así también, la propia autora manifiesta que además de los dos conceptos fundamentales referidos con anterioridad, se encuentran dos principios que son: a) principio de irretroactividad de la ley y b) principio de retroactividad de la ley.

En lo concerniente al principio de irretroactividad indica "con fundamento en el artículo 14 constitucional, podemos sostener que en el sistema jurídico el principio de irretroactividad de la ley no existe en perjuicio de persona alguna ya que a la letra el artículo antes mencionado señala que ninguna ley dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".<sup>107</sup>

Menciona que la irretroactividad no se producirá en los siguientes casos:

1. "Cuando el hecho jurídico se origine bajo la vigencia de la ley actual.
2. Cuando el hecho, habiendo nacido durante la vigencia de la ley anterior, haya agotado todos sus efectos, antes de que la nueva ley haya entrado en vigor, dado que el principio de la seguridad jurídica exige que aquellos hechos o situaciones permanezcan inalterados".<sup>108</sup>

De igual manera señala que existen tres excepciones al principio de irretroactividad de la ley, que son:

1. "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna; cuando la aplicación de la ley no causa perjuicio, nada impide que pueda aplicarse retroactivamente (leyes penales).

<sup>106</sup> Ibidem, p. 135.

<sup>107</sup> Idem, p. 136.

<sup>108</sup> Ibidem, p. 136.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

2. Las leyes del derecho público pueden ser aplicadas retroactivamente como la Constitución General de la República.
3. Las leyes interpretativas, que son aquellas promulgadas para precisar el sentido y alcance de una ley anterior, puedan aplicarse al pasado".<sup>109</sup>

Por lo que se refiere al principio de retroactividad la citada autora esgrime que "existen diversas teorías que tratan de explicar el principio de la retroactividad de la ley, como es el caso de la teoría de los derechos adquiridos, la teoría de Savigny y Simoncelli, la teoría de los hechos cumplidos de Coviello, la teoría de Planiol y Paul Roubier, la teoría de Julián Bonnacasse, entre otros. Sin embargo, sólo parece pertinente señalar que aun cuando las diversas teorías tratan de determinar cuándo pueda decidirse que la ley se aplicará retroactivamente, o bien para determinar los casos en que no deba haber retroactividad, la Constitución en su artículo 14 establece que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, interpretando a contrario sensu, se puede señalar que la retroactividad de la ley sólo opera en los casos de beneficio para las personas que así lo decidan, como es el caso de las leyes penales, que pueden ser aplicadas retroactivamente para mejorar la situación de determinado particular y nunca para empeorarlo".<sup>110</sup>

## 2.7 Conflicto de Leyes en el Espacio

Al respecto, el maestro Eduardo García Máynez, menciona que toda ley tiene un ámbito temporal y un ámbito espacial de vigencia, lo que significa que sólo obliga por cierto tiempo, y en determinada porción del espacio.

Para dicho autor, los conflictos de leyes en el espacio "...no solamente se refieren a la determinación del ámbito espacial, sino a la del personal de vigencia de los preceptos legales no se trata únicamente de inquirir qué ley debe aplicarse en tal o cual lugar, sino de saber si a una cierta persona debe aplicarse su propia ley o la extranjera, otras veces el conflicto existe entre preceptos de diferentes provincias de un mismo Estado, o entre leyes de distintas partes de una Federación".<sup>111</sup>

Así también, manifiesta que la expresión conflicto de leyes en el espacio "no es correcta, porque tratándose de problemas de aplicación de normas de diferentes sistemas jurídicos, hablar de conflictos entre preceptos de dichos sistemas equivaldría a aceptar la existencia de una pugna de soberanía, por tanto, sería preferible emplear la expresión problemas sobre la autoridad extraterritorial de la ley".<sup>112</sup>

<sup>109</sup> Idem, p. 137.

<sup>110</sup> Idem, p. 138.

<sup>111</sup> Eduardo García Máynez, op. cit., p. 403.

<sup>112</sup> Cfr., Eduardo García Máynez, op. cit., p. 404.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Continúa diciendo dicho autor que "los conflictos de leyes en el espacio se reducen siempre a establecer el carácter territorial o extraterritorial de determinado precepto, las leyes vigentes en un Estado se aplican dentro del territorio del mismo. Lo que en el derecho público se llama territorio, no es otra cosa que el ámbito normal de vigencia del orden jurídico de un Estado, en relación con el espacio. Se dice normal porque en ciertos casos se admite la posibilidad de que la ley obligatoria en el territorio de un Estado se aplique fuera de él, o de que la ley extranjera tenga aplicación en el nacional".<sup>113</sup>

Ahora bien, el propio autor indica que el conflicto de leyes en el espacio es "la más importante de las cuestiones estudiadas en el derecho internacional privado, más no la única, ya que en opinión del internacionalista Niboyet tal ciencia debe tratar tres cuestiones fundamentales que son:

- Problema de la nacionalidad.
- Problema de la condición de los extranjeros.
- Conflicto de leyes en el espacio".<sup>114</sup>

Asimismo, argumenta que el problema de conflicto de leyes en el espacio se reduce a la determinación de la autoridad territorial o extraterritorial de los diversos preceptos, por tanto, existen tres tipos de solución que se consideran lógicamente posibles a saber:

- a) "El principio de la territorialidad absoluta
- b) El de la extraterritorialidad absoluta
- c) El de la territorialidad y la extraterritorialidad combinados (sistema mixto)".<sup>115</sup>

El maestro Rafael de Pina indica que la colisión de leyes en el espacio es "la consecuencia de la realidad insoslayable de la existencia de diferentes Estados, y, por lo tanto, de leyes diferentes que, al pretender su eficacia más allá de las fronteras del Estado que les dio vida chocan entre sí, produciendo un conflicto de leyes. La colisión de leyes puede producirse también en el Estado federal y entre las distintas entidades federativas".<sup>116</sup>

Menciona que para resolver estos conflictos se han formulado dos principios en contraste: "el territorial y el personal. El primero afirma que las leyes se dictan para un territorio determinado y tienen sus límites dentro del mismo; el segundo, por el contrario, sostiene que las leyes se dictan para las personas y acompañan a éstas fuera de su territorio. Los conflictos de leyes en el espacio constituyen objeto de

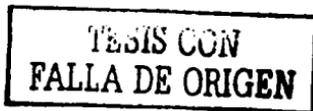
---

<sup>113</sup> Ibidem, p. 404.

<sup>114</sup> Idem, p. 405.

<sup>115</sup> Idem, p. 408.

<sup>116</sup> Rafael de Pina, op. cit., p. 112.



especial estudio por el derecho internacional privado y por el derecho interregional o interestatal".<sup>117</sup>

Asimismo, refiere que con el propósito de hallar fórmulas científicas para resolver el conflicto de leyes en el espacio, se han elaborado diferentes teorías. La más antigua de ellas es la de los estatutos, que tuvo su origen y desarrollo en la Italia de la Edad Media.

"...El sistema de los estatutos, ideado por Bartolo, Alberico de Rosata y Baldo, está constituido por un conjunto de reglas doctrinales propuestas por los autores de la Europa antigua a fin de resolver en su origen, el conflicto de leyes locales, y más tarde, el de las leyes de los diferentes estados. La soberanía del estado con la pretensión de poner en claro la idea fundamental de la teoría de los estatutos, ejerce su poder sobre las personas que están sometidas a ella, sobre las cosas inmuebles que constituyen su territorio y sobre los actos que dentro de su esfera de acción se efectúan. Consecuentemente, deben regirse, sea cual fuere el país en que se encuentren por la legislación de su país, las cosas, por las del país de su situación y los actos, por la del lugar en donde se realicen, por lo que existen tres clases de estatutos; el personal, el real y el formal".<sup>118</sup>

Es así, que "el primero se refiere principalmente a las personas y secundariamente a los bienes; el segundo, al objeto directo e inmediato de las cosas y finalmente el tercero, a las formas de los actos".<sup>119</sup>

Continúa diciendo que "la teoría de los estatutos ha sido superada por la doctrina moderna de Savigni ( en su sistema de derecho romano actual), que justifica la aplicación extraterritorial de las leyes, parte de la idea de una comunidad de derecho existente entre las naciones, formada bajo la influencia de la civilización cristiana".<sup>120</sup>

Aduce que para Waechter, "representante del pensamiento alemán, en caso de suscitarse un conflicto de leyes, debe juzgarse con arreglo al derecho extranjero cuando así lo disponga la letra o el espíritu del derecho nacional. Para Mancini, refiere que considera que el vínculo político de la ciudadanía debe determinar la ley aplicable a las personas. Las leyes de derecho privado pueden ser de derecho necesario o de derecho voluntario. Las primeras se forman en cada pueblo bajo los factores llamados naturales (raza, clima, convicciones), constituyen la nacionalidad y deben aplicarse a todos los individuos pertenecientes a ella. Las segundas no se imponen, la voluntad de los individuos , en el campo de ellas puede buscar el derecho aplicable. A su vez, el principio de soberanía pone un límite a la aplicación

---

<sup>117</sup> Ibidem, p. 112

<sup>118</sup> Cfr., Rafael de Pina, op. cit., p. 112.

<sup>119</sup> Idem, p. 113.

<sup>120</sup> Ibidem, p. 113.

del derecho extranjero y rechaza la ley de otros países que agraven el orden público".<sup>121</sup>

Por su parte, el maestro Ignacio Galindo Garfias señala que los problemas que se refieren al conflicto de leyes en el espacio son: " a) El estado y capacidad de las personas; b) El régimen de los bienes muebles o inmuebles que ubicados en un territorio determinado, pertenecen a extranjeros o son materia de actos y contratos celebrados fuera del territorio nacional; c) A las formalidades que deben revestir los actos celebrados en un Estado para que su validez pueda ser reconocida en otro estado donde han de ser ejecutados y d) a la competencia del tribunal que pretende ejercer la jurisdicción, para resolver un litigio a que ha dado lugar una relación jurídica en la que interviene un elemento susceptible de ser regido por una ley extranjera".<sup>122</sup>

Asimismo, refiere que "el conflicto de leyes concierne a la determinación del ámbito espacial de validez de la ley (territorialidad) y el ámbito personal de vigencia de los preceptos legales (extraterritorialidad de la ley). Una ley es territorial cuando se quiere expresar que sus disposiciones se aplican a todos los hechos realizados en un determinado territorio. Es extraterritorial cuando el juez está autorizado para aplicar una ley distinta de la suya a hechos acaecidos en su territorio".<sup>123</sup>

Derivado de lo anterior, menciona que este problema se ha querido resolver desde hace tiempo de la siguiente forma: "la aplicación de la ley en forma absoluta, la aplicación extraterritorial absoluta y el sistema mixto".<sup>124</sup>

Por otra parte, indica que existen las siguientes escuelas que pretenden resolver este problema, a saber:

"Los Postglosadores.- Parte del estudio del Derecho romano, que tenía el carácter de derecho universal, para unificar a través de las glosas el análisis de las distintas soluciones propuestas y Distingue los estatutos reales y personales, según se refieran a los bienes o a las personas y concluye que es preciso dar a cada ley la aplicación que le corresponda según su propia naturaleza. La teoría de los estatutos personales y reales se basa en el principio de que el Estado ejerce su poder sobre las personas que están sometidas a él, sobre los inmuebles y sobre los actos que tienen lugar en el territorio del Estado.

Escuela Francesa.- El objeto de los estatutos se divide en dos grandes categorías: el estatuto real y el estatuto personal. La regla es que el efecto territorial de la ley prevalece sobre el aspecto personal; sólo en casos excepcionales tiene aplicación el estatuto personal, adopta la aplicación estricta de la territorialidad de la ley; pero las relaciones internacionales de los pueblos; el comercio jurídico exige que se atenúe la fórmula, reservando un margen a la extraterritorialidad. El estatuto personal se aplica en los casos excepcionales que conforme a esta escuela pueda aplicarse, con fundamento en la idea de justicia.

<sup>121</sup> Idem, p. 114.

<sup>122</sup> Ignacio Galindo Garfias, op. cit., p. 142.

<sup>123</sup> Idem, p. 143.

<sup>124</sup> Ibidem, p. 143.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

Escuela Holandesa.- Data del siglo XVII, sostenida por Pablo Voet, Juan Voet y Ulrich Huber. Esta escuela sostuvo el principio básico de la aplicación territorial, en forma absoluta de la ley, cuando por determinadas circunstancias una situación jurídica se encuentra sometida a una ley extranjera, ésta solo tiene aplicación en otro país, en virtud del principio de extraterritorialidad por mera cortesía internacional.

De igual manera, manifiesta que Mancini fue otro precursor de esta Escuela, quien la basó en los siguientes principios:

- a) "El de la nacionalidad que se aplica a los derechos personales y de familia, así como a los derechos sucesorios;
- b) El de la territorialidad, que tiene lugar en todo lo concerniente al ordenamiento del Estado y en general al derecho público;
- c) El de la autonomía de la voluntad que domina en materia contractual y
- d) El de orden público que limita el principio de extraterritorialidad cuando los principios fundamentales en que descansa la organización jurídica de un país son perturbados o desconocidos con la aplicación de una ley extranjera".<sup>125</sup>

Ahora bien, el maestro Rafael Rojina Villegas manifiesta que la hipótesis de todo conflicto de leyes, parte de la base de que una relación jurídica puede quedar sujeta a distintos ordenamientos, y para que esto ocurra, deben existir las siguientes posibilidades:

- a) "Que en la relación jurídica intervengan extranjeros en un Estado determinado.
- b) Que intervenga un nacional con uno o varios extranjeros.
- c) Que el acto se ejecute por nacionales pero deba tener aplicación fuera del Estado de que se trate.
- d) Que el acto se sujete por nacionales pero beneficie o perjudique a extranjeros.
- e) Que el acto se celebre en el extranjero pero deba ejecutarse en el territorio nacional.
- f) Que el acto se celebre por extranjeros y deba ejecutarse en el territorio de un Estado distinto, que puede ser el de alguna de las partes, o diverso.
- g) Que el acto se celebre entre un nacional y un extranjero, y deba ejecutarse en el territorio de este último".<sup>126</sup>

<sup>125</sup> Idem, pp. 144-148.

<sup>126</sup> Rafael Rojina Villegas, op. cit., p. 297.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Continúa diciendo que "los conflictos de leyes derivan de la nacionalidad, el lugar de celebración o ejecución del acto o el de la situación de los bienes relacionados con el mismo".<sup>127</sup>

Para que pueda darse el caso de la aplicación extraterritorial de una ley, o dicho de otro modo, para que en un Estado determinado permita que una ley extranjera se aplique en su territorio, es necesario que "conforme al sistema jurídico de dicho Estado sea posible y lícita esa aplicación bien sea porque una ley del mismo así lo reconozca, o porque la jurisprudencia haya elaborado un sistema que permita tal hipótesis".<sup>128</sup>

En este sentido, indica que si por un mandato expreso de un determinado sistema jurídico, o por jurisprudencia elaborada directamente, se declara que no son aplicables para determinadas materias, o de una manera general, las leyes extranjeras, quedarán eliminados los problemas de derecho internacional privado, por lo que se refiere al conflicto de leyes en el espacio, única y exclusivamente respecto a un Estado determinado, es decir, en todo caso de controversia lo primero que tiene que determinar el juez, cuando surja un conflicto de leyes en el espacio, es si conforme al ordenamiento jurídico del Estado a que pertenece, es posible la aplicación de leyes extranjeras en su territorio, por lo que existen los sistemas siguientes:

- a) "Aquellos que admitan la aplicación extraterritorial de las leyes extranjeras de una manera absoluta. (Este sistema sólo teóricamente puede concebirse, pero nunca se da en la realidad de ningún derecho positivo).
- b) Aquellos que niegan la aplicación extraterritorial de las leyes extranjeras, de una manera absoluta. (También este caso aunque pueda consignarse en una norma jurídica, queda desvirtuado con los tratados internacionales que, como fuentes de derecho nos autorizan a suponer que en la realidad de los distintos derechos positivos no se presenta de una manera absoluta).
- c) Aquellos que admiten la aplicación extraterritorial de la ley de una manera relativa, es decir, para ciertos casos, y por consiguiente, niegan su extraterritorialidad para otros".<sup>129</sup>

Finalmente, es pertinente señalar que en nuestro régimen jurídico la eficacia territorial de la ley encuentra su fundamento en el artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra reza:

---

<sup>127</sup> *ibidem*, p. 297.

<sup>128</sup> *idem*, p. 298.

<sup>129</sup> *ibidem*, p. 298.

"Artículo 121.- En cada Estado de la Federación se dará entera fe a los actos públicos, registros, y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

- I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él;
- II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación;
- III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o sobre bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes. Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejercitadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente, o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio;
- IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros;
- V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros".<sup>130</sup>

Asimismo, el Código Civil para el Distrito Federal, en sus artículos 12 y 13, establece las reglas sobre la aplicación territorial de las leyes, los cuales a la letra dicen:

"Artículo 12.- Las Leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentran en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquéllos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando estas prevean la aplicación de un derecho extranjero y salvo, además, lo previsto en los tratados y convenciones de que México sea parte.

Artículo 13.- La determinación del derecho aplicable se hará conforme a las siguientes reglas:

- I. Las situaciones jurídicas válidamente creadas en las entidades de la República, o en un Estado extranjero conforme a su derecho, deberán ser reconocidas,
- II. El estado y capacidad de las personas físicas se rige por el derecho del lugar de su domicilio.
- III. La constitución, régimen y extinción de los derechos reales sobre inmuebles, así como los contratos de arrendamiento y de uso temporal de tales bienes, y los bienes muebles, se registrarán por el derecho del lugar de su ubicación, aunque sus titulares sean extranjeros,
- IV. La forma de los actos jurídicos se registrará por el derecho del lugar en que se celebren. Sin embargo, podrán sujetarse a las formas prescritas en este Código cuando el acto haya de tener efectos en el Distrito Federal o en la República, tratándose de materia federal; y

<sup>130</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Porrúa, 140. ed., Editorial Porrúa, México, 2002, p. 127.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

- V. Salvo lo previsto en las fracciones anteriores, los efectos jurídicos de los actos y contratos se regirán por el derecho del lugar en donde deban ejecutarse, a menos de que las partes hubieran designado válidamente la aplicabilidad de otro derecho".<sup>131</sup>

Como podemos observar, de tales preceptos se desprende que nuestro régimen jurídico adopta los tres elementos que constituyen el conflicto de leyes en el espacio, el personal, el real y el formal.

## 2.9 Principios Generales del Derecho

El maestro Eduardo García Máynez aduce que "diversos doctrinarios le atribuyen a los principios generales, el carácter de pautas normativas, esto es, de patrones o directrices acerca de lo que jurídicamente debe ser, los cuales en buena parte de los sistemas jurídicos modernos tienen la dignidad de criterios supremos para la integración de las lagunas, por lo que se ha concluido que no pueden ser sino de orden normativo, como todos los que en una u otra forma exigen la realización de valores jurídicos o de otra especie".<sup>132</sup>

Asimismo, señala que "al lado de los principios generales de orden normativo, hay otros que no tienen tal carácter. Los ontológico-jurídicos y lógico-jurídicos que no son normas, sino verdades de razón sobre la conducta jurídicamente regulada y las normas referidas a ésta".<sup>133</sup>

Indica que tales principios se diferencian por lo siguiente:

- 1) "Los normativos -comúnmente llamados principios generales del derecho- están implícitos en las prescripciones vigentes o pueden ser incorporados, como pautas integradoras a los ordenamientos legales.
- 2) Los ontológicos jurídicos y lógicos-jurídicos, precisamente porque no son normas, no pueden formar parte de esos ordenamientos, pese a lo cual se imponen a los legisladores y jueces, en la medida en que expresan una serie de conexiones necesarias entre las diversas formas de la conducta jurídicamente regulada y entre los preceptos integrantes de cada sistema.
- 3) Los principios generales del derecho confieren derechos o estatuyen obligaciones, los ontológicos-jurídicos y lógicos jurídicos dan expresión a verdades universales, de índole apriorística. La forma en que se imponen al legislador o al intérprete no es la de reglas normativas, sino la peculiar de las legalidades lógicas y ontológicas.

<sup>131</sup> Código Civil para el Distrito Federal, Colección Porrúa, 66a. ed., Editorial Porrúa, México, 1997, pp. 43-44.

<sup>132</sup> Cfr., Eduardo García Máynez, Ensayos Filosófico-Jurídicos 1934/1979, 2a. ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, pp. 161-162.

<sup>133</sup> Idem, p. 167.

- 4) Los principios generales del orden axiológico son violables por esencia y los no normativos necesarios e inviolables, ningún sentido tiene ordenar o prohibir la observancia de los segundos, ya que no es posible escapar a su imperio.
- 5) Los principios de la ontología formal del derecho y de la lógica jurídica no son normas, ni pueden por su misma naturaleza, ser objeto de ninguna prescripción".<sup>134</sup>

Asimismo, el propio autor manifiesta que para ciertos tratadistas, los principios generales son "...los del derecho romano; algunos afirman que se trata de los universalmente admitidos por la ciencia y otros, por último, los identifican con los del derecho justo o natural".<sup>135</sup>

Señala que del Vecchio demostró que los principios generales son "los del derecho natural, lo que quiere decir que a falta de disposición formalmente válida, debe el juzgador formular un principio dotado de validez intrínseca, a fin de resolver la cuestión concreta sometida a su conocimiento, queda por tanto excluida la posibilidad legal de que falle de acuerdo con sus opiniones personales".<sup>136</sup>

Refiere que otra limitación ha de aceptar también que "los principios generales que le sirvan de base para llenar las lagunas de la ley, no deben nunca oponerse a los preceptos contenidos en ésta, requisito que se funda esencialmente en la naturaleza del sistema jurídico, el cual debe de constituir un todo único y homogéneo, un verdadero organismo lógico, capaz de suministrar una norma segura -no ambigua y menos aún contradictoria-, para toda posible relación de convivencia".<sup>137</sup>

De igual manera manifiesta, que no hay que perder de vista que "...en todos aquellos casos en que las fuentes formales resultan insuficientes para procurar a la autoridad judicial un criterio de solución, quedan los jueces y tribunales colocados en situación muy semejante a la del mismo legislador, pues éste así como realiza su actividad se preocupa por transformar en preceptos formalmente válidos los principios generales del derecho o, como sería preferible decir, las exigencias de la justicia, el juez está obligado a establecer las normas de decisión para los casos imprevistos, no de manera arbitraria, sino en la misma forma en que el legislador lo habría hecho de tenerlos presentes. La única diferencia que entre las dos actitudes existe radica en que el legislador debe formular reglas de índole abstracta, aplicables a un número indefinido de casos, en tanto que el juez ha de descubrir la norma de solución para una situación singular".<sup>138</sup>

---

<sup>134</sup> Idem, pp. 168-169.

<sup>135</sup> Eduardo García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho, p. 371.

<sup>136</sup> Ibidem, p. 371.

<sup>137</sup> Ibidem, p. 371.

<sup>138</sup> Idem, p. 372.

Continúa diciendo que "si se admite que el legislador no debe nunca perder de vista esos principios generales, habrá que aceptar, igualmente, que el orden jurídico es, en mayor o menor medida, realización de tales principios, y que volver a ellos cuando el legislador guarda silencio, equivale a completar, de manera armónica y coherente la obra legislativa".<sup>139</sup>

Ahora bien, el maestro Rafael de Pina manifiesta que "...los principios generales del derecho son reconocidos como fuentes formales (supletorias) del derecho en diferentes países, tales como Argentina, España, Italia, Rusia. En algunos la expresión principios generales del derecho es substituida por la de principios generales de la legislación Soviética (Rusia), o por la de principios del ordenamiento jurídico del Estado (Italia)".<sup>140</sup>

Asimismo, indica que "los principios generales del derecho cumplen en el mundo de lo jurídico funciones importantísimas pues operan como normas jurídicas y como criterios de interpretación y aplicación de las normas. En su calidad de fuentes del derecho positivo ocupan en orden a su jerarquía un lugar preeminente, después del que corresponde a la ley, siendo estimados por la generalidad de los legisladores como fuente no solo directa, sino imprescindible del derecho".<sup>141</sup>

Continúa diciendo que existen dos corrientes respecto a la manera de concebir los principios generales del derecho: "la llamada filosófica o ius naturalista y la histórica o positiva. La orientación positiva sostiene que los principios generales del derecho a que alude el legislador, son aquellos que sirven de inspiración y fundamento al derecho positivo; la orientación filosófica, contrariamente, entiende que tales principios están constituidos por las verdades eternas dictadas por la razón o por la sabiduría divina".<sup>142</sup>

Por otra parte, el propio autor refiere que la función que los principios generales del derecho cumplen en el mundo de lo jurídico es triple: "...la de servir de normas supletorias; la de auxiliar al intérprete del derecho en la búsqueda del verdadero sentido y significación de las normas jurídicas, y la de construir la fundamentación o base del derecho. La utilidad que estos principios prestan, especialmente dentro de la esfera de aplicación judicial del derecho, es enorme".<sup>143</sup>

Ahora bien, menciona que los principios generales del derecho son "la materia de que el legislador se sirve para la elaboración de leyes. Estos principios aparecen como el complejo de ideas y creencias que forman el pensamiento jurídico de un pueblo en un momento determinado de su historia. No hay derecho sin principios".<sup>144</sup>

<sup>139</sup> Ibidem, p. 372.

<sup>140</sup> Rafael de Pina, op. cit., p. 118.

<sup>141</sup> Ibidem, p. 118.

<sup>142</sup> Ibidem, p. 118.

<sup>143</sup> Idem, p. 119.

<sup>144</sup> Ibidem, p. 119.

Argumenta que las características de estos principios son: "la principalidad, la generalidad y la juridicidad".<sup>145</sup>

Señala que "tales principios no pueden limitarse a los del derecho natural o a los de equidad, ni a los de un determinado sistema de derecho positivo, ni a los del derecho doctrinal o científico; sino por el contrario, los principios generales del derecho abarcan y comprenden todos aquellos conceptos fundamentales y preceptos básicos y elementales que inspiran la conciencia y el sentido jurídico (principios de derecho y equidad naturales), y que informan el sistema de normas que regulan las instituciones principios sistemáticos del derecho positivo) o la construcción doctrinal o teórica de las mismas (principios de la ciencia del derecho), y que rigen la realización práctica de unas y otras (reglas del arte del derecho o reglas técnicas jurídicas)".<sup>146</sup>

De igual manera, indica que los principios generales del derecho pueden ser considerados desde tres puntos de vista: el legislativo, el de la doctrina y el de la jurisprudencia.

Por lo que se refiere al aspecto legislativo manifiesta que los principios generales del derecho se encuentran reconocidos como parte del derecho positivo mexicano y regulados en:

- a) "Artículo 14 de la Constitución Federal que dispone que en los juicios del orden civil la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra de la ley, y, a falta de ésta, se fundará en los *principios generales del derecho*;
- b) Artículo 19 del Código Civil Federal que dispone que las controversias judiciales del orden civil, deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley se resolverá conforme a los principios generales del derecho;
- c) Artículo 1324 del Código de Comercio del 15 de septiembre de 1889, que dispone que toda sentencia debe ser fundada en la ley y si ni por el sentido natural ni por el espíritu de ésta se pueda decidir la controversia, se atenderá a los principios generales del derecho, tomando en consideración todas las circunstancias del caso;
- d) Ley Federal del Trabajo del 23 de diciembre de 1969, que dispone que los casos no previstos en ella o sus reglamentos se resolverán de acuerdo con los principios que se deriven de la misma, por los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad".<sup>147</sup>

<sup>145</sup> Idem, p. 120.

<sup>146</sup> Ibidem, pp. 120-121.

<sup>147</sup> Idem, pp. 122-123.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El maestro Ignacio Galindo Garfias esgrime que algunos autores consideran que se tratan de "los principios del derecho natural; otros consideran que son aquéllos principios heredados del Derecho romano, no falta quien afirma que los principios generales del derecho, son aquellos que se identifican con la justicia y finalmente, una opinión sostiene que se trata de los principios informadores, fundamentales que vivifican todo un sistema de Derecho objetivo".<sup>148</sup>

Manifiesta que no es posible aceptar que "los principios generales del Derecho, sean aquellos tomados del Derecho romano o la sola idea de la justicia, porque cada sistema de Derecho positivo en el curso de la historia, como producto social, se apoya y encuentra su fundamento, su razón y su origen, en fenómenos sociales distintos; ni son los principios de la justicia subjetivamente considerados, porque entonces se daría al juzgador completa libertad estimativa, para fallar el caso, de acuerdo con su libre arbitrio, lo cual sería contrario a la seguridad y certeza del orden jurídico".<sup>149</sup>

Aduce que no se trata de investigar en el caso cuáles sean los principios de validez universal y absoluta, lo cual constituye un problema de filosofía del derecho, sino que estrictamente situados en los límites de la dogmática jurídica, se trata de investigar los principios del Derecho natural, incorporándolos en la legislación positiva, es decir, las directrices fundamentales, inspiradoras, que ha tomado en cuenta el legislador, para establecer los preceptos que constituyen la ley dictada por él; principios que dan a todo sistema coherencia, conexión interna, armonía, disposición y congruencia, hacia la realización del principio de justicia, lo que quiere decir, que a falta de una disposición formalmente válida, en concordancia con el sistema, el juzgador debe formular un principio con validez intrínseca, generalizando las disposiciones particulares, hasta llegar por inducción a dichos principios.

Finalmente, indica que "en el método interpretativo, la institución y el sistema, limitan la actividad del juez, en cambio, al aplicar los principios generales, el sentido de la institución y la idea del sistema, son el objeto y el fin de la investigación, para que una vez concebidos se desprenda la ratio iuris. En rigor la analogía juris y la aplicación de los principios generales del derecho, son una misma cosa".<sup>150</sup>

De las consideraciones vertidas con anterioridad, podemos concluir que los principios generales del derecho no son normas jurídicas, sino únicamente un método que le permite al aplicador de la norma, llenar las lagunas que tenga ésta, ya

<sup>148</sup> Ignacio Galindo Garfias, op. cit., p. 194.

<sup>149</sup> Ibidem, p. 194.

<sup>150</sup> Idem, p. 195.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que no se podrán aplicar éstos si no existe una disposición que regule el caso concreto.

Elo es así, porque lo fundamental es que la norma jurídica exista, en segundo término que se interprete y de no ser posible tal interpretación será necesario que se integre a través de la aplicación de la analogía y los principios generales del derecho, ya que de aplicarse éstos sin que hubiera una disposición que regulara el caso concreto, se dejaría en incertidumbre jurídica a los justiciables, ya que sería el juzgador el que decidiría cuándo y cómo aplicarlos, lo que a mi juicio no es conveniente porque seguramente algunos asuntos se resolverían injustamente.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## CAPÍTULO TERCERO LA METODOLOGÍA JURÍDICA EN ALGUNAS DE LAS ESCUELAS DE INTERPRETACIÓN

### 3.1 Concepto de escuela de interpretación jurídica

Al respecto, el maestro Eduardo García Máynez señala que...“los métodos hermenéuticos son numerosísimos; sin embargo, las diferencias entre ellos, derivan fundamentalmente de la concepción que sus defensores tienen acerca de lo que debe entenderse por sentido de los textos, así como de las doctrinas que profesan sobre el derecho en general”.<sup>1</sup>

Indica que “las diversas escuelas de interpretación parten de concepciones completamente distintas acerca del orden jurídico y del sentido de la labor hermenéutica, por tanto, no es extraño que los métodos que proponen difieran de manera tan honda”.<sup>2</sup>

Por su parte, el maestro Manuel Ovilla Mandujano refiere que...“la interpretación como problema práctico se relaciona con las diversas escuelas jurídicas que en distintas épocas han tratado de resolver el objeto o finalidad de la interpretación”.<sup>3</sup>

Manifiesta que “para algunos es buscar la voluntad del legislador; para otros, la norma adquiere independencia de sus autores; y varía según el momento o la circunstancia histórica de su aplicación, y al final, existen teorías que sin desconocer la voluntad legislativa, sostienen que el juzgador en cada caso concreto debe substituir la voluntad del legislador, si el problema no está resuelto en la ley. Cada una de estas escuelas doctrinarias, tienen a su vez sus propios argumentos”.<sup>4</sup>

Ahora bien, la maestra Gloria Moreno Navarro indica que...“en las escuelas de interpretación es común encontrar que se parte de concepciones disímboles con respecto al orden jurídico, sus elementos y del sentido mismo de sus labores hermenéuticas”.<sup>5</sup>

Por tanto, las diversas escuelas muestran claras diferencias y contraposiciones entre ellas en sus postulados y métodos, sin embargo, su

<sup>1</sup> Eduardo García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho, 39a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1998, p. 331.

<sup>2</sup> Cfr., Eduardo García Máynez, op. cit., p. 331.

<sup>3</sup> Manuel Ovilla Mandujano, Teoría del Derecho, 1a. ed., Editorial Duero, S.A. de C.V., México, 1990, p. 219.

<sup>4</sup> Cfr., Manuel Ovilla Mandujano, op. cit., p. 219.

<sup>5</sup> Gloria Moreno Navarro, Teoría del Derecho, Editorial Mc Graw Hill, Interamericana Editores, S.A. de C.V., México, 1999, p. 100.

intersección se encuentra en el hecho de pretender facilitar y/o establecer una más clara y precisa concepción lógico jurídica del orden legal".<sup>6</sup>

Por su parte, los maestros Abel Ledesma Mondragón y Leonel Pereznieto Castro, refieren que "los métodos de interpretación o técnicas interpretativas son variadas. Se trata de técnicas para fijar un determinado sentido de la norma jurídica con fines de individualización de la misma".<sup>7</sup>

3.1.1. Definición y características de las escuelas siguientes:

### 3.1.2 Escuela de la exégesis

Al respecto, el maestro Eduardo García Máynez señala ..."que el pensamiento inspirador de la citada Escuela fue por primera vez formulado en la memoria L'autorité de la loi, leída por el jurista francés Blondeau en el año de 1841, ante la Academia de Ciencias Morales y Políticas".<sup>8</sup>

El propio autor continúa diciendo que para Blondeau, "las decisiones judiciales deben fundarse exclusivamente en la ley, admite la interpretación pero sólo en el sentido de exégesis de textos, rechaza las falsas fuentes de decisión, con las cuales se pretende substituir la voluntad del legislador".<sup>9</sup>

Argumenta que la idea de que ... "toda interpretación es siempre exégesis de los textos, domina y dirige las enseñanzas de los más ilustres jurisconsultos franceses de la segunda mitad del siglo pasado entre los cuales destacaron Demante, Marcadé, Democeses, Aubry et Rau, Laurent y Braudy-Lacantinerie".<sup>10</sup>

Asimismo, el propio autor indica que entre los argumentos invocados en apoyo de esta tesis, figura el de "la riqueza de la legislación, a partir de la época de las grandes codificaciones y, sobre todo, desde la promulgación del Código de Napoleón".<sup>11</sup>

Señala que *"la interpretación para esta escuela consiste en la aclaración de los textos no interpretación del derecho"*.<sup>12</sup>

De igual manera, refiere que "la labor de la exégesis no es siempre difícil. El texto legal puede ser claro, tan claro que no surja ninguna duda sobre el

<sup>6</sup> Ibidem, p. 100.

<sup>7</sup> Abel Ledesma Mondragón y Leonel Pereznieto Castro, Introducción al Estudio del Derecho, 2a. ed., Editorial Harla-México, México, 1992, p.170.

<sup>8</sup> Eduardo García Máynez, op. cit., p. 333.

<sup>9</sup> Ibidem, p. 333.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 333.

<sup>11</sup> Idem, p. 334

<sup>12</sup> Cfr., Eduardo García Máynez, op. cit., p. 334.

pensamiento de sus redactores, sin embargo, cuando la expresión es oscura o incompleta, no basta el examen gramatical, es necesario echar mano de la interpretación lógica, su fin estriba en descubrir el espíritu de la ley, para controlar, completar, restringir o extender su letra, habrá que buscar el pensamiento del legislador en un cúmulo de circunstancias extrínsecas a la fórmula y sobre todo, en aquellas que presidieron su aparición"<sup>13</sup>.

Indica que los medios auxiliares de que el intérprete debe valerse son los siguientes:

- "Examen de trabajos preparatorios, exposiciones de motivos y discusiones parlamentarias.
- Análisis de la tradición histórica y de la costumbre, a fin de conocer las condiciones que prevalecían en la época en que la ley fue elaborada, así como los motivos que indujeron al legislador a establecerla.
- Si estos medios resultan infructuosos, habrá que valerse de procedimientos indirectos (recurso de equidad y aplicación de los principios generales del derecho).<sup>14</sup>

Ahora bien, el maestro Ignacio Galindo Garfias señala que "la magna labor codificadora que se realizó en Francia, dio lugar a la elaboración doctrinal de la escuela de la exégesis, a la que se debe el primer esfuerzo sistemático y metódico sobre la interpretación de la ley".<sup>15</sup>

El citado autor manifiesta que la Escuela de la Exégesis se caracteriza:

- a) "Por postular que el código contiene en sus preceptos todo el derecho civil;
- b) La labor del intérprete por lo tanto, ha de consistir en indagar el pensamiento del legislador. Esta labor es el único recurso posible para interpretar la fórmula dudosa u oscura;
- c) La codificación, es obra exclusiva de la voluntad del legislador, no tiene relación con los antecedentes históricos, sociales, políticos, anteriores a la obra de la codificación;
- d) Cuando una ley es clara, no es lícito eludir su letra;

<sup>13</sup> Ibidem, p. 334.

<sup>14</sup> Idem, p. 335.

<sup>15</sup> Ignacio Galindo Garfias, Derecho Civil Primer Curso, Parte General, Personas, Familia, 11a. ed., Editorial Porrúa, México, 1999, p. 183.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

- e) Si la expresión legal es oscura o incompleta, deberá buscarse el pensamiento del legislador a través de los trabajos preparatorios, las condiciones que prevalecían en el momento en que la ley fue promulgada, y
- f) Sólo en el caso extremo de que ni aún así se pueda conocer la voluntad del legislador, está autorizado el intérprete para recurrir a los principios generales del derecho".<sup>16</sup>

Por lo que se refiere a este sistema de interpretación el maestro Manuel Ovilla Mandujano manifiesta que "la interpretación sólo se admite en esta escuela haciendo la exégesis de los textos, las palabras. No puede substituirse la voluntad del legislador".<sup>17</sup>

Manifiesta que "esta escuela de interpretación de normas y leyes se caracteriza por postular que el Código Civil Francés de 1804, contiene en sus preceptos todo el derecho civil; la labor del intérprete consiste en buscar el pensamiento del legislador, ya que es el único recurso posible para interpretar las fórmulas dudosas y oscuras".<sup>18</sup>

Señala que "cuando la ley es clara no es lícito eludir su letra; pero cuando es oscura e incompleta, hay que descubrir el espíritu de la ley en el estudio de los trabajos preparatorios, exposiciones de motivos y discusiones parlamentarias, así como del análisis de la tradición histórica y las costumbres reveladoras de las circunstancias prevalecientes en la época en la que la ley fue elaborada y de los motivos que indujeron al legislador a establecerla".<sup>19</sup>

Ahora bien, la maestra Gloria Moreno Navarro aduce que "a la escuela exegética o de la exégesis también se le conoce como escuela tradicional, sus orígenes están en Francia, particularmente en el pensamiento del jurisconsulto Blondeau, quien en 1841, señaló que las decisiones judiciales deberán fundarse exclusivamente en la ley, y que toda interpretación de la misma sólo deberá hacerse mediante la exégesis de los textos".<sup>20</sup>

La citada autora manifiesta que las características principales de esta escuela son:

- a) "el culto del texto de la ley;
- b) considerar la voluntad del legislador como pauta suprema de interpretación;

<sup>16</sup> Ibidem, p. 183.

<sup>17</sup> Manuel Ovilla Mandujano, op. cit., p. 220.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 220.

<sup>19</sup> Ibidem, p. 220.

<sup>20</sup> Cfr., Gloria Moreno Navarro, op. cit., p. 101.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

c) considerar al legislador omnipresente y onnisapiente".<sup>21</sup>

Asimismo, la citada autora refiere que es menester señalar que para la escuela de la exégesis es igualmente importante dilucidar el pensamiento del legislador en todas las circunstancias extrínsecas o circundantes a la disposición legal, y de aquellas que precedieron su aparición.

Menciona que ... "para los exégetas es imprescindible el ser aptos de despojarse de todo perjuicio o valoración que pudiera ser hecha en forma subjetiva, todo esto con el fin de enfocarse a descubrir el pensamiento del legislador".<sup>22</sup>

Refiere que su principal aportación la hicieron en el campo del derecho civil, ya que sus métodos y teorías son fundamento de varios sistemas jurídicos contemporáneos.

La maestra Gloria Moreno Navarro critica esta escuela "en atención a la desmedida fe en la ley que profesaban y la disminuida visión mostrada al pretender lo idóneo de su método basado únicamente en la ley escrita, y a través de ella, conocer la voluntad del legislador".<sup>23</sup>

Por su parte, los maestros Abel Ledesma Mondragón y Leonel Pereznieta Castro, señalan que ... "el método exegético no es el adecuado para interpretar la ley, ya que ésta como creación del legislador es una obra imperfecta dada la naturaleza humana del mismo, máxime que el fin de la interpretación no es precisamente conocer la intención del legislador, como lo pretende la escuela exégetica sino lo que se busca es conocer el sentido de la ley, sus motivos y propósitos, en suma desentrañar el espíritu de la ley".<sup>24</sup>

Asimismo, dichos autores mencionan que "el mérito que se le puede otorgar a la escuela exegética o tradicional es que propicia la certeza o seguridad jurídica, al señalar que lo más importante es el texto de la ley y que éste debe prevalecer sobre la opinión del juzgador; sin embargo, a su juicio, tal mérito no es completo, ya que la certeza jurídica que otorga dicha escuela tiene como base la obra del legislador, la cual es imperfecta".<sup>25</sup>

Finalmente, el maestro Francisco J. Peniche Bolio, esgrime que "el método exegético puede enunciarse en los siguientes términos: Como la ley es expresión de la voluntad legislativa, la interpretación de los preceptos legales debe reducirse a la búsqueda del pensamiento de su autor. Esta tarea, cuyo fin

<sup>21</sup> Ibidem, p. 101.

<sup>22</sup> Idem, p. 102.

<sup>23</sup> Ibidem, p. 102.

<sup>24</sup> Cfr., Abel Ledesma Mondragón y Leonel Pereznieta Castro, op. cit., p. 172.

<sup>25</sup> Idem, p. 173.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

último consiste en descubrir la intención de los legisladores, es precisamente, lo que se llama exégesis".<sup>26</sup>

Manifiesta que "...la escuela de la exégesis ha sido criticada por Gény, quien manifestó que si se aceptara que la ley emana de la inteligencia y la voluntad humanas, y que esta voluntad y esa inteligencia, por regla general colectivas, se expresan en fórmulas concebidas en el mismo lenguaje de aquellos a quienes se dirigen, no es posible dejar de admitir dos limitaciones: en primer lugar, deberá reconocerse que la ley, como obra humana es forzosamente incompleta, por grande que sea la perspicacia de sus redactores; y en segundo término, habrá que tener en cuenta que se manifiesta a través de ciertas fórmulas que suelen ser interpretadas por otras personas, por tanto, éstas no podrían llegar directamente al conocimiento de la voluntad del legislador, sino que tendrán que dirigir su atención hacia la fórmula legal".<sup>27</sup>

Por tanto, dicho autor indica que la ley es producto de un proceso legislativo que se inicia con la iniciativa y culmina con su publicación, al aplicarse la ley, el órgano que lo hace interpreta no la voluntad del legislador, sino el sentido objetivo de la ley, producto de la legislación".<sup>28</sup>

En conclusión, podemos señalar que la escuela de la exégesis parte de que la interpretación debe llevarse a cabo a partir de la ley, sin embargo, al interpretarse debe buscarse siempre la voluntad del legislador, lo que a mi juicio es incorrecto porque no puede tener supremacía la voluntad del legislador sobre el espíritu de la ley, más aún cuando se debe evitar interpretar literalmente el texto de la ley, por tanto, dicho método no es adecuado, ya que al ser elaboradas las leyes por hombres no pueden ser perfectibles, razón por la cual presentan imprecisiones o bien, lagunas que tienen que ser posteriormente integradas, ello en algunas ocasiones por el desconocimiento del legislador, por tanto, no se considera el adecuado.

### 3.1.3 Escuela histórica alemana

Por su parte, el maestro Manuel Ovilla Mandujano señala que "esta escuela entendía que interpretar correctamente la ley, era coincidir con el sentido que se le hubiese dado en el momento histórico de su promulgación; que se puede desentrañar a través de investigar la tradición cultural de la nación".<sup>29</sup>

Indica que para Savigny la interpretación es "...una actividad necesaria no sólo en el caso de obscuridad en los textos, sino también en toda aplicación de

<sup>26</sup> J. Francisco Peniche Bolio, Introducción al Estudio del Derecho, 14a. ed., Editorial Porrúa, México, 1998, p. 168.

<sup>27</sup> Idem, p. 169.

<sup>28</sup> Idem, p. 170.

<sup>29</sup> Manuel Ovilla Mandujano, op. cit., p. 220.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

normas, que consta de cuatro elementos: el gramatical o filológico, el racional o lógico, el histórico y el sistemático".<sup>30</sup>

Manifiesta que "el primer elemento nos permite conocer y penetrar en el lenguaje empleado en el precepto; el segundo, descomponer el pensamiento del legislador para establecer las relaciones entre las distintas partes que lo integran; el tercero, nos lleva a conocer el derecho existente en la época en que la ley es elaborada y los cambios que en la misma se han introducido y el cuarto, establece el vínculo que liga al precepto con una institución y después con todo el sistema".<sup>31</sup>

Al respecto, la maestra Gloria Moreno Navarro, señala que "Alemania es la catedral de los estudios jurídicos en el siglo XIX, y que Friedrich Karl Von Savigny fue el principal representante de este movimiento".<sup>32</sup>

Dicha autora citando a Badenes Gasset indica que "la escuela histórica alemana postula que fue el pasado de la nación lo que les dio el sustento para la realización de sus estudios jurídicos, esto parte de la estrecha relación existente entre la nación y su historia. El derecho no es producto de una razón humana abstracta, sino el resultado del volkgeis (del espíritu del pueblo)".<sup>33</sup>

Así también, la propia autora citando a Savigny aduce que "el triunfo de la investigación histórica se logra cuando lo investigado se muestra a la simple e inmediata contemplación, como algo que subsiste y vive con nosotros, y precisamente entonces es cuando ambos puntos de vista, histórico y práctico, se compenetran por completo".<sup>34</sup>

Asimismo, esgrime que dicha escuela sostiene que "todo el derecho es producto de la sociedad y por lo mismo sujeto a los procesos constantes de evolución, ya que no puede ser permanente ni inmutable".<sup>35</sup>

Refiere que para esta postura, el derecho es simplemente una creación social histórica, y por ser producto humano tendrá que ir cambiando ante las distintas circunstancias, necesidades y multiplicidad de situaciones de la realidad histórica social.

Indica que según el maestro Rolando Tamayo y Salmorán las principales características de esta escuela son:

- "La inclusión del espíritu histórico en el análisis de las instituciones: única garantía contra el racionalismo.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 220.

<sup>31</sup> Cfr., Idem, p. 221.

<sup>32</sup> Gloria Moreno Navarro, op. cit., p. 103.

<sup>33</sup> Ibidem, p. 103.

<sup>34</sup> Ibidem, p. 103.

<sup>35</sup> Idem, p. 104.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

- Ante el arbitrio del legislador y de la reducción del derecho a la ley es necesario recurrir al riguroso método histórico aplicado a la jurisprudencia.
- La característica de este método es encontrar hasta en su raíz toda la doctrina del pasado y descubrir su principio orgánico".<sup>36</sup>

Finalmente, la citada autora menciona que el mérito de esta escuela es "el analizar a la jurisprudencia desde un enfoque histórico, además de aportar una extensa y vasta luz sobre la historia y el derecho en general. La crítica meritoria a esta escuela descansa en el hecho del distanciamiento producido entre la teoría y la práctica, fenómeno que se observó más claramente con el advenimiento de esta escuela, además, sus rasgos era demasiado conservadores, esto debido a la gran influencia de la historia en esta escuela".<sup>37</sup>

Por su parte, el maestro Ignacio Galindo Garfias manifiesta que "...tal escuela lejos de ocuparse del análisis filológico de las palabras de la ley, para encontrar la voluntad del legislador, considera al ordenamiento jurídico como un todo establecido sistemáticamente, en el cual cada norma se encuentra vinculada con los demás para constituir un sistema coherente y uniforme".<sup>38</sup>

Menciona que para esta escuela, el derecho no se agota en la ley, sino en la realidad de la vida social.

Indica que "para poner en contacto la investigación lógica con aquella realidad, Savigny postula el auxilio indispensable de una indagación histórica que permitirá conocer no solo el contenido del derecho legislado, sino el contraste entre las normas vigentes y aquellas que fueron derogadas por la actividad legislativa".<sup>39</sup>

Así también, dicho autor aduce que Savigny sostuvo que la interpretación consta de 4 elementos que son:

- a) "el gramatical o filológico;
- b) el racional o lógico;
- c) el histórico y
- d) el sistemático".<sup>40</sup>

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 104.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 104.

<sup>38</sup> Ignacio Galindo Garfias, *op. cit.*, p. 183.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 184.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 184.

Por lo que hace al primer elemento esgrime que "nos permite conocer y penetrar en el lenguaje empleado por el precepto; en lo concerniente al segundo, se descompone el pensamiento del legislador para establecer las distintas relaciones entre las partes que lo integran. El dato histórico, nos lleva a conocer el derecho existente en la época en que la ley fue elaborada y los cambios que la misma ha introducido, y finalmente, el elemento sistemático establece el vínculo que liga al precepto, con una institución y después con todo el sistema".<sup>41</sup>

Ahora bien, el maestro Raúl Ortiz Urquidi, aduce que "...por lo que se refiere al método histórico entre sus partidarios figuran Savigny y Saleilles, quienes consideran que la ley debe ante todo, satisfacer las necesidades de la vida jurídica actual, por lo que sostienen que la mejor manera de interpretar las leyes es la que se ciñe a las necesidades del momento en que se hace la interpretación y no al momento en que fue expedida".<sup>42</sup>

Dicho autor indica que según esta tesis, "la ley una vez dictada cobra autonomía en cuanto al pensamiento de sus autores y debe adaptarse a todas las modificaciones de la vida social".<sup>43</sup>

Asimismo, manifiesta que "independientemente de la crítica que se le hace a este método de que es peligroso porque el intérprete puede hacer decir a la ley lo que el autor de ésta nunca imaginó, lo cual equivaldría tanto como sancionar la arbitrariedad, sin contar con la certidumbre de la ley y la seguridad de las transacciones peligraría; sin embargo, dicho método reporta indudables ventajas, pues facilita el pronunciamiento de decisiones de verdadera equidad e impide que las leyes tengan que ser reformadas a cada momento".<sup>44</sup>

### 3.1.4 Escuela de Derecho Libre

En este sentido, el maestro Eduardo García Máynez señala que "...la llamada Escuela del Derecho Libre, no es, propiamente hablando, un conjunto orgánico y sistematizado de doctrinas, se trata más bien, de una tendencia específica que se manifiesta reiteradamente a través de una larga serie de autores y obras".<sup>45</sup>

El propio autor refiere que "...dicha escuela representa a veces una reacción muy violenta contra la tesis de la plenitud hermética y la sumisión incondicional del juez a los textos legales".<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Ibidem, p. 184.

<sup>42</sup> Cfr., Raúl Ortiz Urquidi, Derecho Civil, Parte General, 3a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1986, p. 151.

<sup>43</sup> Ibidem, p. 151.

<sup>44</sup> Ibidem, p. 151.

<sup>45</sup> García Máynez Eduardo, op. cit., p. 347.

<sup>46</sup> Ibidem, p. 347.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Continúa diciendo que los puntos en que coinciden sus partidarios de acuerdo con Reichel son los siguientes:

- a) "Repudiación de la doctrina de la suficiencia absoluta de la ley;
- b) Afirmación de que el juez debe realizar, precisamente por la insuficiencia de los textos, una labor personal y creadora.
- c) Tesis de que la función del juzgador ha de aproximarse cada vez más a la actividad legislativa".<sup>47</sup>

El propio autor citando a Geny manifiesta que esta escuela tiene tres etapas diversas que son:

- "La primera (1840-1900), que puede ser considerada como el preludio del movimiento a ella pertenecen las obras de los denominados precursores.
- La segunda, de organización de las ideas como dice el maestro francés, iniciase con el siglo y concluye en 1906, año de publicación del célebre opúsculo de Gnaeus Flavius, titulado La lucha por la ciencia del derecho.
- El tercer período, tiende a fijar las ideas y hacer un balance de las conclusiones, comienza en 1906 y abarca, en el estudio de Geny, hasta el año de 1914".<sup>48</sup>

Tal autor indica que "...a partir de 1906, los trabajos de los nuevos partidarios no aportan gran número de puntos de vista originales, ya que en tales trabajos se vuelve a insistir en la insuficiencia de las fuentes y se combaten los métodos puramente lógicos de interpretación y construcción".<sup>49</sup>

Argumenta que "el movimiento del derecho libre sigue desarrollándose en Alemania después de la guerra de 1914, y a partir de 1933, adquiere enorme importancia dentro de la concepción nacional socialista del derecho".<sup>50</sup>

Aduce el citado autor, que "el advenimiento de este régimen trajo consigo una completa renovación de las ideas dominantes en Alemania. Las construcciones lógicas de los romanistas han sido repudiadas, las nuevas generaciones confían en el sentido innato del derecho que el juez encuentra en sí mismo, a condición de que sea de pura raza y se inspire no en un

---

<sup>47</sup> Ibidem, p. 347.

<sup>48</sup> Idem, p. 348.

<sup>49</sup> Cfr., Eduardo García Máynez, op. cit., p. 350.

<sup>50</sup> Ibidem, p. 350.

individualismo pasado de moda sino en la concepción individualista del derecho y el Estado".<sup>51</sup>

Así también, indica que "la ley no es ya sino uno de los aspectos del derecho en la técnica de la vida pública moderna, más no el único ya que existe también un derecho no escrito que se desprende del alma del pueblo alemán y se adapta a las necesidades de la vida nacional, derecho claramente reconocido, sentido y enérgicamente realizado por el juez germánico".<sup>52</sup>

El maestro Manuel Ovilla Mandujano refiere que "la escuela que nos ocupa, rechaza toda interpretación racional y dogmática de los textos legales, dicen que la ciencia del derecho no se limita al conocimiento de la norma, sino que a su vez crea derecho".<sup>53</sup>

Manifiesta que "el juez al interpretar las normas, crea normas jurídicas con la finalidad de realizar la justicia; la ausencia de un precepto aplicable autoriza al juez para ocupar el lugar del legislador. Aquí el juez es libre y está autorizado para separarse de los códigos para realizar la justicia".<sup>54</sup>

El propio autor señala que "el derecho libre es una especie de derecho natural en transformación que se manifiesta en la conciencia individual, por lo cual el jurista debe investigar el derecho libre algunas veces, y otras, crearlo, para aplicarlo en los casos concretos de lagunas de ley, y cuando adquiera la convicción de que el legislador no resolvería en el sentido que el texto legal lo hace".<sup>55</sup>

Por su parte, el maestro Ignacio Galindo Garfias menciona que "Kantorowicz, fue el fundador de la citada escuela la cual es una expresión de derecho natural rejuvenecido".<sup>56</sup>

Indica, que "la ciencia del derecho no se limita al conocimiento de la norma, sino que a su vez, dicha ciencia crea derecho. El juez al interpretar el derecho, crea normas jurídicas con el fin de realizar la justicia".<sup>57</sup>

Asimismo, el citado autor refiere que "Kantorowicz rechaza toda interpretación racional y dogmática de los textos y por lo tanto, en su opinión, la realización de la justicia, particularmente el llenar las lagunas de la ley, no puede alcanzarse a través de la analogía, de la interpretación extensiva ni de los principios generales del derecho".<sup>58</sup>

<sup>51</sup> Ibidem, p. 350.

<sup>52</sup> Ibidem, p. 350.

<sup>53</sup> Manuel Ovilla Mandujano, op. cit., p. 223.

<sup>54</sup> Ibidem, p. 223.

<sup>55</sup> Ibidem, p. 223.

<sup>56</sup> Cfr., Ignacio Galindo Garfias, op. cit., p. 187.

<sup>57</sup> Ibidem, p. 187.

<sup>58</sup> Ibidem, p. 187.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Así también señala que "la ausencia de un precepto aplicable, autoriza al juez para ocupar el lugar del legislador, en tal evento, el juez se encuentra libre de toda traba dogmática y aún está autorizado para separarse del sistema del código y realizar la justicia".<sup>59</sup>

De igual manera, el propio autor menciona que "el fundador de la citada escuela repugna todo concepto de la plenitud hermética del orden jurídico y sostiene que frente a la insuficiencia de la ley, el juzgador debe realizar una labor personal creadora del nuevo derecho, colocándose en la misma situación del legislador".<sup>60</sup>

Manifiesta que en el Derecho positivo, el Código Civil Suizo autoriza al juez para actuar como legislador frente a las lagunas de la ley.

El propio autor aduce que "aún en esta legislación, no se llegó al extremo del método de la Escuela del Derecho Libre, porque el artículo primero del Código Civil Suizo, en su parte final, impone al juez la obligación de inspirarse en la doctrina o jurisprudencia más autorizada. Dentro de esta escuela, el juez al pronunciar su fallo, entiende que la norma no formulada, no nace en el momento de la resolución judicial, sino el problema jurídico planteado ante él, necesariamente se halla sometido a la norma que el juez posteriormente se limita a declarar. El juez lo que hace es individualizar esa norma al caso concreto, inspirándose en aquella norma general expresada antes que él declare".<sup>61</sup>

Por su parte, la maestra Gloria Moreno Navarro señala que "esta escuela fue representada en Alemania por Herman Kantorowics, así como por Ernst Fuchs, cuya tesis defiende abogar por una amplia libertad de la decisión y acción de los jueces".<sup>62</sup>

Citando a Edgar Bodenheimer manifiesta que "tal escuela postulaba que el juez debía llenar las lagunas inevitables en el derecho mediante una actividad creadora, libre, de conformidad con las demandas de la época y las convicciones sociales del pueblo, y otorgando una especial consideración a las circunstancias de cada caso. Es decir, rechaza todo tipo de interpretación dogmática de los textos jurídicos, puesto que es la misma ciencia del derecho la que crea el derecho, y no debe limitarse a una mera actividad de conocimiento de normas".<sup>63</sup>

La citada autora indica que "a diferencia de otras escuelas, la escuela del derecho libre no debería ser considerada como un todo, o como un conjunto de

---

<sup>59</sup> Idem, p. 188.

<sup>60</sup> Ibidem, p. 188.

<sup>61</sup> Ibidem, p. 188.

<sup>62</sup> Gloria Moreno Navarro, op. cit., p. 111.

<sup>63</sup> Cfr., Gloria Moreno Navarro, op. cit., p. 111.

principios y doctrinas bien estructurados, sino más bien como una tendencia que le otorgue mayor facultad y esfera de acción al juez".<sup>64</sup>

Dicha autora continúa diciendo que ..."la existencia de las lagunas de la ley es un precepto que va aparejado al concepto de derecho libre, ya que será por medio de la función creadora del juez como podrán colmarse esas lagunas".<sup>65</sup>

Refiere que esta escuela ha sido una de las más fuertes influencias para todos los sistemas jurídicos del mundo, la única crítica o postura inconveniente es la dificultad para el juez para ser siempre lo suficientemente capaz o sensible de desentrañar el verdadero sentir social o los sentimientos de la comunidad, además de que es muy factible pensar que se juicio se vaya a contaminar con sus propias creencias y concepciones políticas y sociales.

Señala que "su principal aportación es la gran contribución al desarrollo de un interés por los fundamentos económicos y sociológicos del derecho, así como por el estudio y análisis de la realidad de la vida jurídica, ya que toda resolución emanada de una autoridad judicial estará más enfocada con los hechos y circunstancias de la vida, así como la constante adecuación de las normas y sus criterios de aplicación debido a la polifacética realidad social".<sup>66</sup>

Por su parte, los maestros Abel Ledesma Mondragón y Leonel Pereznieta Castro, refieren que "la Escuela del Derecho Libre, se caracteriza por no admitir la suficiencia absoluta de la ley postulada por la escuela exegética. Los seguidores de la escuela que nos ocupa, al considerar insuficiente el texto de la ley para resolver los casos que diariamente se le presentan al juez, sostenían que era menester que éste realizara una labor personal y creadora muy cercana a la labor legislativa".<sup>67</sup>

Asimismo, dichos autores indican que también sostenían que "al ser la ley insuficiente para resolver los problemas cotidianos por parte de los jueces, éstos tenían el derecho y el deber de consultar la naturaleza de las cosas. Al ser insuficiente la ley para resolver cualquier controversia se podía admitir en favor del juez una actividad independiente regida por el estudio de los hechos y por las exigencias de la lógica".<sup>68</sup>

Finalmente, los propios autores manifiestan que ..."el método que postula la Escuela del Derecho Libre, tampoco es del todo adecuado, pues permite que el juez realice su función, incluso al margen de la ley y puede dar lugar a

---

<sup>64</sup> Ibidem, p. 111.

<sup>65</sup> Idem, p. 112.

<sup>66</sup> Idem, p. 113.

<sup>67</sup> Abel Ledesma Mondragón y Leonel Pereznieta Castro, op. cit., p. 173.

<sup>68</sup> Cfr., Ibidem, p. 173.

injusticias, pues no todos los seres humanos tienen la misma moralidad, además de que con tal postura se atentaría contra la seguridad jurídica".<sup>69</sup>

### 3.1.5 Escuela sociológica del derecho

La Enciclopedia Jurídica Omeba con respecto a la escuela sociológica del derecho o de la jurisprudencia sociológica, señala que ... "esta no sólo constituye uno de los más importantes movimientos doctrinarios, sino que ha ejercido una influencia decisiva en la práctica judicial".<sup>70</sup>

Menciona que "los iniciadores de esta escuela fueron Oliver Wendell Holmes, el magistrado de la Suprema Corte de los Estados Unidos, Benjamín Cardozo y su compañero Louis Brandeis. Pero el gran director espiritual y máximo maestro de este movimiento Roscoe Pound".<sup>71</sup>

Señala que "según la jurisprudencia sociológica, el reconocer las formas y estructuras lógicas del derecho no impide que al mismo tiempo se comprenda que el Derecho no es pura lógica, sino, que también es un instrumento para la vida social, para la realización de los fines humanos, dentro del cauce vario (sic) y cambiante de la historia".<sup>72</sup>

Refiere que el juez debe conocer y tomar en cuenta las necesidades concretas de la sociedad de su época, las doctrinas políticas que prevalecen y ésta y las convicciones sociales, explícitas o implícitas, sobre el interés público que en ella imperaban.

Aduce que ... "la labor del jurista teórico, la del legislador y la del juez, no deben limitarse a un proceso meramente lógico, sino que debe contener además, indispensablemente un conocimiento sociológico de las realidades actuales, que sirva como base para la formulación de normas generales e individuales, inspiradas en los criterios de justicia".<sup>73</sup>

Así también, tal Enciclopedia argumenta que "la jurisprudencia sociológica subraya que el objetivo del Derecho es la justicia y el bienestar social, por lo tanto, ninguna norma que en su resultado práctico se aparte de esa finalidad, puede justificar su existencia, no se trata de desligar al juez de su deber de obediencia al Derecho positivo, sino que por el contrario, cuando el juez haya de

---

<sup>69</sup> Idem, p. 174.

<sup>70</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo IV, Editorial Driskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1985, p. 553.

<sup>71</sup> Cfr., op. cit., p. 553.

<sup>72</sup> Ibidem, p. 553.

<sup>73</sup> Ibidem, p. 553.

decidir hasta qué punto las normas existentes han de ser interpretadas extensiva o restrictivamente, debe inspirarse por las ideas de justicia y bienestar social".<sup>74</sup>

Por su parte, el maestro Manuel Ovilla Mandujano indica que "tal escuela, sustenta que la interpretación es análoga a un acto de ingeniería social, mediante el cual se ponen en movimiento ciertos medios técnicos para lograr objetivos socialmente valiosos".<sup>75</sup>

Manifiesta que "este sistema cree que la interpretación del derecho no debe hacerse a través de las normas, sino del conocimiento de la estructura social y económica de sus instituciones, alcanzado por la observación directa de los hechos".<sup>76</sup>

Por su parte, la maestra Gloria Moreno Navarro, refiere que la escuela sociológica del derecho debe ser "considerada como un antecedente directo del movimiento realista norteamericano, corriente que también se le denomina como positivismo sociológico o jurisprudencia sociológica. Se debe considerar no sólo como una reacción contra la concepción jusnaturalista tradicional del derecho, sino también contra la jurisprudencia analítica".<sup>77</sup>

La referida autora citando a Edgar Bodenheimer señala que "la jurisprudencia sociológica norteamericana niega que pueda ser comprendido el derecho sin considerar los hechos y realidades de la vida social humana, opone la jurisprudencia sociológica la demanda de colaboración con espíritu de equipo (teamwork) con las demás ciencias sociales. Refuta las pretensiones de los partidarios de la jurisprudencia analítica de que pueda llegarse a una decisión judicial mediante un proceso de subsunción y razonamiento lógicos".<sup>78</sup>

Menciona que ellos apelan a una labor del juez con base en un profundo análisis social interpretando la conciencia social, dándole así realidad al derecho. La finalidad será siempre la de lograr el mayor equilibrio social posible.

La citada autora continúa diciendo que "al hacer una breve reflexión con relación a los postulados de esta escuela, es posible percatarse de la veracidad y aplicabilidad de los mismos, ya que es cierto que tanto el juez como el jurista deben de tener un amplio conocimiento de las necesidades sociales de su entorno, así como de la diversidad de factores económicos y políticos que inciden en la misma".<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> Ibidem, p. 553.

<sup>75</sup> Manuel Ovilla Mandujano, op. cit., p. 222.

<sup>76</sup> Ibidem, p. 222.

<sup>77</sup> Gloria Moreno Navarro, op. cit., p. 113.

<sup>78</sup> Ibidem, p. 113.

<sup>79</sup> Idem, p. 114.

Así también, la referida autora señala que "la principal aportación de esta escuela es el haber permitido reflexionar a estudiosos y estudiantes del derecho sobre la imperiosa necesidad de entender todos estos fenómenos sociales".<sup>80</sup>

### **3.1.6 Escuela analítica**

Al respecto, la maestra Gloria Moreno Navarro indica que "su principal fundador y exponente fue John Austin".<sup>81</sup>

Continúa diciendo que "...esta escuela postula que la jurisprudencia analítica tiene pretensiones de que pueda llegarse a toda decisión judicial mediante un proceso analítico de subsunción y de razonamiento lógicos".<sup>82</sup>

Menciona que "los instrumentos de esta escuela tienen la pretensión de valerse por sí mismos, son puramente empíricos, producto de la inducción y clasificación de la materia, dados por la ciencia jurídica. El derecho positivo va a integrarse por los acontecimientos, fenómenos y hechos externos, en cambio, la jurisprudencia va ser elaborada por los juristas y va hablar de normas de derecho, lo describe y lo analiza".<sup>83</sup>

Refiere que "la jurisprudencia analítica considera como su punto de partida al derecho positivo, y analiza y dilucida mejor el interés de la consistencia lógica y sistemática".<sup>84</sup>

Indica que "esta teoría postula una separación entre la teoría del derecho con la ética, y además, había que analizar e interpretar las reglas jurídicas establecidas por el órgano estatal".<sup>85</sup>

### **3.1.7 Escuela de la argumentación jurídica**

Por su parte, la maestra Gloria Moreno Navarro aduce que "su máximo exponente es Kriele, quien quiso hallar las bases para conseguir una verdadera teoría de la argumentación jurídica".<sup>86</sup>

Señala que "esta escuela maneja como concepto la tópica que no es contraria al sistema como género, sino que es contraria a ésta cuando es cerrado, es decir, cuando se encuentra ligado a la conceptualización de las normas jurídicas. En esta forma de pensamiento tópico, el sistema se deberá de

---

<sup>80</sup> Ibidem, p. 114.

<sup>81</sup> Idem, p. 116.

<sup>82</sup> Idem, p. 117.

<sup>83</sup> Ibidem, p. 117.

<sup>84</sup> Ibidem, p. 117.

<sup>85</sup> Ibidem, p. 117.

<sup>86</sup> Ibidem, p. 117.

volver abierto, amplio, y así poder reformular los planteamientos y soluciones a los nuevos problemas o conflictos suscitados".<sup>87</sup>

Dicha autora citando a Gregorio Robles indica que "los topoi pueden ser definidos como los lugares a los que hay que acudir cuando llevamos a cabo una tarea interpretativa, sus características principales son las de tener una gran amplitud y comprensión en el lenguaje utilizado, al tratar de recoger los argumentos adecuados apoyados en las normas jurídicas; además pueden ser utilizados igualmente en la solución de problemas planteados en la sociedad".<sup>88</sup>

Indica que los topoi son propuestas para dar solución a los problemas citados, y podemos hacer mención de algunos de ellos: por ejemplo entran en los topoi los elementos clásicos de los sistemas de interpretación (lógico, histórico, etc.), igualmente los principios generales del derecho, los principios formadores de instituciones, etc.

Asimismo, manifiesta que se pueden distinguir dos clases de tópica: "a) la tópica retórica y b) la tópica dialéctica. La primera, trata de referirse al convencimiento, y la segunda, tiende a hallar la verdad".<sup>89</sup>

Así también, refiere que Kriele señala que "la tópica aún no ha llegado al fondo del problema planteado en toda interpretación, aunque haya ido por el camino correcto, que es imprescindible adentrarnos y profundizar en los problemas, ya que a pesar de que los topoi son propuestas de solución de problemas, éstos no los resuelven, siempre hay que buscar fundamentos racionales para dar una solución correcta".<sup>90</sup>

Manifiesta que para Kriele existen diversas fases para la obtención del derecho, a las que denomina pasos o estadios que son:

- a) "se hace una consideración de ciertos hechos como relevantes en un acontecimiento vital, lo cual supone previamente que confía en su sentido común o en la razón cotidiana;
- b) realiza una traducción de los hechos jurídicamente relevantes en diferentes hipótesis normativas. Estas hipótesis constituyen el camino para llegar a la ley oportuna para los precedentes judiciales;
- c) hace una búsqueda de la ley aplicable, es decir, de la proposición jurídico-positiva;

---

<sup>87</sup> Idem, p. 118.

<sup>88</sup> Ibidem, p. 118.

<sup>89</sup> Ibidem, p. 118.

<sup>90</sup> Ibidem, p. 118.

- d) sustituye en el supuesto de la proposición jurídica, hallar en el texto legal que no se presenten o que no se planteen dudas sobre la aplicabilidad al caso concreto".<sup>91</sup>

Refiere que "a través de todas estas fases creativas del derecho, Kriele pretendía demostrar que toda tarea interpretativa-creadora del derecho sólo es posible sobre la teoría y la praxis de la dialéctica. Este autor menciona que el common law es la encarnación del ideal de una mente antilegalista y se basa en la historia como un proceso racional".<sup>92</sup>

Finalmente, manifiesta que lo relevante de esta escuela es "que sus construcciones jurídicas contemplan el fenómeno jurídico desde una base unitaria, se trata de una teoría argumentativa de las decisiones judiciales, que una vez que se extraen de la praxis sus criterios, se torna en una teoría justificadora de la investigación decisiva".<sup>93</sup>

### **3.1 La retroactividad e irretroactividad de la ley de conformidad con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Al respecto, el maestro Francisco J. Peniche Bolio, señala que la retroactividad consiste en "aplicar leyes actuales a hechos o actos jurídicos anteriores o viceversa, aplicar leyes anteriores a hechos o actos jurídicos cuyas consecuencias de derecho no se agotaron durante la vigencia de la ley anterior".<sup>94</sup>

Manifiesta que el principio general que domina la materia es que la ley no debe aplicarse retroactivamente en perjuicio de persona alguna

Asimismo, indica que no siempre es tan sencilla la solución del problema por cuanto pueden haber intereses encontrados con la no aplicación o con la aplicación de una ley derogada.

Indica, que las excepciones válidas al principio de la retroactividad, o sea, la licitud de aplicar retroactivamente una ley, que se da en los siguientes casos:

- a) "Cuando la Constitución Federal autorice expresamente la aplicación retroactiva.
- b) En materia penal es lícita la retroactividad cuando las nuevas leyes producen efectos benéficos en favor de los acusados.

<sup>91</sup> Ibidem, p. 118.

<sup>92</sup> Idem, p. 119.

<sup>93</sup> Ibidem, p.119.

<sup>94</sup> Francisco J. Peniche Bolio, op., cit., p. 183.

- c) En materia procesal la retroactividad ha sido sumamente discutida, hay autores que se inclinan a considerar que en materia procesal no debe operar la retroactividad cuando los procesos han sido iniciados, sin embargo, otros autores sostienen la aplicación de las nuevas leyes procesales, sea cual fuere el estado del proceso".<sup>95</sup>

Por su parte, los maestros Abel Ledesma Mondragón y Leonel Pereznielo Castro, indican que "desde la Constitución de Cádiz, en el artículo 247, existe el principio de la no aplicación retroactiva de la ley, que se repite a lo largo del siglo pasado con referencia especial a la prohibición de juzgar con leyes y ante tribunales que no hayan sido aprobados con anterioridad a la falta o al delito".<sup>96</sup>

Asimismo, manifiestan que "en el artículo 4º del proyecto de Constitución de 16 de junio de 1856, se establece que no se podrá expedir ninguna ley retroactiva, ex post facto o que altere la naturaleza de los contratos. La idea de la prohibición de expedir leyes retroactivas fue retomada en el artículo 14 de la Constitución de 1857".<sup>97</sup>

Dichos autores citando al maestro Héctor Fix Zamudio refieren que "tal prohibición se refería directamente al legislador y por ello se consideró que la aplicación retroactiva, cuando la disposición legal no adoleciera de este vicio, no implicaba una violación constitucional, y probablemente esa haya sido la causa de que en la redacción actual la prohibición está dirigida a quienes se encargan de aplicar o dar efecto a la ley".<sup>98</sup>

De igual manera, tales autores aducen que "...además de la razón mencionada otra complementaria podría ser que debido al espíritu de reforma que existió en el constituyente de 1917, fue preferible transferir la prohibición de la retroactividad al juez y así dejar en libertad al legislador para que, en caso dado, pudiera dictar leyes retroactivas, que pudieran hacer avanzar el procedimiento revolucionario. Sin embargo, este enfoque dificulta el problema, pues habrá casos en los cuales, por la naturaleza de las cosas, actos, y de los hechos sea imposible naturalmente aplicar retroactivamente una ley, salvo este caso, en los que sí es posible".<sup>99</sup>

Así también, esgrimen que "existen otras dificultades y éstas se reflejan en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, la que en lo general, se pronuncia respecto de la inconstitucionalidad en la expedición de leyes retroactivas por parte del legislador y sólo define como inconstitucional la aplicación retroactiva de las mismas".<sup>100</sup>

<sup>95</sup> Cfr., Francisco J. Peniche Bolio, op., cit., pp. 185-186.

<sup>96</sup> Abel Ledesma Mondragón y Leonel Pereznielo Castro, op., cit., p. 184.

<sup>97</sup> Cfr., Abel Ledesma Mondragón y Leonel Pereznielo Castro, op., cit., p. 184.

<sup>98</sup> Ibidem, p. 184.

<sup>99</sup> Idem, p. 185.

<sup>100</sup> Ibidem, p. 185.

Por su parte, el maestro Rafael Rojina Villegas indica que "el problema de la retroactividad en nuestro derecho positivo conforme al artículo 14 de la Constitución General de la República de 1857, establecía el principio de que la ley no podía ser retroactiva en perjuicio de persona alguna, sin embargo, el artículo 14 de la Constitución vigente de 1917, viene a cambiar este concepto estableciendo que la ley no puede aplicarse retroactivamente en perjuicio de persona alguna".<sup>101</sup>

Refiere que "se nota la diferencia entre el hecho de que la ley no debe ser retroactiva, como prohibición al legislador y el que no se de a ninguna ley efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, como prohibición al juez, al funcionario administrativo, o en general al órgano del Estado que deba aplicarla".<sup>102</sup>

Asimismo, señala que la jurisprudencia en México, interpretando el artículo 14 constitucional, confirma el principio de que en la actualidad, si puede expedirse una ley retroactiva, pero no puede aplicarse en perjuicio de persona alguna.

Manifiesta que para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de otras leyes anteriores, y ésta última circunstancia es esencial.

De igual manera menciona que, el artículo 5° del Código Civil establece que a ninguna ley ni disposición gubernativa se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Señala que existen los siguientes casos especiales a tal principio, que son:

- "Cuando el contrato queda sujeto a una condición suspensiva, verificada la condición se retrotraen sus efectos a la fecha del acto jurídico y, por consiguiente, la nueva ley no puede afectarlos ya que jurídicamente se entiende que los derechos se adquirieron desde que se celebró el acto jurídico.
- En los contratos por correspondencia, cuando ocurra el cambio de legislación entre la fecha de la oferta y el momento en que el contrato queda celebrado, debe resolverse el caso, considerando según el derecho positivo de que se trate, si el contrato se forma en el momento de la declaración, expedición, recepción o información. Antes de esos momentos el contrato no se considera formado, y por lo tanto, si el cambio de legislación ocurre en ese lapso, la nueva ley no vendrá a

<sup>101</sup> Rafael Rojina Villegas, Derecho Civil Mexicano, Introducción y Personas, Tomo Primero, 9a. ed., Editorial Porrúa, México, 1999, p. 283.

<sup>102</sup> Ibidem, p. 283.

afectar derechos adquiridos o situaciones jurídicas concretas, supuestos que no se han actualizado las consecuencias del acto jurídico.

- Cuando por circunstancias extraordinarias e imprevisibles cambian las condiciones bajo las cuales se contrató, y por este motivo el legislador se vea obligado a dar una nueva ley, que venga a suavizar en lo posible los efectos perjudiciales del contrato realizado bajo condiciones distintas y por tanto, se presenta el problema de la retroactividad de esa ley, ya que indudablemente modificará situaciones jurídicas concretas o consecuencias actualizadas, y por lo tanto, su aplicación benéfica para una de las partes sería perjudicial para la otra.
- El último caso se refiere a los cambios en el sistema procesal que vengan a afectar las acciones nacidas de un contrato de acuerdo con la ley antigua, de tal manera que se modifiquen o extingan al entrar en vigor la nueva ley.<sup>103</sup>

Por su parte, Oscar Morineau señala que ...“no existe ningún problema para determinar cuándo una ley es retroactiva, pues lo es siempre que extingue o modifica derechos adquiridos y se sabe en forma indubitable cuándo se adquieren los derechos. La adquisición de un derecho está sujeta a la Ley de Causalidad Jurídica: realizando el supuesto jurídico, automáticamente se producen las consecuencias, nacen los derechos subjetivos y los deberes jurídicos correlativos”.<sup>104</sup>

Por tanto, manifiesta que “no es necesaria ninguna teoría para determinar cuándo existe retroactividad. La distinción que hacen las llamadas teorías, entre efectos retroactivos e inmediatos, situaciones abstractas y concretas, simples facultades y ejercicio de facultades; entre derecho como posibilidad abstracta y su utilización o goce concreto; entre derecho adquirido y simple expectativa; entre la utilización efectiva, los beneficios logrados y el derecho mismo; entre la institución jurídica, como la propiedad y la manera de ejercitar los derechos pertenecientes a dicha institución, sin embargo, no resuelven el problema sino que contribuyen a obscurecerlo. Pues todas las teorías no toman en cuenta para poder construir su teoría, algo que es indiscutible: qué es el derecho subjetivo, cuándo se adquiere y por tanto, cuándo hay retroactividad, o sea cuándo una ley posterior a su adquisición lo modifica o extingue, en perjuicio del titular.

Señala que en el sistema jurídico mexicano el problema consiste en determinar cuándo permite nuestro derecho la retroactividad, conforme al artículo 14 o a pesar del artículo 14 constitucional, para resolver esta cuestión es necesario tomar en consideración que si llegare a aplicarse en forma absoluta el principio de la irretroactividad de las leyes se volvería imposible toda legislación.

<sup>103</sup> Cfr., Rojina Villegas Rafael, op. cit., pp. 284-286.

<sup>104</sup> Cfr., Oscar Morineau, Introducción al Estudio del Derecho, 1a. reimpresión, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 432.

El fundamento de la irretroactividad es "la realización de la seguridad social. La facultad ilimitada de parte del legislador y sobre todo del juez para dictar o aplicar leyes retroactivas provocaría la incertidumbre jurídica. Por el contrario, la prohibición de modificar o destruir derechos adquiridos provocaría el estacionamiento social, por lo que el verdadero problema consiste en encontrar el justo medio entre la estática y la dinámica social, entre la seguridad y la justicia y demás valores jurídicos".<sup>105</sup>

Asimismo, el maestro Trinidad García señala que "la retroactividad en términos corrientes es lo que obra sobre el pasado. Pero el concepto jurídico de la retroactividad no corresponde totalmente al común; es más restringido, porque no basta que una ley obre sobre el pasado para que deba tenerse como retroactiva; se requiere además, que produzca en esta forma determinados efectos y que perjudique a alguien".<sup>106</sup>

Por su parte, el maestro Manuel Ovilla Mandujano aduce que "...la retroactividad de las normas o la ley, significa que la ley nueva abarca efectos jurídicos que nacieron bajo la vigencia de la ley anterior, extendiendo hacia el pasado su fuerza obligatoria".<sup>107</sup>

Indica que las excepciones al principio de irretroactividad son la aplicación de la ley retroactiva si beneficia a alguien en particular.

Estima que "en principio, las normas jurídicas contenidas en las leyes o reglamentos deben aplicarse a todos los casos que se presenten desde que entran en vigor hasta que dejen de tenerlo, por lo que es indispensable conocer cuando se inicia la vigencia y cuando termina, por lo que en esta situación los artículos transitorios de las leyes y reglamentos juegan un papel importante".<sup>108</sup>

Menciona que "...en el Derecho mexicano, las mismas leyes y reglamentos fijan la fecha en que deben entrar en vigor y es común que el legislador señale una fecha determinada de su publicación para que entre en vigor".<sup>109</sup>

Cabe señalar que diversos autores entre los que destacan los maestros, Eduardo García Máynez, Trinidad García e Ignacio Galindo Garfias, manifiestan que para abordar el problema de la retroactividad es necesario hacer referencia a las principales teorías que tratan lo relativo, entre las cuales encontramos: la de los Derechos Adquiridos, conocida también con el nombre de Clásica; la de Roubier y Planiol, la de Situaciones Legales Abstractas y Concretas, Teoría de Savigny y Simoncelli, Teoría de los hechos cumplidos, Teoría de Planiol y Paul

---

<sup>105</sup> Idem, p. 434.

<sup>106</sup> Cfr., Trinidad García, Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, pp. 115-121.

<sup>107</sup> Manuel Ovilla Mandujano, op. cit., p. 245.

<sup>108</sup> Cfr., Manuel Ovilla Mandujano, op. cit., p. 246.

<sup>109</sup> Ibidem, p. 246.

Roubier y Teoría de Bonnacase, las cuales no abordaremos, toda vez que fueron materia de estudio en el Capítulo que antecede.

En nuestra opinión podemos advertir, que la retroactividad se origina cuando se aplica una norma que no está vigente en el tiempo a un acto jurídico concreto.

En este sentido, podemos distinguir dos situaciones concernientes con la aplicación de una norma que son:

1. Aquellos actos anteriores a su entrada en vigor y
2. Aquéllas situaciones posteriores a su abrogación o derogación.

De tales acontecimientos considero que derivan los principios de retroactividad e irretroactividad de la ley. La primera permite la aplicación retroactiva y la segunda prohíbe la aplicación retroactiva de la ley.

En el sistema jurídico mexicano vigente, la regla general es la irretroactividad, toda vez que está prohibida la retroactividad, sin embargo, excepcionalmente se puede aplicar la retroactividad.

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Cabe advertir, que de la interpretación de este artículo deriva la consagración del principio de irretroactividad en nuestro derecho vigente, sin embargo, al interpretarlo a contrario sensu se puede concluir que subsiste el principio de retroactividad, porque si se puede aplicar una norma cuando se hace en beneficio —no en perjuicio— de la persona en cuestión.

### **3.1. Presentación de posible conflicto de leyes en el espacio entre la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Agraria.**

Previamente a este apartado, me permito exponer algunos aspectos que explica el maestro Rafael Rojina Villegas, en virtud de tener estrecha relación con el tema a estudio, por lo cual vemos que este autor expresa que "el conflicto de leyes en el espacio, supone que una relación jurídica origina que en caso de controversia, el juez se encuentra ante el problema de la aplicación de dos o más ordenamientos jurídicos que pueden ser el nacional o el extranjero, o bien, regímenes extranjeros, de tal suerte que debe previamente resolverse cuál de esos sistemas es el aplicable".<sup>110</sup>

<sup>110</sup> Cfr., Rafael Rojina Villegas, op. cit., p. 296.



Dicho autor manifiesta que la hipótesis de todo conflicto de leyes parte de la base de que una relación jurídica puede quedar sujeta a distintos ordenamientos, y que para que esto ocurra deben darse las siguientes posibilidades:

- a) "Que en la relación jurídica intervengan extranjeros de un Estado determinado.
- b) Que intervenga un nacional con uno o varios extranjeros.
- c) Que el acto se ejecute por nacionales pero deba tener aplicación fuera del Estado de que se trate.
- d) Que el acto se ejecute por nacionales pero que beneficie o perjudique a extranjeros.
- e) Que el acto se celebre en el extranjero pero deba ejecutarse en el territorio nacional.
- f) Que el acto se celebre por extranjeros y deba ejecutarse en el territorio de un Estado distinto, que pueda ser el de alguno de las partes o diverso.
- g) Que el acto se celebre entre un nacional y un extranjero, y deba ejecutarse en el territorio de éste último".<sup>111</sup>

Por otra parte, considero prudente resaltar lo que menciona la maestra Gloria Moreno Navarro ya que, esgrime que el conflicto de leyes en el espacio se refiere a "...que toda norma jurídica puede ser válida sólo dentro de determinado territorio, que el mismo sistema jurídico donde se encuentra inmersa le asigna".<sup>112</sup>

Manifiesta que a este respecto existen dos principios básicos dentro del derecho, conocidos como: principio de territorialidad y principio de extraterritorialidad.

Asimismo, indica que los conflictos de leyes en el espacio se refieren a:

- "El estado y capacidad de las personas y el régimen de los bienes inmuebles o muebles que ubicados dentro de un territorio determinado, pertenecen a extranjeros o son materia de actos y contratos celebrados fuera del territorio nacional.

---

<sup>111</sup> Idem, p. 297.

<sup>112</sup> Gloria Moreno Navarro, op. cit., p. 138.

- A las formalidades que deben revestir los actos celebrados en un Estado para que su validez pueda ser reconocida en otro Estado donde han de ser ejecutados.
- A la competencia del tribunal que pretenda ejercer jurisdicción, para resolver un litigio al que ha dado lugar una relación jurídica en la que interviene un elemento susceptible de ser regido por una ley extranjera".<sup>113</sup>

De igual manera, señala que para dar solución a los conflictos anteriores, los juristas a lo largo del devenir histórico han dado tres soluciones posibles que son:

1. "La aplicación territorial de la ley, en forma absoluta.
2. La aplicación extraterritorial.
3. Un sistema mixto, es decir, la combinación de los dos anteriores".<sup>114</sup>

Derivado de lo anterior, podemos manifestar que en el caso concreto tal conflicto de leyes en el espacio no opera, es decir, no existe una contraposición entre la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Agraria, por las consideraciones siguientes:

#### **A) Fundamentación en cuanto a la competencia:**

1. La Ley General de Bienes Nacionales regula el uso y aprovechamiento de los bienes de propiedad de la Federación clasificándolos en bienes de dominio público y privado de la Federación, bienes de uso común, además de que controla las operaciones que realizan los organismos públicos descentralizados sobre los bienes de dominio público.
2. La ley Agraria por el contrario regula otros bienes como son: los ejidales, comunales, nacionales, baldíos y demasías, los cuales por su naturaleza jurídica tienen un régimen jurídico distinto y por tanto, los usos y aprovechamientos que sobre éstos se pueden conferir son distintos.
3. Los bienes propiedad de la Federación y regulados por la Ley General de Bienes Nacionales, son administrados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tal y como lo dispone el artículo 37, fracciones XX a XXIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>113</sup> Ibidem, p. 138.

<sup>114</sup> Idem, p. 139.

Cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ésta administración le corresponde a la propia Secretaría por conducto de su órgano desconcentrado, Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

4. Los bienes ejidales, comunales, nacionales, baldíos y las demasías, son administrados por la Secretaría de la Reforma Agraria, en términos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### **B) Distinción en cuanto a su naturaleza jurídica**

5. En cuanto al régimen de los mencionados bienes podemos señalar que tanto los bienes administrados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como los encomendados a la Secretaría de la Reforma Agraria, constituyen una parte del patrimonio del Estado, no obstante, de ello, por ser diferente su naturaleza jurídica están sujetos a distintos regímenes jurídicos, por tanto, los actos relacionados con su uso y aprovechamiento sólo pueden ser resueltos por las leyes respectivas de cada materia, esto es, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Agraria.
6. En lo concerniente al principio de aplicación territorial de la ley, podemos referir que los conflictos que se susciten derivados del uso y aprovechamiento de tales bienes, sólo podrán ser resueltos por leyes de carácter federal, -Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Agraria-, respectivamente, ello es así, porque dichas leyes en sus artículos 7° y 2°, disponen que en caso de controversia se sujetarán a la jurisdicción federal y a las leyes federales.
7. Por lo que se refiere a la competencia jurisdiccional acorde a lo previsto en los artículos 12 y 13 del Código Civil Federal, es menester indicar que aunque los inmuebles se encuentren en el interior de la República, los actos de su uso, aprovechamiento y administración tendrán que sujetarse a la competencia de las leyes federales por existir disposición expresa en el artículo 7° de la Ley General de Bienes Nacionales y 2° de la Ley Agraria.

### 3.2. Presentación de posible conflicto de leyes en el tiempo entre la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Agraria.

Por lo que se refiere al conflicto de leyes en el tiempo, los maestros Abel Ledesma Mongragón y Leonel Pereznielo Castro, señalan que así como la norma jurídica sólo tiene validez y eficacia en una sociedad determinada, también tiene una limitación temporal.

Indican que "...el periodo de constitución o extinción de la ley es de duración variable, existen situaciones jurídicas que se constituyen o extinguen en un solo momento, sin embargo, existen otras en las cuales tanto la constitución como la extinción suponen un cierto periodo, éstas últimas, a su vez, pueden subdividirse de maneras diferentes como son: situaciones jurídicas que para su constitución requieren un determinado estado o un hecho continuo en su duración, y otras situaciones jurídicas que para su constitución necesitan la presencia de elementos sucesivos que intervengan en momentos diferentes de su duración",<sup>115</sup> por tanto, pueden derivarse tres circunstancias, a saber:

- a) "La constitución o extinción de una determinada situación jurídica no se ha realizado, y tampoco comenzado bajo el imperio de la ley anterior; por consiguiente, no se presenta la posibilidad de conflicto cuando ha entrado en vigor la nueva ley;
- b) La constitución o extinción de una determinada situación jurídica no ha sido totalmente realizada bajo el imperio de la ley anterior, sin importar si dicha constitución o extinción ha sido inmediata o sucesiva; por tanto, la nueva ley no podrá atacarla sin que se le considere retroactiva;
- c) Finalmente, la constitución o extinción de una determinada situación jurídica se encuentra en curso cuando aparece una nueva ley que viene a modificar las condiciones de constitución o extinción de dicha situación".<sup>116</sup>

Por su parte la maestra Gloria Moreno Navarro, indica que "el conflicto de leyes en el tiempo es referirse a la vigencia que una norma jurídica puede tener; ya que después de ser promulgada entra en vigor a partir de una fecha cierta que el legislador le otorga y deja de estarlo en otra fecha distinta, es decir, comienza a regir en un espacio y tiempo determinados, sin embargo, esta norma jurídica puede ser abrogada o derogada por el propio legislador".<sup>117</sup>

<sup>115</sup> Cfr., Abel Ledesma Mondragón y Leonel Pereznielo Castro, op. cit., p. 182.

<sup>116</sup> Ibidem, p.182.

<sup>117</sup> Moreno Navarro Gloria, op. cit., p.135.

En tal virtud, podemos desprender que en el caso que se actualiza no existe un conflicto de leyes en el tiempo por lo siguiente:

- La Ley General de Bienes Nacionales se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982, estableciéndose en su artículo primero transitorio que la presente ley, entraría en vigor cinco días después de su publicación.
- La Ley Agraria, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992 y entró en vigor al día siguiente de su publicación en términos de su artículo primero transitorio.
- Aún y cuando ambos ordenamientos jurídicos entraron en vigor en fechas posteriores y ambas están vigentes, tal conflicto no opera, ello es así, porque la Ley General de Bienes Nacionales como ya vimos con anterioridad regula un régimen jurídico distinto de bienes a los que reglamenta la Ley Agraria.

Es importante aclarar que aún cuando no existen conflictos de leyes en el espacio ni en el tiempo, entre la Ley General de Bienes Nacionales y Ley Agraria, puesto que regulan el uso y aprovechamiento de bienes de distinta naturaleza jurídica, por tanto los derechos sobre su uso y aprovechamiento tendrán que regirse por la ley respectiva que a cada uno le corresponde, este apartado se realizó únicamente con el propósito de tomar como referencia que en materia agraria existe un procedimiento para la titulación de los derechos de propiedad que le corresponde a la Nación sobre los terrenos nacionales.

El cual consiste en emitir una declaratoria que declare derechos de propiedad sobre los bienes nacionales, tomándose como título de propiedad la propia declaratoria que emite el Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual una vez publicada en el Diario Oficial de la Federación, tendrá que ser inscrita en el Registro Público de la Propiedad Federal, Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la localidad en que se ubique el inmueble.

Situación que en los bienes propiedad de la Federación, sujetos a las disposiciones normativas de la Ley General de Bienes Nacionales no acontece, ya que actualmente el artículo 17, fracción I de la propia ley, únicamente le confiere a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la facultad de expedir una declaratoria que dispone que un bien forma parte del dominio público, por estar comprendido en las disposiciones de tal ley, o bien, por estar bajo el control y administración del Gobierno Federal, la que de igual manera es susceptible de inscribirse en el Registro Público de la Propiedad Federal y en de la localidad en que se encuentra el bien.

Sin embargo, no otorga ningún derecho de propiedad en favor de la Federación, sino únicamente de posesión, y ante tal situación, el Gobierno

Federal se encuentra imposibilitado para realizar en favor de terceros cualquier acto traslativo de dominio, ya que ésta sólo se expide para que las dependencias de la Administración Pública Federal, tengan certeza jurídica sobre los derechos de su uso y arovechamiento.

Por tales razones, será menester determinar en el próximo capítulo si es necesaria la reforma al mencionado artículo 17, fracción I, de la Ley General de Bienes Nacionales, tomando como referencia el precedente que existe en la Ley Agraria, o en su caso, si es posible interpretar tal disposición normativa a la luz de algunas de las escuelas de interpretación que estudiamos con anterioridad, o en última instancia, proponer un método de interpretación que nos permita darle los alcances y efectos jurídicos que pretendemos a tal artículo.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL DE BIENES**  
**NACIONALES, A LA LUZ DE ALGUNAS DE LAS ESCUELAS DE**  
**INTERPRETACIÓN**

**4.1 Análisis e interpretación del artículo 17, fracción I, de la Ley General de Bienes Nacionales, en los principios de las escuelas de la exégesis, histórica alemana, derecho libre, sociológica, analítica y de la argumentación jurídica.**

Del análisis realizado en los capítulos precedentes, se llegó a la convicción de que el problema de la interpretación no puede aislarse de los aspectos filosóficos que giran en torno al derecho, ya que para lograr una adecuada interpretación será indispensable puntualizar los aspectos filosóficos que se pretenden defender, en este caso, la justicia y la equidad, fines primordiales del derecho, que en el caso concreto se traduce en otorgarle al Estado, la certeza jurídica sobre los derechos de propiedad de aquellos inmuebles que utiliza en la prestación de un servicio público y de los cuales no cuenta con documento alguno que avale su propiedad, máxime si tomamos en consideración que el individuo ha pugnado por la tenencia de la tierra como un elemento fundamental para constituir su patrimonio y con mucha más razón el Estado, ya que serán los bienes que conformen su patrimonio los que le permitan cumplir con las funciones sociales y públicas que tiene encomendadas a su cargo.

Ahora bien, de acuerdo con Jerzy Wróblewski ... "la interpretación desempeña un papel de suma importancia en cualquier régimen jurídico, toda vez que permitirá determinar el significado de los textos legales y analizar los hechos a los cuales se van a aplicar tales disposiciones normativas, lo cual permitirá la solución de un caso concreto, razón por la cual podemos deducir que ésta tiene su sustento por la existencia de problemas prácticos y la ideología del aplicador del derecho".<sup>1</sup>

Por tanto, la interpretación nos permite reconstruir el significado de un texto legal; realizar análogamente la actividad del legislador y descubrir el significado de la regla legal interpretada.

Es importante señalar, que de acuerdo con Efraín González Morfín, el intérprete de la norma tiene una tarea muy compleja, ya que para poder desentrañar el sentido que pretende, ... "tendrá que conocer y captar el problema para que proponga o cree una nueva realidad, experimentando cambios en su conciencia moral y jurídica y estar preparado para percibir los cambios que experimente un tercero".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cfr., Jerzy Wróblewski, *Constitución y Teoría General de la Interpretación Jurídica*, Editorial Civitas, España, 2001, p. 18.

<sup>2</sup> Cfr., Efraín González Morfín, *Temas de Filosofía del Derecho*, Editorial Oxford University Press, México, 1999, p. 81.

Por lo anterior, en el presente apartado nos avocaremos al análisis e interpretación del artículo 17, fracción I, último párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales, a la luz de las escuelas de interpretación mencionadas con antelación, para lo cual se retomarán las características más relevantes de cada uno de ellas.

Interpretación que tiene entre sus finalidades desentrañar lo siguiente:

- a) Que el Gobierno Federal pueda hacer valer los derechos de propiedad de aquellos inmuebles de los cuales no cuenta con un documento que avale su propiedad, pero que han estado bajo su control y administración, a través de su utilización en la prestación de un servicio público a cargo de las dependencias de la Administración Pública Federal;
- b) De no poder desentrañar el sentido mencionado, se buscará proponer algún sistema de interpretación que si lo permita, o en su defecto;
- c) Realizar la propuesta de reforma al multicitado artículo, valorando si únicamente se tendrá que reformar tal dispositivo o será necesario incluir en la Ley General de Bienes Nacionales un capítulo especial que regule a la declaratoria de inmuebles federales como vía de adquisición al patrimonio del Gobierno Federal.

Señalado lo anterior, a continuación se transcribe el artículo 17, fracción I, último párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales, para poder realizar nuestra interpretación, el cual en obvio de repeticiones innecesarias sólo se transcribirá en este apartado y en los posteriores únicamente haremos referencia.

\*Artículo 17. Corresponde al Ejecutivo Federal;

- I. Declarar cuando ello sea preciso, que un bien determinado forma parte del dominio público, por estar comprendido en algunas de las disposiciones de esta ley o por haber estado bajo el control y administración del Gobierno Federal;

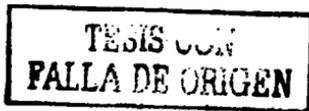
Las facultades que este artículo señala se ejercerán por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología".<sup>3</sup>

#### **4.1.1 Escuela de la Exégesis**

Se caracteriza básicamente porque las decisiones judiciales tendrán que fundarse en la ley; permite la interpretación del contenido del texto de la ley y no autoriza sustituir la voluntad del legislador.

De acuerdo con las características de esta escuela, dicho precepto puede ser analizado en los términos siguientes:

<sup>3</sup> Ley General de Bienes Nacionales, Colección Porrúa, Editorial Porrúa, Edición 38, México, 1998, p. 710.



- a) **Conforme a la exégesis del texto:** Se desprende la facultad que tiene el Ejecutivo Federal para declarar que un bien forma parte del dominio público, ya que si dicha atribucción no estuviera contemplada en tal dispositivo, la autoridad ni siquiera podría emitirla y mucho menos regularizar los derechos posesorios que le corresponden al Gobierno Federal sobre aquéllos inmuebles que utiliza en la prestación de un servicio público y de los cuales no tiene documento alguno que avale su propiedad.

Más aún, si tomamos en consideración que nuestro régimen jurídico sólo permite a la autoridad a realizar lo que únicamente le permitan las leyes, tal y como lo establecen los artículos 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- b) **Conforme al pensamiento del legislador:** Para su realización será necesario consultar la Exposición de Motivos y el Diario de Debates de la Ley General de Bienes Nacionales y, en específico del precepto legal que nos ocupa, para poder desentrañar el pensamiento del legislador y poder interpretar tal dispositivo normativo.

En este sentido, es oportuno referir que la primera Ley General de Bienes Nacionales se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1942.

En dicha ley, el precepto legal de mérito se encontraba regulado en el artículo 9, fracción I, que disponía lo siguiente:

\*\*\*  
"Artículo 9.- Corresponde al Ejecutivo Federal;

I. Declarar —cuando ello sea preciso— que un bien determinado forma parte del **dominio público nacional**, por estar comprendido en alguna de las disposiciones de esta ley".<sup>4</sup>

Cabe señalar, que ni en la exposición de motivos ni en el dictamen de la Cámara se hizo comentario alguno respecto de la redacción o contenido de éste.

Precepto que estuvo vigente del año de 1942 hasta el 30 de enero de 1969, fecha en la cual se publicó nuevamente en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Bienes Nacionales, que abrogó a la del 3 de julio de 1942. Por tanto, tal numeral fue modificado para quedar en los términos que a continuación se detallan:

\*\*\*  
"Artículo 10.- Corresponde al Ejecutivo Federal:

I.- Declarar cuando ello sea preciso, que un bien determinado forma parte del **dominio público**, por estar comprendido en alguna de las disposiciones de esta Ley".<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Exposición de Motivos de la Ley General de Bienes Nacionales del 3 de octubre de 1941, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, pp. 14-15.

<sup>5</sup> Ley General de Bienes Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 1969.

No obstante, ni en la exposición de motivos, ni en la discusión de la Comisión, ni en el Diario de Debates, hubo análisis sobre el mencionado artículo.

Ley que substitió hasta el 8 de enero de 1982, fecha en la cual se publicó la nueva Ley General de Bienes Nacionales, que es la que actualmente está vigente, en la que únicamente por lo que hace al precepto legal que nos ocupa, cambió su numeración y pasó del artículo 10 al 17.

Es oportuno señalar, que en el diario de debates del 15 de diciembre de 1981, se especificó que se reservaron diversos artículos del ordenamiento legal invocado para discusión, toda vez que los legisladores no estaban de acuerdo con su contenido, entre los cuales se encuentra el que nos ocupa.

Es así, que el Diputado Juan de Dios Castro manifestó que: "...Separé los artículos 17 y 19 del dictamen, dice el 17, Facultades del Ejecutivo Federal. Castellano, Presidente de la República, porque conforme a la Constitución el Poder Ejecutivo se deposita en una persona que es el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; pero vamos a ver lo que dice el artículo 17:

Corresponde al Ejecutivo Federal

Fracción I: Declarar cuando ello sea preciso, que un bien determinado forma parte del dominio público por estar comprendido en alguna de las disposiciones de esta ley;

Adolece de las deficiencias que señalábamos en los artículos 2o. y 3o., dominio público de la Federación, no lo dice, "Declarar cuando ello sea preciso que un bien determinado, no distingue bienes muebles o inmuebles, no lo dice, no dice si ese bien es con la jurisdicción, dominio de la Federación, si ese bien puede tener en un momento dado derecho sobre él algún Estado de la Federación o algún municipio.

Con esta facultad el señor Presidente de la República puede estimar que una parte del territorio de los Estados puede pasar al dominio público de la Federación por estar comprendido en alguna de las disposiciones de esta ley. Se dirá que esta fracción establece una condición que esté comprendida dentro de las disposiciones de esta ley".<sup>6</sup>

En uso de la palabra el diputado Álvaro Elías Loredo indicó: "Señor Presidente; H. Asamblea: No voy a reiterar las argumentaciones expresadas por el diputado Juan de Dios Castro en relación precisamente con el Artículo 17, porque estimo que estas argumentaciones son válidas y continúan en pie".<sup>7</sup>

En tal virtud, el Presidente de la Cámara adujo: "Por lo que respecta al artículo 17, el diputado Álvaro Elías Loredo, manifestó que se solidarizaba por lo expuesto

<sup>6</sup> Diario de Debates del 15 de diciembre de 1981, que contiene la discusión sobre la Ley General de Bienes Nacionales, Cámara de Diputados, Año III, Tomo III, N° 39, pp. 87-88.

<sup>7</sup> Idem, p. 105.

por el diputado Juan de Dios Castro, quien no hizo ninguna proposición al respecto. Por lo tanto, le pido al Secretario consulte si se encuentra suficientemente discutido el artículo 17".<sup>8</sup>

Por lo anterior, el C. secretario Silvio Lagos Martínez, en votación económica pregunta: "si se encuentra suficientemente discutido el artículo 17. Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, favor de manifestarlo... Suficientemente discutido".<sup>9</sup>

Es oportuno referir que la Ley General de Bienes Nacionales que actualmente rige, ha sufrido siete reformas, por tanto, es en la tercera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1987, en la que se insertó el texto vigente del artículo 17, fracción I, último párrafo, que ha sido materia de análisis para la realización de la presente tesis. Sin embargo, en los trabajos preparatorios (exposición de motivos, discusiones y diario de debates), no se manifestó ninguna discusión sobre el referido precepto.

En tal virtud, se concluye que de acuerdo con los principios de la escuela de la exégesis, tal artículo se interpreta únicamente como la facultad que tiene el Ejecutivo Federal, para declarar que un bien forma parte del dominio público, lo que es ilógico, toda vez que los artículos 2º, 34 y 35 de la Ley General de Bienes Nacionales, le confieren a los bienes propiedad de la Federación tal régimen.

Facultad que se traduce en otorgarle certeza jurídica al Gobierno Federal sobre los derechos de posesión de aquéllos inmuebles que viene utilizando en la prestación de los servicios públicos a cargo de las dependencias de la Administración Pública Federal y de los cuales no cuenta con documento alguno que avale su propiedad.

Por lo anterior, opino que este método de interpretación no es el más adecuado para desentrañar el contenido que se pretende por lo siguiente:

- a) Para poder determinar lo que el legislador pretendió regular es necesario acudir a los trabajos preparatorios como son las iniciativas, discursos, diarios de debates, etc., no obstante, en el caso concreto, tales documentos no tienen elementos que nos permitan saber lo que el creador de la ley pretendían regular, por tanto, se dificulta esta labor y por ende, ya no se puede saber el pensamiento del legislador.
- b) La voluntad del legislador no puede tener supremacía por encima de la ley, porque si bien es cierto, que una ley emana de la voluntad de su creador, también lo es, que éste debe tener en consideración todos los aspectos sociales, económicos, jurídicos, políticos y culturales que giran en su entorno para regular la disposición que se aplique al caso concreto, lo

---

<sup>8</sup> Ibidem, p. 105.

<sup>9</sup> Ibidem, p. 105.

que en ocasiones no sucede, ya que si se toma en cuenta que las normas son elaboradas por un ser humano no son perfectas.

- c) La analogía hubiera sido de gran importancia para poder solucionar el problema que nos ocupa, por ser uno de los elementos que permiten integrar una norma, ya que esta consiste en atribuir a situaciones parcialmente idénticas (una prevista y la otra no) las consecuencias jurídicas atribuibles al caso previsto, no obstante, en este supuesto, no es posible, porque el hecho jurídico que regula el artículo que nos ocupa, no tiene ninguna similitud con el caso concreto.

Por tanto, considero que la desventaja de esta escuela es la tutela y defensa de la voluntad y pensamiento del autor de la norma por encima de la ley.

Por ende, para que este método interpretativo sea aplicable, es indispensable que exista una relación estrecha e indivisible entre el pensamiento del legislador y el sistema jurídico que prevalece en una época determinada, con el propósito de salvaguardar el estado de derecho y cumplir con uno de los fines del derecho como es la aplicación de una norma justa y equitativa.

#### 4.1.2 Escuela Histórica Alemana

Recordemos que dispone que la mejor interpretación es la que se constriñe a las necesidades del momento en que se realiza con el propósito de resolver los conflictos que se susciten y no en el que fue creada; prevé la evolución del derecho para que no permanezca estático y pugna por una sistematización del ordenamiento jurídico para que pueda relacionarse con otras disposiciones normativas.

En así, que el artículo 17, fracción I, último párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales, conforme a esta escuela, puede ser interpretado en los términos siguientes:

- a) **Respecto a las necesidades del momento en que se realiza:** De acuerdo con mi experiencia laboral puedo señalar que por lo que hace a esta característica, el precepto legal que nos ocupa, se interpretó como la facultad que tiene el Ejecutivo Federal para implementar el mecanismo que le permita otorgar certeza jurídica al Gobierno Federal sobre los derechos de posesión que detenta de aquéllos bienes que utiliza en la prestación de un servicio público y por ende, se encuentran bajo su control y administración.

Es así, que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como la autoridad competente de administrar el patrimonio inmobiliario de la Federación, a través de su órgano desconcentrado Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales por conducto de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, con fundamento en el citado precepto legal, implementó a partir del año de 1998, la regularización de los referidos inmuebles mediante

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

la -declaratoria de dominio público- para conferirle al Gobierno Federal, la certeza jurídica sobre los derechos de posesión de los inmuebles que utiliza en la prestación de un servicio público pero que no cuenta con título de propiedad.

Declaratoria que si bien no solucionaba el problema en su totalidad porque no le confiere a la Nación derechos de propiedad, si era un mecanismo que le permite tutelar los derechos de posesión, de aquéllos inmuebles que utiliza en la prestación de un servicio público pero de los cuales no cuenta con documento alguno que avale su propiedad, no obstante, de dicho período a la fecha únicamente se han publicado en el Diario Oficial de la Federación 10 declaratorias, por lo que considero que ya no es el medio idóneo para regularizar estos bienes.

**b) Por lo que se refiere a que el derecho no se agota en la ley sino en la realidad de la vida social:** Se puede entender que si no existiera en la Ley General de Bienes Nacionales dicho precepto, el Gobierno Federal podría emitir la declaratoria de dominio público, sustentándola únicamente en la problemática de la incertidumbre jurídica que enfrenta el Gobierno Federal para acreditar los derechos de posesión de los inmuebles que utilizan las dependencias de la Administración Pública Federal en la prestación de sus servicios. No obstante, sería inoperante, ya que la autoridad no puede realizar ningún acto que no esté expresamente conferido en la ley, pues de lo contrario se violarían en perjuicio del gobernado sus garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14, 16 y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**c) En lo que hace al aspecto de que el derecho debe evolucionar y no quedarse inmutable ni estático:** Se interpreta como la obligación para los sujetos que tienen en sus manos la labor de interpretación, para no permitir que la ley se estanque, y por ende, no se ajuste a las necesidades actuales de la sociedad.

Sin embargo, en el caso que se actualiza, el precepto legal que nos ocupa, ya rebasó los efectos jurídicos que en su momento hubiera producido, dado que en la actualidad, no es una solución viable para regularizar los inmuebles utilizados por el Gobierno Federal, porque sus efectos sólo son el otorgar los derechos de posesión y conferir el régimen de dominio público, máxime si tomamos en consideración que diversos artículos de la Ley General de Bienes Nacionales, ya confieren dicho régimen y más aún que el dominio público no confiere propiedad sino únicamente un régimen de tutela para éstos bienes.

Además de que no pasa inadvertido, que este numeral es uno de los ejemplos de que en algunos casos el derecho si es estático e inmutable, porque el último párrafo dispone que la atribución de expedir la declaratoria de dominio público, le corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; sin embargo, por Decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, tal atribución junto con otras, se le otorgó a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Por tanto, el precepto legal que nos ocupa de acuerdo con este sistema puede interpretarse como la facultad que tiene el Ejecutivo Federal por conducto de la autoridad competente de administrar el patrimonio inmobiliario federal para declarar que un bien forma parte del dominio público, con el propósito de otorgarle certeza jurídica a la Nación sobre los derechos de posesión de aquéllos inmuebles de los cuales no cuenta con un título de propiedad pero que utiliza en la prestación de un servicio público.

Sin embargo, tal precepto ya no se ajusta a las necesidades actuales, ya que si bien es cierto, que da pauta para establecer un mecanismo jurídico que regularice los derechos de posesión de los inmuebles que utiliza la Federación en la prestación de un servicio público, también lo es, que se requiere otra vía que permita que tales bienes ingresen al patrimonio de la Nación, para adquirir sobre éstos los derechos de propiedad.

Por lo expuesto, en mi opinión este sistema es el que nos permitió realizar una interpretación más completa y funcional del precepto legal que nos ocupa, por las razones que a continuación se detallan:

- a) *Dispone de un elemento evolutivo que .."nos permitirá darle un significado nuevo y distinto a la disposición normativa interpretada, el cual no tendrá relación con el sentido que se le dió al momento de su creación",<sup>10</sup> tal y como lo manifiesta el maestro Riccardo Guastini, es decir, el aplicador o intérprete de la propia norma para resolver un caso en particular, tendrá absoluta libertad para ajustar la disposición normativa a las circunstancias actuales y por ende, regulará aquéllas situaciones que el legislador histórico no previó o bien, en el momento de emitir la disposición no existían, por tanto, invariablemente atenderá a la evolución de la naturaleza de las cosas, es decir, la interpretación cambiará de acuerdo a las circunstancias que imperan en una sociedad determinada.*
- b) *Existe la ventaja de que una disposición normativa no se interprete aisladamente sino por el contrario, si tiene relación con otros dispositivos normativos permite que se vinculen para poder realizar una interpretación integral, máxime si tomamos en consideración que en la práctica a veces se suscitan algunos conflictos que están relacionados con otras materias, en consecuencia, para mejor proveer es necesario desentrañar el sentido de todas ellas para determinar la que se va a aplicar.*

<sup>10</sup> Cfr., Riccardo Guastini, Estudios de Teoría y Meta-teoría del Derecho, Editorial Gedisa, España, 1999, p. 234.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- c) Otro factor importante, que guarda relación con el elemento evolutivo es que este sistema permite que el derecho no se agote en la ley sino en la realidad de la vida social, lo que se traduce en la facultad que tiene el juzgador para resolver un caso concreto no únicamente basándose en lo establecido en la propia norma sino en los acontecimientos que se suscitan en una época y lugar determinados.**

**En consecuencia, considero que es evidente que esta escuela de acuerdo a sus postulados, es la idónea para realizar una adecuada interpretación a las disposiciones normativas, ya que el aplicador de la norma no está limitado a resolver un caso concreto tomando en consideración las circunstancias históricas que tuvo su creador al momento de regular una determinada situación jurídica sino por el contrario, lo autoriza a resolver un conflicto de acuerdo a las necesidades en que se suscita, lo que trae como consecuencia la creación de una nueva disposición y por ende, una evolución en el derecho, lo que es de vital importancia, porque el derecho es una de las ciencias que por ninguna circunstancia debe permanecer estático o inmutable, ya que esto provocaría que cayera en desuso, sino que tiene que evolucionar de acuerdo a las necesidades actuales de toda sociedad.**

#### **4.1.3 Escuela de Derecho Libre**

Rechaza toda interpretación racional y dogmática de los textos legales; llena las lagunas de la ley pero no a través de la analogía ni de los principios generales del derecho; existe la libertad para el juzgador de separarse del sistema del Código y realizar la justicia, las resoluciones que emita la autoridad deberán estar enfocadas en los hechos y circunstancias de la vida, así como de la constante adecuación de las normas y sus criterios de aplicación.

Por lo anterior, se deduce que la interpretación del artículo 17, fracción I de la Ley General de Bienes Nacionales, conforme a esta escuela no se puede llevar a cabo, porque fundamentalmente no es un sistema de interpretación si no de integración, más aún si tomamos en consideración lo siguiente:

- a) En esta escuela el juez realiza una labor interpretativa basándose en las circunstancias sociales que prevalecen sin tomar en consideración las disposiciones normativas, supuesto que en nuestro régimen jurídico no está permitido, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 párrafo tercero de la Constitución General de la República y 19 del Código Civil Federal, únicamente se autoriza la interpretación conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta conforme a los principios generales del derecho.**
- b) El juez integra las lagunas de la ley; sin embargo, no puede alcanzarse a través de la analogía, de la interpretación extensiva ni de**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**los principios generales del derecho.** Circunstancia que en nuestra legislación no está permitida, ya que ésta deberá hacerse únicamente conforme a la letra de la ley y a falta de ésta, conforme a la analogía o a los principios generales del derecho.

- c) No se considera conveniente porque el juez podría cometer algunas injusticias en la aplicación de la ley, porque no siempre sería lo suficientemente capaz o sensible de desentrañar el verdadero sentido social o los sentimientos de la comunidad.
- d) Los gobernados tendrían incertidumbre jurídica, ya que estarían sujetos al libre albedrío del juzgador, quien en un momento determinado puede emitir una resolución que conculce las garantías del justiciable.
- e) Existiría una invasión de poderes, ya que el juzgador al hacer las labores propias del legislador (creación de leyes), invadiría las facultades que tiene a su cargo el Poder Legislativo.
- f) El juez al resolver un caso concreto no puede pasar por alto las disposiciones normativas que regulen éste, máxime que en nuestro sistema jurídico, la autoridad sólo puede hacer aquello que por ley le está permitido.

En consecuencia, opino que este método de interpretación no es el más adecuado para desentrañar el sentido de la norma que nos ocupa, porque en sí, constituye un sistema de integración que servirá para llenar las lagunas existentes en las disposiciones normativas, más aún si tomamos en cuenta que la diferencia entre la interpretación e integración estriba en que, en la primera se tendrá que encontrar el sentido del precepto existente, en tanto que en la segunda, primero se verifica que no existe un precepto expreso y entonces se procede a formular la norma aplicable al caso concreto, lo que en la especie no se actualiza, además de que esta escuela no permite la integración a través de los principios generales del derecho, lo que se contraponen con lo establecido en el artículo 14, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, es un sistema que permite que el juzgador pueda tener una actividad creadora para resolver un asunto determinado, dada la repudiación que tiene sobre la suficiencia absoluta de la ley.

Es así, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido las tesis aisladas siguientes respecto de los alcances que tiene tal disposición normativa:

Quinta Epoca	Instancia: Pleno	Fuente: Semanario Judicial de la Federación	Tomo: CXVI	Página: 429
<b>BIENES NACIONALES, COMPETENCIA TRATANDOSE DE.</b> Es evidente que el artículo 7o. de la Ley General de Bienes Nacionales, al dar competencia a los tribunales federales, requiere que la acción misma se intente respecto de dichos bienes; y <u>en la fracción I del artículo 9o. de la ley en cuestión, se establece que corresponde al Ejecutivo Federal declarar, cuando ello sea preciso, que un bien determinado forma parte del dominio público nacional por estar comprendido en alguna de las disposiciones de la misma.</u>				

ley. Por tanto, lo manifestado por el gerente de un distrito de riego dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, no es suficiente para tener por demostrado su forma plena, que el lote en cuestión es un bien nacional. Ante estas circunstancias, si el lote de terreno de que se trata es en realidad propiedad de la nación, el derecho de la misma para incorporarlo a su patrimonio permanecerá inclumbe, y, por lo tanto, el fallo que se llegue a dictar en el juicio de nulidad en que surgió la competencia, no afectará el interés de la nación a tal respecto, si sólo deberá resolverse sobre la validez o nulidad de un contrato de compra-venta que otorgó una compañía ostentándose como legítima propietaria del inmueble y, por consiguiente, no puede tener aplicación en el caso el precepto artículo 7o. de la Ley General de Bienes Nacionales, para fundar en dicho precepto la competencia del Juez de Distrito.

Competencia 116/51. Suscitada entre los Jueces de Primera Instancia de lo Civil de Mexicali, Baja California, y de Distrito del Territorio Norte de la Baja California. 9 de junio de 1953. Mayoría de dieciséis votos. Disidente: Vicente Santos Guajardo. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Quinta Epoca	Instancia: Segunda Sala	Fuente: Informes	Tomó: Informe 1950	Página: 100
--------------	-------------------------	------------------	--------------------	-------------

**LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.** Es inexacto que el artículo 9o. de la Ley General de Bienes Nacionales solamente se refiera a las facultades del Ejecutivo Federal para declarar, incorporar, desincorporar, etcétera, zonas federales; estas facultades están comprendidas en las fracciones I, II y III de dicho precepto, pero las siguientes IV, V y VI, se refieren a diversos actos del Ejecutivo, siendo de advertir que la última es de alcance muy amplio, porque confiere a dicha autoridad la facultad de dictar todas las disposiciones ejecutivas que demanda el cumplimiento de la Ley de Bienes Nacionales. Ahora bien, como el acto reclamado, se origina en la ocupación de un terreno que, según la Dirección de Marina Mercante, es un bien de la Nación, tal acto se dictó en cumplimiento de esa ley. Y si la reclamación que se hace a la quejosa y la sanción que le fue impuesta le ocasionaron perjuicio, por estimar que no se trata de bienes de esta naturaleza, tuvo a su alcance la defensa que consigna la fracción I del artículo 11 del mencionado ordenamiento, que dice que, si con motivo de las resoluciones dictadas en cumplimiento de lo mandado por el artículo 9o., alguien sufre un perjuicio individual, directo y actual, podrá oponerse ante la misma autoridad que haya dictado la providencia.

Juicio de amparo 2922/49. Compañía Azucarera del Pánuco, S.A., 13 de enero de 1950. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Alfonso Francisco Ramírez. Ponente: Octavio Mendoza González.

Tesis: P. LVIII/93 Instancia: Pleno	Tomó: 71, Noviembre de 1993	Octava Epoca Página: 30	Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Aislada 205509
--	--------------------------------	----------------------------	--	----------------

**BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. REQUISITOS PARA CONSIDERARLOS SUJETOS A ESTE RÉGIMEN.** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, el segundo de ellos reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del veinticinco de mayo de mil novecientos ochenta y siete, son bienes del dominio público de la Federación los que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal y estén destinados a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, distribución o se utilicen en las actividades propias de sus objetos cuando se relacionan con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios, con exclusión de los destinados a oficinas administrativas o a bienes distintos de sus objetos; en este sentido, basta la demostración de tales requisitos para estimar que se trata de un bien del dominio público, sin que sea necesario acreditar que, tratándose de los que se localizan en el territorio de una entidad federativa, se cuenta con la autorización de la legislatura correspondiente a que se refiere el artículo 5o. de la misma ley, pues la interpretación de este precepto, en relación con los diversos 2o., fracciones II y III y 29, fracciones I a XI y XIV, del propio ordenamiento, llevan a la conclusión de que tal autorización se precisa únicamente para someter el bien a la jurisdicción federal, de modo que la falta de este requisito sólo produce el efecto de mantenerlo bajo la jurisdicción del Estado de que se trate, pero no altera su naturaleza dominical, pues seguir siendo un bien de dominio público. Tampoco es necesario acreditar que el Ejecutivo Federal ha expedido la declaratoria de que el bien es del dominio público, en términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 17 de la ley, pues esta disposición se refiere a aquellos bienes que por sus características, en términos de las leyes especiales que los rigen, exigen que su incorporación al dominio público se realice a través de un acto formal, lo que no ocurre tratándose de los bienes en estudio, cuya incorporación se produce por su sola afectación al fin

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

calificado por el legislador; por último, tampoco es requisito la inscripción del bien en el Registro Público de la Propiedad Federal, pues en términos de lo previsto en los artículos 83, 85, 86, y 89 de la ley, dicha inscripción carece de efectos constitutivos del régimen dominical y su único fin es otorgar una protección adicional a los bienes, haciendo constar fehacientemente su condición y dando publicidad a los actos inscritos para evitar su tráfico jurídico comercial.

Amparo en revisión 704/92. Petróleos Mexicanos. 22 de abril de 1993. Mayoría de doce votos. Ponente: Juan Díaz Romero. – Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el miércoles veinte de octubre en curso, por unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordoñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordo Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Guitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapatil Gutiérrez: aprobó, con el número LVIII/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausente: Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez. México, Distrito Federal, a veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y tres.

De las tesis anteriormente transcritas, podemos deducir que nuestro máximo Tribunal, también ha interpretado el artículo 17, fracción I de la Ley General de Bienes Nacionales, como la facultad del Ejecutivo Federal para declarar que un bien forma parte del dominio público, lo que de ninguna manera otorga la propiedad a la Nación sobre aquéllos inmuebles que utiliza en la prestación de un servicio público, razón por la cual considero que será necesaria la reforma de tal dispositivo.

#### 4.1.4 Escuela sociológica del derecho

Se caracteriza porque el juez debe conocer y tomar en cuenta las necesidades concretas de la sociedad de su época, las doctrinas políticas que prevalecen, el intérprete debe tener un conocimiento sociológico de las realidades actuales, la interpretación no debe realizarse a través de las normas sino del conocimiento de la estructura social y económica de sus instituciones.

De lo anterior, desprendo que esta escuela no es muy adecuada para la solución de problemas de índole estrictamente jurídicos, ya que pugna principalmente por dirimir conflictos sociales en una determinada sociedad.

Es por ello, que desde un aspecto filosófico, el ser humano se considera como un ente real al que se le atribuye una personalidad, ya sea individual o colectiva, porque será el que conforme la sociedad, por tanto, considero que uno de los fines primordiales de esta escuela es tutelar al individuo como una persona única e indivisible para dirimir los conflictos en que sea parte dentro de la sociedad en que se ubique.

En tal virtud, opino que este sistema de interpretación no es el idóneo para desentrañar el sentido del precepto legal que nos ocupa, máxime si tomamos en consideración que un problema tan importante como lo es el de la propiedad, no puede ser resuelto vislumbrado únicamente en su aspecto social, ya que es eminentemente jurídico y por ende, necesita ser resuelto conforme a disposiciones jurídicas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### 4.1.5 Escuela analítica

Su fin primordial es que el juzgador para poder dirimir una controversia, realice un análisis exhaustivo de las constancias que integren el expediente del asunto en particular, con el propósito de elaborar los argumentos que sustenten la resolución que emita el juzgador.

En consecuencia, considero que este método de interpretación podría ser útil para que los tribunales judiciales resolvieran los asuntos que se someten a su jurisdicción por lo siguiente:

- a) permite al intérprete atribuirle a una expresión un significado que prevalezca por encima de los otros, es decir, a la autoridad -ya sea administrativa o judicial-, no se le puede limitar a describir los significados que pueda tener una expresión legislativa, sino por el contrario, deberá tener libertad para seleccionar la disposición que sea la más adecuada para dirimir la controversia planteada, siempre y cuando no transgreda los principios de legalidad y audiencia que tiene en su favor el gobernado.
- b) el juzgador cuando se enfrente a un precepto que sólo tenga un significado, éste no se concretará a describirlo sino que podrá calificar el supuesto jurídico que se encuentre en controversia para determinar su aplicación.
- c) Este sistema es idóneo para ser utilizado por los juzgadores porque considera a la interpretación como una decisión o resolución, ya que la propia autoridad determinará el sentido que se le atribuirá a una norma y valorará su aplicación al caso concreto, la cual tendrá sustento con la valoración previa de todos los elementos de juicio del cual se valió para emitir su resolución.

No obstante, considero que este método no es el adecuado para interpretar el precepto legal que nos ocupa; ya que si bien es cierto, que le permite a la autoridad no sólo determinar el significado que se le dará al precepto normativo tomando como base su contexto lingüístico, sistemático y funcional, así como decidir sobre su aplicación al caso concreto, también lo es, que los efectos y alcances jurídicos del propio artículo, sólo permiten conferírle al Estado el régimen de dominio público sobre aquéllos inmuebles que utiliza en la prestación de un servicio público y no así derechos de propiedad, que en el caso que nos ocupa es lo que se pretende hacer valer.

#### 4.1.6 Escuela de la argumentación jurídica

Esta escuela pretende fundamentalmente crear un sistema de interpretación que sea amplio y permita reformular planteamientos y soluciones a los problemas que se vayan suscitando, para lo cual se deberá utilizar un lenguaje amplio y comprensivo, basado en las disposiciones normativas que se emitan, con el propósito de que no se presenten dudas en la aplicación de la norma al caso concreto.

De lo manifestado con anterioridad, y de acuerdo con mi experiencia laboral conforme a esta escuela el precepto legal que nos ocupa, se interpretó como la facultad del Ejecutivo Federal para declarar cuando ello sea preciso, que un bien forma parte del dominio público, por estar comprendido en algunas de las disposiciones de esta ley o por haber estado bajo el control y administración del Gobierno Federal.

No obstante, para poder ejercitar tal facultad, fue necesario determinar qué figura jurídica sería la adecuada para declarar que el bien forma parte del dominio público, cuáles serían los argumentos que utilizaríamos para acreditar que el bien está comprendido en las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales y que ha estado bajo el control y administración del Gobierno Federal.

Es así, que a partir del año de 1998, se determinó que la figura jurídica idónea sería la declaratoria de dominio público, y que ésta procedería cuando alguna dependencia de la Administración Pública Federal utilizara en la prestación de un servicio público a su cargo un inmueble, el cual no se encontrara inscrito en favor de persona alguna ni en el Registro Público de la Propiedad Federal ni en el de la Localidad en que se ubica el bien, para lo cual fue necesario implementar el procedimiento respectivo, el cual a continuación se detalla y obra en la página de internet.

#### "REGULARIZAR VÍA DECLARATORIA DE DOMINIO PÚBLICO.

##### Descripción del Trámite:

- 1.- Inicia a petición del interesado.
- 2.- Consiste en instrumentar el ordenamiento jurídico que declare que un inmueble forma parte del dominio Público por estar bajo el control y administración del Gobierno Federal.
3. Ver requisitos, plazo de resolución, comprobante a obtener, cobro oficial, fundamentación jurídica, oficina receptora y observaciones.

##### Requisitos para realizar el trámite

<b>4. Trámite:</b>	Regularizar vía Declaratoria de Dominio Público.
<b>5. Dependencia:</b>	Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.
<b>6. Descripción del trámite:</b>	Instrumentar el ordenamiento jurídico que declare que un inmueble forma parte del dominio Público por estar bajo el control y administración del Gobierno Federal.
<b>7. Oficina receptora:</b>	Departamento de Acuerdos Secretariales.
<b>8.- Usuarios:</b>	Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<b>9. Requisitos de presentación:</b>	Solicitud por escrito, certificado de no inscripción a favor de persona alguna expedido por el Registro Público de la Localidad, acta por el que se haya entregado el inmueble o documento con el que acredite su ocupación, constancia expedida por autoridad competente en la que se acredite desde cuándo se utiliza el inmueble, dictamen procedente de uso de suelo y plano en maduro.
<b>10. Plazo oficial de resolución:</b>	30 días hábiles contados a partir de la integración de la documentación.
<b>11. Comprobante a obtener:</b>	Proyecto de Declaratoria de Incorporación al Dominio Público de Inmuebles federales.
<b>12. Cobro oficial:</b>	No aplica.
<b>13. Domicilio:</b>	Salvador Novo No. 8, Módulo B, Colonia Barrio de Santa Catarina, Delegación Coyoacán, C.P. 04010, México, D.F.
<b>14. Horario de atención:</b>	9:00 a 18:00 horas, de lunes a viernes.
<b>15. Teléfono:</b>	55-54-79-14 ext. 211
<b>16. Fundamento jurídico administrativo:</b>	Arts. 1°, 2°, 4°, 6°, 16, 17, 34, 83, 85 y 87, de la Ley General de Bienes Nacionales, en relación con el 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 50 del Reglamento Interior de la SECODAM y 8 del Reglamento de CABIN.
<b>17. Observaciones:</b>	El dictamen de uso de suelo debe ser expedido por el Gobierno del Estado, del Municipio, o bien, de la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en el Estado correspondiente, y en el Distrito Federal, por la Delegación Política correspondiente a la ubicación del inmueble, cuando se trata de inmuebles considerados históricos o artísticos, además se tendrá que acompañar dictamen del INAH o del INBA <sup>11</sup>

En lo concerniente a los supuestos identificados con los números 1, 2 y 3, no existió ninguna problemática para su determinación, ya que en el primero de los mencionados, la propia usuaria (dependencias de la administración pública federal) sería la que tendría que solicitar la regularización del inmueble que utiliza en la vía propuesta; por lo que hace al segundo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, último párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales, 37 fracciones VI, XX y XXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 50 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y 8° del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, le corresponde a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, instrumentar la declaratoria de dominio público y en el tercero, se determinó que las usuarias presentaran la documentación que diera sustento al mencionado ordenamiento jurídico.

Por lo que hace al requisito número 8, es oportuno señalar que a mi parecer dentro de las usuarias no deben contemplarse a las entidades de la administración pública federal, toda vez que éstas cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, por ende, tienen la capacidad jurídica para que inicien las acciones legales que les permitan incorporar a su patrimonio los inmuebles que utilizan en el desarrollo de su objeto social y de los cuales no cuentan con título que las avale como propietarias, por lo que es cuestionable que sean sujetos de esta regularización.

Con relación al punto identificado con el número 9, se determinó que serían los documentos idóneos para sustentar la declaratoria de dominio público, ya que con ellos se acreditaría que el inmueble no es propiedad de ninguna persona, que el Gobierno Federal lo ha utilizado en la prestación de un servicio público, que ha estado bajo el control y administración del Gobierno Federal, además de quedar identificado técnicamente a través del plano respectivo, el cual tendrá que ser

<sup>11</sup> [www.cabin.gob.mx/dgpif/servicios/index.htm](http://www.cabin.gob.mx/dgpif/servicios/index.htm)

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

aprobado previamente por el área técnica de la propia Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.

A mayor abundamiento, a continuación se inserta una declaratoria de dominio público en la cual quedan vertidos todos los razonamientos que elaboró la autoridad para su procedencia, que como veremos quedan avalados con los requisitos que hemos mencionado con anterioridad.

133 (Primera Sección)

DIARIO OFICIAL

Martes 24 de octubre de 2000

DECLARATORIA que tiene por objeto disponer que el inmueble con superficie de 1,249.601 metros cuadrados, ubicado en la calle Fray Angel Juárez sin número, en el Municipio de Jerécuaro, Estado de Guanajuato, forma parte del dominio público de la Federación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

ARSENIO FARELL CUBILLAS, Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con fundamento en los artículos 1o., 2o. fracción V, 16, 17 fracción I y último párrafo, 34 fracción I, 83, 85 fracción VII y 87 primer párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales; 37 fracciones VI, XX y XXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

#### CONSIDERANDO

Que la Ley General de Bienes Nacionales dispone que se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la Federación, los inmuebles utilizados por las dependencias de la Administración Pública Federal en la prestación de los servicios públicos que tienen a su cargo;

Que el Gobierno Federal, por conducto de la entonces Dirección General de Bienes Nacionales, mediante permiso de fecha 6 de agosto de 1948, autorizó el uso del inmueble denominado "Anexo al Templo de San Miguel Arcángel", para habitaciones y oficinas de la Comandancia de la Defensa Rural, la cual era organizada por la Secretaría de la Defensa Nacional;

Que el Registro Público de la Propiedad del Partido Judicial de Acámbaro, Estado de Guanajuato, mediante certificado de fecha 22 de mayo de 2000, informó que no se localizó antecedente registral alguno respecto del predio urbano a que alude el párrafo de considerandos que antecede, ubicado en la calle de Fray Angel Juárez sin número, en el Municipio de Jerécuaro, Estado de Guanajuato;

Que la Presidencia Municipal de Jerécuaro, Estado de Guanajuato, por oficio número 0099 de fecha 22 de mayo de 2000, hizo constar que la Secretaría de la Defensa Nacional ha venido utilizando el inmueble a que se refiere el párrafo precedente, en el desarrollo de actividades castrenses;

Que la Secretaría de la Defensa Nacional, por oficio número 49776 de fecha 30 de junio de 1999, manifestó su interés para que se instrumente una declaratoria por la cual se disponga que el inmueble a que alude el tercer párrafo de estos considerandos, forma parte del dominio público de la

TIENE CON  
FALLA DE ORIGEN

Federación, a efecto de que, con base en ella, se inicien los trámites que permitan la obtención de los derechos de propiedad sobre el mismo;

Que el inmueble, materia de la presente Declaratoria, tiene una superficie de 1,249.601 metros cuadrados, cuyas medidas y colindancias se consignan en el plano clave T, T0, T1, elaborado a escala 1:100 en junio de 1999 por la Secretaría de la Defensa Nacional, aprobado por la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, que obra en el expediente respectivo;

Que la Secretaría de Desarrollo Social, a través de su Delegación en el Estado de Guanajuato, mediante oficio número GTO-99-301-0-0131 de fecha 23 de junio de 1999, emitió dictamen precedente respecto del uso que se le viene dando al inmueble objeto de la presente Declaratoria, toda vez que resulta compatible con el Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Jerécuaro, Estado de Guanajuato;

Que la Ley General de Bienes Nacionales establece las normas fundamentales para regular el patrimonio federal, previendo mecanismos administrativos que permitan la defensa, protección y conservación de los bienes que conforman dicho patrimonio, incluso de los inmuebles que utiliza el Gobierno Federal en calidad de poseedor para la prestación de servicios públicos;

Que uno de los mecanismos jurídicos a que se refiere el párrafo precedente, es la Declaratoria establecida en el artículo 17 fracción I de la mencionada ley, mediante la cual el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dispone que un inmueble forma parte del dominio público de la Federación, por estar comprendido en alguno de los supuestos del propio ordenamiento o por haber estado bajo el control y administración del Gobierno Federal, y

Que en virtud de que el inmueble objeto de la presente Declaratoria, se encuentra comprendido en los supuestos previstos en la fracción I del citado artículo 17, ya que es utilizado en la prestación de servicios públicos a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional y que, asimismo, es necesario dar certeza jurídica a los inmuebles que utilice el propio Gobierno Federal para el desempeño de sus funciones, una vez integrado el expediente respectivo con base en las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, he tenido a bien expedir la siguiente:

## DECLARATORIA

**PRIMERO.-** Se declara que el inmueble a que se refieren los párrafos tercero y sexto de los considerandos de este ordenamiento forma parte del dominio público de la Federación, por estar comprendido dentro de los supuestos que establecen los artículos 2o. fracción V y 17 fracción I de la Ley General de Bienes Nacionales.

**SEGUNDO.-** Inscribese la presente Declaratoria en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente al lugar de la ubicación del inmueble de que se trata, de conformidad con lo previsto en los artículos 85 fracción VII y 87 de la Ley General de Bienes Nacionales.

**TERCERO.-** Publíquese esta Declaratoria en el **Diario Oficial de la Federación**, para que surta efectos en términos de lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CUARTO.-** La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilará, en el ámbito de sus atribuciones, el estricto cumplimiento de esta disposición.

#### **TRANSITORIO**

**UNICO.-** La presente Declaratoria entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Expedida a los diez días del mes de octubre de dos mil.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **Arsenio Farell Cubillas.-** Rúbrica.

En tal virtud y tomando como base el ejemplo anterior, podemos deducir que dicha declaratoria, únicamente tiene por objeto disponer que los inmuebles que utiliza el Gobierno Federal en la prestación de un servicio público y de los cuales no cuenta con documento alguno que avale su propiedad, quedan sujetos al dominio público, lo que no resuelve el problema que hemos planteado y que ha sido motivo de inquietud en la realización del presente trabajo, máxime cuando el régimen de dominio público no confiere ningún derecho de propiedad, sino únicamente es protector de los bienes que se encuentran sujetos a él, para que no se pueda realizar ningún acto de disposición, uso y aprovechamiento, sin la previa autorización de la autoridad encargada de administrar el patrimonio del Gobierno Federal.

Por ende, considero que este método de interpretación tampoco es el adecuado para desentrañar el sentido que se pretende del multicitado artículo 17, fracción I, último párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales, ya que sus efectos son limitativos, porque el legislador al momento de su elaboración, utilizó en su redacción un argumento a contrario, tal y como lo manifiesta el maestro Riccardo Guastini, que consiste en ..."que el legislador ha dicho exactamente lo que quería decir, se erige sobre la presunción de que existe una correspondencia entre la intención del legislador y el texto normativo"<sup>12</sup>, es decir, únicamente le confirió al Ejecutivo Federal la facultad para determinar que un bien forma parte del dominio público de la Federación, por tanto, no le podemos atribuir otro significado distinto, ya que este método en mi opinión limita al intérprete de la norma, ya que no podrá conferirle a ninguna disposición normativa un significado más amplio que el sugerido por la interpretación literal.

Por todo lo expuesto, en el presente Capítulo, arribamos a la conclusión que el multicitado artículo 17, fracción I, último párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales, dada su redacción y efectos jurídicos actuales, tiene que ser reformado, tomando como base los principios que rigen a la escuela histórica alemana, ya que fue el método que nos aportó mayores elementos al momento de interpretar el referido artículo y más aún, para sugerir la reforma que se propone.

<sup>12</sup> Cfr., Riccardo Guastini, op. cit., p. 214.



Elo es así, porque esta escuela permite la solución de un caso concreto de acuerdo a las necesidades en que se suscita y no al momento en que fue creada, lo que da pauta a la creación de una nueva disposición normativa, que en el caso concreto, se logrará a través de la reforma que se propondrá en el apartado siguiente de este capítulo, lo que traerá como consecuencia no sólo la solución del problema sobre la tenencia de la tierra que actualmente enfrenta la Federación sino que también, permitirá una evolución en el derecho para que no continúe estático.

Reforma que tendrá que tutelar dos aspectos de vital importancia como son: que el Estado no vaya a disponer a su libre albedrío de la propiedad privada y acumule bienes en demasía, ya que sólo podrá regularizar a través del mecanismo que se implemente, aquéllos bienes que utiliza en la prestación de sus servicios y sobre todo, no afectar ningún derecho de terceros, ya que en el procedimiento que se establezca se le tendrá que dar su garantía de legalidad y audiencia a los colindantes de estos inmuebles o a cualquier persona que creyera tener algún derecho sobre ellos.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**4.2. Aplicación de la metodología jurídica para reformar el artículo 17, fracción I, de la Ley General de Bienes Nacionales, para que la Federación incorpore a su patrimonio los inmuebles que están bajo su control y administración, a través de la figura jurídica de la declaratoria de inmuebles federales.**

Para el desarrollo de este apartado considero necesario definir que es la metodología jurídica, para posteriormente precisar cómo la aplicaremos para llevar a cabo, la reforma que se pretende.

En este sentido, el maestro Jorge Witker señala que la metodología jurídica es "el estudio del método para producir un conocimiento científico del derecho y requiere, al igual que el método científico general, satisfacer en el conocimiento de su objeto una serie de requisitos".<sup>13</sup>

Ahora bien, la maestra Gloria Moreno Navarro refiere que tales requisitos se sujetan a dos aspectos: "a) a la necesidad de compulsar o comprobar la hipótesis, conceptos y teorías que explican al objeto con los hechos, y b) a la presentación clara de un marco teórico y su necesaria aplicación en forma congruente".<sup>14</sup>

Por su parte, el maestro Luis Ponce de León Armenta define a la metodología del derecho como "la parte lógica que tiene por objeto el estudio de los métodos específicos de la ciencia jurídica y los generales aplicables al derecho en el contexto de la teología y la axiología jurídica".<sup>15</sup>

El citado autor explica este concepto tomando como base los elementos siguientes:

1. La metodología del derecho es una parte de la lógica. Es la parte de la lógica metodológica, corresponde a la metodología especial que se caracteriza por referirse a una ciencia específica como es el derecho o parte de esta ciencia específica. Sus contenidos fundamentales derivan de la lógica metodológica y ésta a su vez se deriva de los contenidos de la lógica general como parte de la teoría de la ciencia junto con la teoría de los valores y la teoría de la concepción del mundo y la vida constituyen la filosofía y el saber fundamental de todos los tiempos.
2. El objeto de la metodología del derecho son los métodos y técnicas jurídicas. El fin de esta parte de la lógica es el estudio de los métodos específicos de la ciencia jurídica y para el análisis de este tipo de métodos es necesario tener como referencia los métodos generales por lo tanto todo método general aplicado al derecho es también objeto de estudio de la metodología del derecho en una permanente complementación.

<sup>13</sup> Jorge Witker, Metodología Jurídica, Editorial McGraw-Hill, México, 1997, p. 69.

<sup>14</sup> Moreno Navarro Gloria, op. cit., p. 4.

<sup>15</sup> Luis Ponce de León Armenta, op. cit., p.64.



3. También es objeto de estudio de la metodología del derecho todo método general aplicable. El estudio de la metodología del derecho no se limita a los métodos específicos del mismo, también comprende el análisis de todo método general que pueda ser aplicado al derecho; participa así de todos los contenidos y avances de la metodología general, de la lógica, de la teoría de la ciencia y de la filosofía".<sup>16</sup>

Así también, indica que "...la metodología del derecho se clasifica en: metodología doctrinal para la creación y reelaboración de los contenidos y principios del derecho; metodología legislativa que sirve para la creación y modificación de las normas jurídicas; en metodología procesal para la interpretación, complementación y aplicación de las normas jurídicas, en metodología para la ejecución de las disposiciones jurídicas, metodología jurisprudencial para la creación y modificación de la jurisprudencia, metodología informática para la información y divulgación del derecho y metodología docente para la enseñanza-aprendizaje del derecho".<sup>17</sup>

En tal virtud, podemos referir desde de nuestro punto de vista que la metodología jurídica es el conjunto de técnicas que conllevan inmersas los procedimientos a través de los cuales el intérprete o creador de la norma jurídica se allega para seleccionar de un universo abstracto, aquéllos elementos que le son necesarios para crear una disposición normativa, cuyo fin será su aplicación a la solución de un caso concreto.

Cabe advertir, que para la realización de tal reforma nos auxiliaremos de la metodología legislativa por ser la que se utiliza para crear o modificar las normas jurídicas.

Asimismo, es oportuno referir que nos vimos en la necesidad de proponer la reforma que nos ocupa, ya que al analizar el artículo 17, fracción I, último párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales, a la luz de las escuelas de interpretación de la exégesis, histórica alemana, de derecho libre, sociológica del derecho, analítica y de la argumentación jurídica, sólo se desentrañó la facultad del Ejecutivo Federal para declarar que un bien forma parte del dominio público de la Federación, lo que de ninguna manera resuelve el problema que tiene el Gobierno Federal para acreditar los derechos de propiedad que le pudieran corresponder sobre aquéllos inmuebles que utiliza en la prestación de un servicio público a través de sus dependencias.

Por tanto, dicha reforma tiene como propósito fundamental implementar un mecanismo que permita incorporar al patrimonio de la Nación a través de la -declaratoria de inmuebles federales- los bienes inmuebles que utiliza en la prestación de un servicio público y de los cuales no cuenta con documento alguno que lo avale como propietario.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 64.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 65.



Reforma que tiene que realizarse en virtud de que los efectos jurídicos de tal precepto ya superaron las necesidades actuales, máxime si tomamos en consideración que el derecho no puede permanecer estático, debe evolucionar para regular normas que puedan aplicarse a las situaciones jurídicas que se presenten en la actualidad en una determinada sociedad, tal y como lo prevé la escuela histórico alemana, la cual no sólo se avocará al artículo 17, fracción I, último párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales, toda vez que no se lograría el propósito que se busca, ya que tal artículo únicamente regularía la facultad de la autoridad competente para regularizar a través de la declaratoria de inmuebles federales, los inmuebles que utiliza en la prestación de un servicio público y de los cuales no cuenta con documento alguno que avale su propiedad.

Es así, que en mi opinión la aludida reforma deberá tener claridad en la redacción de su texto para que al aplicar la disposición normativa al caso concreto, no existan dudas en su aplicación; deberá resolver los problemas actuales que requiere la sociedad y, en específico el Estado, para regularizar los derechos de propiedad sobre aquellos inmuebles que utiliza en la prestación de un servicio público y de los cuales no cuenta con documento alguno que avale su propiedad; así como el procedimiento que en su caso tendrá que implementarse para lograr tal fin.

En tal virtud, el capítulo especial que se incluya en la Ley General de Bienes Nacionales, que regule el procedimiento para emitir la declaratoria de inmuebles federales, de acuerdo a la metodología propuesta, deberá incluir los elementos que a continuación se detallan:

- 1. Definir que se entenderá por inmueble federal.*
- 2. Las características de estos bienes.*
- 3. Los supuestos de procedencia.*
- 4. El procedimiento que se tendrá que realizar para su emisión.*
- 5. Precisar quien será la autoridad competente para emitir tal ordenamiento jurídico.*

Aspectos que serán desarrollados en el apartado siguiente de esta tesis.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

#### **4.3. Propuesta para que se incorpore en la Ley General de Bienes Nacionales el procedimiento para emitir la declaratoria de inmuebles federales.**

Como vimos en los Capítulos precedentes, el Gobierno Federal ocupa diversos inmuebles de los cuales no cuenta con ningún documento que le permita acreditar los derechos de su propiedad; sin embargo, ha adquirido los derechos de posesión a través del uso y aprovechamiento que sobre ellos han venido detentando las dependencias de la Administración Pública Federal, en su utilización en la prestación de los servicios públicos que tiene encomendados a su cargo.

En tal virtud, consideramos de suma importancia reformar la Ley General de Bienes Nacionales, para incluir una nueva vía jurídica de incorporación al patrimonio del Gobierno Federal **-declaratoria de inmuebles federales-** ya que sería un detonante para que éste titule los inmuebles de los cuales no cuenta con ningún documento con el que acredite su propiedad.

Reforma que no sólo resolverá el aspecto jurídico de la tenencia de la tierra sino un problema social de suma importancia, más aún si partimos del supuesto de que es uno de los problemas que más rezago han tenido y que ha originado conflictos sociales de grandes magnitudes, que en un momento determinado no podrían ser controlados por el Estado.

Es así, que la aludida declaratoria si bien le otorgará a la Nación la propiedad de los mencionados inmuebles, ésta no vulnerará la esfera jurídica de los gobernados, ya que la propia autoridad tendrá bien delimitadas sus atribuciones y tutelaré que se le otorgue la garantía de legalidad y audiencia que prevé la Carta Fundamental a los colindantes de éstos predios o bien, a las personas que en un momento dado pudieran verse afectadas con la emisión de la referida declaratoria, para que en cualquier momento y ante la instancia competente hagan valer sus derechos, con el propósito de salvaguardar uno de los principios fundamentales del derecho y de toda sociedad como es la **justicia**.

En este contexto, podemos asegurar que la aludida reforma traería grandes beneficios en favor del Gobierno Federal pero también de los gobernados, ya que cuando estos bienes no fueran necesarios para la prestación de un servicio público podrían satisfacer las necesidades sociales y colectivas de los individuos que conforman el Estado.

Es así, que el citado precepto, actualmente está redactado en los términos siguientes:

“Artículo 17. Corresponde al Ejecutivo Federal;

I. Declarar cuando ello sea preciso, que un bien determinado forma parte del dominio público, por estar comprendido en algunas de las disposiciones de esta ley o por haber estado bajo el control y administración del Gobierno Federal;

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

... Las facultades que este artículo señala se ejercerán por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología."

La reforma que se propone a tal artículo es la siguiente:

*Artículo 17.- Corresponde al Ejecutivo Federal:*

- I. Declarar que un bien forma parte del patrimonio del Gobierno Federal por ser utilizado de manera pacífica, pública y continúa en la prestación de un servicio público a cargo de las dependencias de la Administración Pública Federal.***

\*\*\*

*Las facultades que este artículo señalan serán ejercidas por conducto de la Secretaría que por disposición expresa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponda la administración y control del patrimonio de la Federación.*

El Capítulo que se propone es el siguiente:

### **CAPÍTULO III**

#### ***La declaratoria de inmuebles federales como vía de adquisición al patrimonio inmobiliario federal***

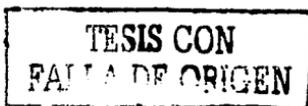
***Artículo 18.- Se considerarán inmuebles federales aquéllos que venga utilizando la Federación en la prestación de un servicio público a través de sus dependencias de la Administración Pública Federal.***

***Artículo 19.- Los inmuebles federales serán imprescriptibles, inembargables e inalienables.***

***Dichos inmuebles perderán el carácter de inalienables, cuando ya no sean útiles para la prestación de un servicio público, para lo cual la Secretaría en el ámbito de sus atribuciones determinará su mejor aprovechamiento.***

***Artículo 20.- Para que un bien se declare como federal deberá acreditarse que el inmueble no se encuentra inscrito en favor de persona alguna en el Registro Público de la Propiedad Federal ni en el Registro Público de la localidad en que se ubique y que el Gobierno Federal a través de sus dependencias, lo ha venido utilizando en la prestación de un servicio público, en forma pacífica, continua, pública y de buena fe.***

***Artículo 21.- Cuando alguna de las dependencias del Gobierno Federal utilice en la prestación de los servicios públicos a su cargo, los bienes que señala el artículo anterior, solicitará a la Secretaría la titulación de éstos a través de la declaratoria de inmuebles federales.***



**Artículo 22.-** La Secretaría para adquirir los derechos de propiedad de los bienes referidos en los artículos precedentes a través de la declaratoria de inmuebles federales, deberá realizar las siguientes acciones:

I.- Publicará en el Diario Oficial de la Federación un aviso a los propietarios, poseedores, colindantes o cualquier persona interesada, sobre el inicio del presente procedimiento, para que dentro del plazo de 15 días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la publicación, concurren ante la propia Secretaría para hacer valer sus derechos si fueran objeto de alguna afectación;

II. Una vez publicado en el Diario Oficial de la Federación el aviso a que se refiere la fracción anterior, notificará por escrito a los propietarios, poseedores o colindantes del predio o predios que se vayan a regularizar a través de la declaratoria de inmuebles federales para que dentro del plazo de quince días, hagan valer sus derechos en caso de sufrir alguna afectación con el inicio de tal procedimiento. En el caso de que dichas personas se nieguen a recibir la notificación o no exista predio colindante, tales circunstancias se harán constar mediante el acta que para tal efecto se elabore y glose al expediente respectivo;

III.- Tanto el aviso como la notificación a que se refieren las fracciones anteriores, deberán contener los datos de indentificación y localización del inmueble; denominación si la tuviere; uso actual, superficie, medidas y colindancias. Asimismo, deberá consignar los datos de la autoridad que la emite, del expediente correspondiente y que el plano o carta catastral quedan a disposición de la unidad administrativa que para tal efecto señale la propia Secretaría;

IV.- Una vez que hayan transcurrido los plazos a que se hacen mención en las fracciones I y II de este artículo, la Secretaría en caso de no haber recibido oposición al procedimiento procederá a emitir la declaratoria de inmuebles federales con el propósito de incorporar al patrimonio del Gobierno Federal los bienes a que se refiere este Capítulo.

V.- La declaratoria de inmuebles federales deberá contener los elementos siguientes:

- Los datos que identifiquen al inmueble (denominación si la tiene, superficie, medidas y colindancias y la ubicación exacta).
- La mención de que el inmueble no se encontró inscrito en favor de persona alguna en el Registro Público de la localidad en que se ubique el bien, señalando los datos que identifiquen al documento que para tal efecto expida el propio Registro;
- La fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el aviso a que se refiere la fracción I del artículo que antecede;

- *La fecha en que se realizaron las notificaciones a que alude la fracción II de este artículo;*
- *Mencionar que durante los plazos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, no se recibió ninguna oposición para que se realizara el presente procedimiento;*
- *Acreditar que el inmueble o inmuebles que se pretendan regularizar se encuentran en posesión del Gobierno Federal y que los ha utilizado en la prestación de un servicio público, para lo cual se indicarán los datos de la constancia que emita la autoridad competente del Municipio en la que mencione tales circunstancias; y*
- *La obligación de que la declaratoria respectiva se inscriba en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el Registro Público de la localidad en que se ubique el bien así como su alta en el Inventario Nacional de Bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal.*

**Artículo 23.-** *Si dentro del plazo señalado en las fracciones I y II del artículo que antecede, existiera oposición al procedimiento por parte de persona alguna, la Secretaría tendrá la obligación de suspender éste y turnará a la Procuraduría General de la República el expediente que se haya formado con motivo de dicho procedimiento para que en su caso, ejercite las acciones necesarias ante el juzgado de distrito para la obtención del título de propiedad del referido inmueble.*

Como vimos con anterioridad, el procedimiento que se propone para tramitar la declaratoria de mérito, tutela que se le confiera al gobernado su garantía de legalidad y audiencia, para que en caso de que considere que se le afecta su esfera jurídica, haga valer las acciones legales que estime pertinentes.

En este sentido, no pasa inadvertido, que además de reformar la Ley General de Bienes Nacionales, también será menester hacer lo propio con el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, respectivamente.

Es así, que el artículo 50, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente está redactado en los términos siguientes:

**"ARTÍCULO 50.-** La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales como órgano desconcentrado de la Secretaría, además de las atribuciones que le confieren la Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento de la propia Comisión, tendrá las siguientes:

- VIII. Conocer y proponer al Titular de la Secretaría la resolución sobre las incorporaciones al dominio público, destino, recuperación administrativa y declaratorias de inmuebles federales, así como las solicitudes de desincorporación del dominio público y de reversión de dichos inmuebles; y tramitar ante la Unidad de Asuntos Jurídicos los proyectos de decretos, acuerdos y resoluciones correspondientes;

En consecuencia, la propuesta de reforma que se propone quedaría como a continuación se detalla:

***"ARTÍCULO 50.- La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales como órgano desconcentrado de la Secretaría, además de las atribuciones que le confieren la Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento de la propia Comisión, tendrá las siguientes:***

- VIII. Conocer y proponer al Titular de la Secretaría la resolución sobre la incorporación de inmuebles al patrimonio del Gobierno Federal; incorporación de inmuebles federales al dominio público, destino, y recuperación administrativa, así como las solicitudes de desincorporación del dominio público y de reversión de dichos inmuebles; y tramitar ante la Unidad de Asuntos Jurídicos los proyectos de decretos, acuerdos y resoluciones correspondientes;***

Ahora bien, por lo que se refiere al artículo 8º, fracción V del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, el texto actual dice:

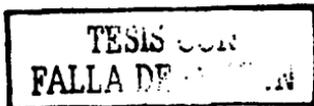
**ARTÍCULO 8.-** Corresponden a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal las siguientes atribuciones:

V. Conocer y revisar desde el punto de vista técnico-jurídico, las solicitudes de desincorporación del dominio público, enajenación y destino de inmuebles federales, así como analizar y, en su caso, formular los proyectos de declaratorias de incorporación al dominio público de inmuebles federales;

El texto que se propone es el siguiente:

***V. Conocer y revisar desde el punto de vista técnico-jurídico, las resoluciones sobre la incorporación de inmuebles al patrimonio del Gobierno Federal; desincorporación del dominio público, enajenación y destino de inmuebles federales, así como analizar y, en su caso, formular los proyectos de declaratorias de incorporación al dominio público de inmuebles federales;***

Lo anterior, se considera necesario ya que de no llevarse a cabo nos enfrentaríamos a un problema de aplicación de la norma, porque si bien es cierto, que con tal reforma se facultaría al Ejecutivo Federal para incorporar al patrimonio del Gobierno Federal, los inmuebles que utiliza en la prestación de un servicio público a través de la -declaratoria de inmuebles federales-, también lo es, que en los



ordenamientos secundarios que regulan el actuar de la dependencia encargada de administrar y controlar el patrimonio de la Federación debe constar dicha autorización, máxime cuando en nuestro régimen jurídico ninguna autoridad puede realizar actos que no tenga expresamente conferidos por las leyes respectivas.

#### **4.3.1 Autoridades competentes para que emitan la declaratoria de inmuebles federales.**

Por lo que se refiere a este apartado, es oportuno mencionar que la autoridad competente para emitir la declaratoria de inmuebles federales, actualmente es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ya que será su titular el que la suscribirá y autorizará.

Cabe mencionar, que dicha declaratoria será elaborada por conducto de su órgano desconcentrado, Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales a través de su Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.

No omito manifestar, que en los apartados siguientes se abordarán los preceptos legales que le confieren a dicha Secretaría del Ejecutivo Federal tal atribucción, en obvio de repeticiones.

#### **4.3.2 Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.**

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, es una dependencia del Ejecutivo Federal que forma parte de la Administración Pública centralizada, quien de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37, fracciones XX a XXIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde entre otras facultades..."el conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales; administrar los inmuebles de propiedad federal cuando no estén asignados a alguna otra dependencia o entidad; regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello"<sup>18</sup>.

A mayor abundamiento, el citado artículo a la letra dice:

---

<sup>18</sup> Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, Última reforma publicada en el mismo órgano informativo el 13 de marzo del 2002, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>.

“Artículo 37 A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y<sup>19</sup>

Asimismo, es oportuno referir que el artículo 49 del Reglamento Interior de la propia dependencia dispone que para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con los órganos desconcentrados que en los términos del presente Capítulo se establecen, y que le estarán jerárquicamente subordinados, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que a cada uno se determinan de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Es así, que el artículo 50 del propio Reglamento dispone que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, será el órgano desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

#### **4.3.3 Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.**

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tal y como lo prevé el artículo 50 del Reglamento Interior de la propia Secretaría, que tiene ente sus atribuciones las siguientes:

“ARTÍCULO 50.- La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales como órgano desconcentrado de la Secretaría, además de las atribuciones que le confieren la Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento de la propia Comisión, tendrá las siguientes:

- I. Proponer al Titular de la Secretaría previa opinión de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de la misma, los criterios y

<sup>19</sup> Idem, p. 19-20.

políticas de administración de los bienes inmuebles federales, que con fundamento en lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales deban regir la celebración de convenios y contratos, y el otorgamiento de destinos, concesiones, permisos y autorizaciones, con excepción de la zona federal marítimo terrestre, las playas marítimas y los terrenos ganados al mar, o a otros depósitos de aguas marítimas y demás zonas federales, de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos;

- II. Autorizar los programas de requerimientos inmobiliarios de las dependencias de la Administración Pública Federal;
- III. Aprobar los proyectos de construcción, ampliación, reparación, adaptación o demolición de los inmuebles de su competencia;
- IV. Llevar a cabo la inspección y vigilancia de los inmuebles federales, a fin de verificar su aprovechamiento y estado de conservación, velar por su integridad física y por el cumplimiento de las funciones legales y administrativas correspondientes;
- V. Vigilar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formulen e integren sus inventarios de bienes inmuebles, a fin de actualizar sistemáticamente el inventario y catálogo general de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal;
- VI. Intervenir conforme a resolución administrativa de autoridad competente en representación del Gobierno Federal, en la formalización de las adquisiciones, enajenaciones o afectaciones de los bienes inmuebles de propiedad federal y designar al servidor público que represente al Gobierno Federal en la suscripción de los instrumentos jurídicos en que se hagan constar las referidas operaciones. Dicha designación podrá recaer en algún servidor público de la propia Secretaría o bien de la dependencia o entidad interesada en la realización de la operación inmobiliaria de que se trate, previa propuesta de estas últimas, según corresponda;
- VII. Proponer al Secretario la coordinación necesaria con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Desarrollo Social y del Gobierno del Distrito Federal para la localización, determinación y aprovechamiento de inmuebles federales susceptibles de ser incorporados al desarrollo urbano y la vivienda;
- VIII. Conocer y proponer al Titular de la Secretaría la resolución sobre las incorporaciones al dominio público, destino, recuperación administrativa y declaratorias de inmuebles federales, así como las solicitudes de desincorporación del dominio público y de reversión de dichos inmuebles; y tramitar ante la Unidad de Asuntos Jurídicos los proyectos de decretos, acuerdos y resoluciones correspondientes;
- IX. Ordenar la demolición de obras e instalaciones que procedan en los términos del artículo 97 de la Ley General de Bienes Nacionales;
- X. Reivindicar los bienes propiedad de la Nación, por conducto del Procurador General de la República;
- XI. Integrar y mantener al corriente, en coordinación con los responsables inmobiliarios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el catastro de los bienes inmuebles federales, así como los padrones de destinatarios, permisionarios y concesionarios de los mismos;
- XII. Proponer al Secretario las normas en materia de avalúos a las que deberán sujetarse los dictámenes que realice la propia Comisión, para las operaciones inmobiliarias en que sean parte las dependencias y, en su caso, las entidades de la Administración Pública Federal;

- XIII. Integrar los avalúos de los inmuebles federales y actualizarlos en los casos en que se realicen operaciones inmobiliarias;
- XIV. Proponer a la superioridad, previa opinión de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, las normas de carácter general que se consideren necesarias para el adecuado cumplimiento de las disposiciones relacionadas con los inmuebles federales de la competencia de la Secretaría, y
- XV. Las demás de naturaleza análoga o conexas a las previstas en este artículo.

Las atribuciones a que se refieren las anteriores fracciones de este artículo, serán ejercidas por el Presidente de la Comisión y por conducto de la Dirección General a la que corresponda la materia, en los términos del Reglamento de la propia Comisión.

El Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales determinará la forma de organización y funcionamiento de la misma<sup>20</sup>.

Por ende, y dadas las facultades que en materia inmobiliaria le confieren los preceptos legales anteriormente señalados, le corresponde a la referida Secretaría del Ejecutivo Federal, realizar las acciones que estime pertinentes para emitir la declaratoria que se propone a través de su órgano desconcentrado Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Es importante señalar, que la unidad administrativa encargada de instrumentar el procedimiento para que se emita la declaratoria de inmuebles federales así como para que se integre la documentación que la sustente es la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, por ser la encargada de administrar los bienes propiedad de la Federación de acuerdo a las atribuciones que le confiere el artículo 8º del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, el cual a la letra dice:

**"ARTÍCULO 8.-** Corresponden a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal las siguientes atribuciones:

I. Poseer, vigilar, conservar o administrar, así como evaluar el aprovechamiento y estado de conservación de los inmuebles de propiedad federal, con excepción de los encomendados expresamente por ley a otras dependencias de la Administración Pública Federal.

Para tal efecto, se auxiliará de los responsables inmobiliarios a que se refiere el artículo 3 de este Reglamento;

II. Requerir de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los estados y municipios, o de quien utilice inmuebles de propiedad federal, la información y documentación relacionada con los mismos, así como la realización de acciones para fines de inventario, registro, catastro, aprovechamiento, titulación y regularización administrativa;

III. Otorgar, revocar y declarar la extinción de concesiones y permisos, decidir sobre el uso y el aprovechamiento de los inmuebles competencia de la Secretaría, y autorizar las modificaciones a las condiciones y bases de las concesiones y permisos, así como a las

<sup>20</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio del 2001.

solicitudes de cesión de derechos y obligaciones en la materia, con excepción de los inmuebles federales compartidos y de los inmuebles encomendados expresamente por la ley a otras dependencias de la Administración Pública Federal;

**IV. Otorgar la autorización a que se refiere el artículo 41 de la Ley General de Bienes Nacionales;**

**V. Conocer y revisar desde el punto de vista técnico-jurídico, las solicitudes de desincorporación del dominio público, enajenación y destino de inmuebles federales, así como analizar y, en su caso, formular los proyectos de declaratorias de incorporación al dominio público de inmuebles federales;**

**VI. Intervenir conforme a resolución administrativa de autoridad competente, en representación del Gobierno Federal, en la formalización de las adquisiciones, enajenaciones o afectaciones de bienes inmuebles de propiedad federal. Proponer al Presidente de la CABIN la designación del servidor público que represente al Gobierno Federal en la suscripción de los instrumentos jurídicos en que se hagan constar dichos actos, a cuyo efecto tal designación podrá recaer en algún servidor público de la propia CABIN o de la dependencia interesada en la realización de la operación inmobiliaria de que se trate, previa propuesta de esta última;**

**VII. Autorizar y revisar las operaciones inmobiliarias relativas al otorgamiento de derechos de uso, respecto de bienes de dominio público que realicen los organismos descentralizados;**

**VIII. Integrar y tramitar los expedientes relativos a los procedimientos administrativos en que deba intervenir la Secretaría, de conformidad con la legislación aplicable en materia de bienes inmuebles destinados al culto público, así como gestionar, en su caso, ante las autoridades competentes el trámite y resolución de dichos procedimientos;**

**IX. Asesorar, capacitar y dar orientación en materia inmobiliaria a las asociaciones religiosas que tienen en uso inmuebles de propiedad federal;**

**X. Elaborar y proponer la celebración de acuerdos o convenios de coordinación o concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de los estados y municipios y las personas físicas o morales de los sectores privado y social, para la realización de programas de regularización jurídica y administrativa de inmuebles federales;**

**XI. Formalizar, ante Notario del Patrimonio Inmobiliario Federal o, en su caso, mediante la suscripción del contrato respectivo, las adquisiciones de inmuebles en las que no haya comparecido el representante del Gobierno Federal;**

**XII. Tomar posesión y entregar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los inmuebles que sean objeto de expropiación o de cualquier otra forma de incorporación al patrimonio inmobiliario federal;**

**XIII. Coordinar la integración y actualización permanente del Sistema Nacional de Información Inmobiliaria, con base en la participación de las instituciones públicas que utilicen los inmuebles de propiedad federal en la conformación de los acervos documentales e informativos relativos al Inventario Nacional de Bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal, al Catastro de la Propiedad Federal y al Centro de Documentación de Inmuebles Federales;**

**XIV. Llevar el Registro Público de la Propiedad Federal conforme al Reglamento que lo rige;**

**XV. Coordinar las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en los levantamientos y deslindes necesarios para mantener actualizada la**

información del catastro de la propiedad federal bajo su responsabilidad; revisar y autorizar planos y demás documentación en que consten los trabajos realizados;

**XVI.** Realizar los trabajos necesarios para el deslinde y amojonamiento de los inmuebles de propiedad federal que no se encuentren destinados de hecho o de derecho a una institución pública, y elaborar planos de los mismos;

**XVII.** Coadyuvar en los procedimientos judiciales sobre apeo y deslinde de inmuebles de propiedad federal y colindantes con ellos;

**XVIII.** Requerir la entrega y, en su caso, tomar posesión administrativa de los inmuebles propiedad del Gobierno Federal, que no utilicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de los estados y municipios y los particulares, y

**XIX.** Designar de entre los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, a los que deban intervenir en las operaciones inmobiliarias de las que sea parte el Gobierno Federal y que sean de su competencia, así como autorizar la protocolización notarial de actos y contratos relativos a inmuebles en que sea parte el Gobierno Federal.

El Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal será auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los Directores de Titulación, Decretos Presidenciales y Contratos, y de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, así como de los Subdirectores de Decretos Presidenciales, de Titulación y Acuerdos Secretariales, del Registro Público de la Propiedad Federal, y de Catastro de la Propiedad Federal, y demás personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.<sup>21</sup>

Por las manifestaciones vertidas en el presente Capítulo podemos concluir que los sistemas de interpretación son los métodos de los cuales se allega la autoridad para interpretar las disposiciones normativas que deberán resolver un caso concreto.

No obstante, en el presente trabajo el artículo 17, fracción I, último párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales, conforme a la luz de las escuelas de interpretación analizadas, sólo se desentrañó como la facultad del Ejecutivo Federal para emitir una declaratoria que disponga que los inmuebles que utiliza la Federación en la prestación de un servicio público forman parte del dominio público de ésta, sin embargo, la escuela histórica alemana de acuerdo a sus postulados fue la que nos dio mayores elementos para su interpretación y pauta para proponer la reforma de mérito, la cual solucionará un problema tan latente como lo es, la falta de certeza jurídica que tiene la Federación sobre los bienes que utiliza en la prestación de un servicio público y de los cuales no puede acreditar su derecho de propiedad, siempre y cuando no se afecten los derechos de propiedad o posesión de terceros, más aún porque también se atacaría un problema de índole social de suma importancia que en caso de no resolverse ocasionará problemas que con dificultad podrá controlar el Estado, como lo hemos visto últimamente.

---

<sup>21</sup> Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1999.

## CONCLUSIONES

1. El patrimonio del Estado es el conjunto de bienes y derechos que le son útiles para la prestación de los servicios públicos encomendados a sus distintas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, Gobiernos de los Estados o Municipios; así como para satisfacer las necesidades sociales o colectivas de los habitantes que conforman su territorio. Patrimonio que no puede utilizar ni administrar directamente como un propietario común, ya que cuenta con una dependencia encargada de su control (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), quien será la que en su representación otorgue el uso y aprovechamiento de los bienes que conforman éste.

2. El patrimonio del Estado que se encuentra previsto en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es el mismo que regula la Ley General de Bienes Nacionales, ya que ésta solo reglamenta una parte de aquéllos, esto es, los de propiedad del Gobierno Federal, ya que los restantes bienes tienen leyes especiales que regulan lo relativo a su uso y aprovechamiento.

Asimismo, con relación a dicho precepto constitucional, considero oportuno hacer una reflexión en el sentido de que ya no es congruente con las necesidades actuales que requiere el país, para solucionar un problema tan importante y latente como es el relativo a la propiedad.

Reflexión que no se puede dejar en el olvido, porque no es posible que en la actualidad ni el Estado ni los particulares, tengan plena certeza jurídica sobre la propiedad que detentan, el primero, porque no obstante, de que tal precepto le confiere la propiedad originaria sobre las tierras y aguas, dentro de su patrimonio tiene bienes de los cuales no cuenta con documento alguno que avale su propiedad y en caso de que sean ocupados irregularmente no puede ejercitar ninguna acción en defensa de sus intereses, porque la autoridad judicial le requiere el documento que lo acredite como propietario y los segundos, porque en cualquier momento pueden ser sujetos de expropiación, más aún, si tomamos en cuenta que hasta la fecha no se ha podido solucionar el problema para la dotación de tierras a las comunidades agrarias.

Por tanto, sería conveniente que se hiciera un estudio y análisis integral de dicho precepto constitucional para proponer una reforma que regule los aspectos jurídicos y sociales que existen entorno a este tema tan importante y que se encuentra estancado, ya que de no solucionarse podría provocar conflictos sociales como los que se han venido suscitando últimamente.

3. La Ley General de Bienes Nacionales adolece de problemas de metodología y técnica legislativa, ya que clasifica el patrimonio nacional como bienes del dominio público y privado de la Federación; sin embargo, los primeros

están dispersos en la propia ley, sin que exista un orden coherente y sistematizado sobre éstos, por ende, será menester que se reclasifiquen y agrupen en un solo artículo.

Asimismo, es oportuno recalcar que el dominio público de la Federación **no constituye un régimen de propiedad** como algunos doctrinarios lo mencionan, sino únicamente protege a los bienes que se encuentran sujetos a tal régimen para que no se pueda conferir ningún derecho de uso y aprovechamiento en favor de terceros, sin la previa autorización de la dependencia encargada de su control y administración, ya que si bien es cierto, que efectivamente tales bienes forman parte del patrimonio de la Federación, también lo es, que dentro de éste régimen existen bienes de los cuales el Gobierno Federal no cuenta con documento alguno que avale su propiedad.

4. No obstante, de que algunos doctrinarios consideran a la requisición como una vía de adquisición, en mi opinión, en lo concerniente a los inmuebles no puede considerarse como tal, ello es así, porque únicamente el Estado puede disponer temporalmente de éstos y sólo en algunos casos, máxime que para adquirir los inmuebles por una necesidad pública existen otras vías, como son la expropiación, la compraventa o la donación.

5. El método científico es un procedimiento que se tiene que seguir necesariamente en la investigación, el cual tiene como propósito descubrir los procesos del universo para elaborar la ciencia y que es fundamental para la realización de cualquier trabajo de investigación, como en el caso concreto se actualiza, ya que siempre será sustentado por una hipótesis y por su comprobación para buscar una verdad absoluta, que tenga el carácter de universal.

Método que permite seleccionar los resultados eficaces y excluir, al mismo tiempo, los inoperantes o equivocados, ya que son los que permitirán demostrar la hipótesis planteada.

6. La técnica jurídica no sólo debe ser un mecanismo del cual se valga el juzgador, para aplicar e interpretar las disposiciones jurídicas que se encuentran vigentes en un lugar y época determinados para solucionar un caso concreto, sino también, como una herramienta fundamental para los legisladores para que realicen una correcta elaboración y formulación de las leyes que regirán en un sistema jurídico determinado.

Por tanto, sería conveniente que a nuestros legisladores se les preparara en ese sentido, ya que los problemas que sufre el aplicador de la ley, derivan por la deficiente elaboración de leyes, máxime si tomamos en consideración que la gran parte de los legisladores no conocen las materias que se regulan y por tanto, ello provoca la existencia de las lagunas en la ley.

7. La interpretación es un mecanismo de suma importancia que debe prevalecer en cualquier régimen jurídico, ya que tiene como objeto desentrañar el sentido de una ley para aplicarla al caso concreto, la cual será eficaz si la norma está debidamente elaborada, ya que de lo contrario, tendrá que auxiliarse de otros sistemas para llevar a cabo ésta, y aún así, no será posible si del contenido de la ley no se puede desentrañar el sentido que se busca.

Interpretación que tiene su sustento por la existencia de problemas prácticos y la ideología del aplicador del derecho.

Por ende, nos permitirá reconstruir el significado de un texto legal; realizar análogamente la actividad del legislador, descubrir el significado de la regla legal interpretada y dar pauta para la creación de una nueva disposición normativa.

En consecuencia, y por tratarse de una situación tan importante, considero necesario que los legisladores tengan un procedimiento basado en la metodología legislativa, para que elaboren leyes que satisfagan las necesidades jurídicas y sociales del régimen jurídico en que tenga que aplicarse, ya que toda ley, en mi opinión debe contener los elementos siguientes:

- a) El objeto de la ley
- b) Los supuestos jurídicos que regulará
- c) Los casos de procedencia de tales supuestos jurídicos
- d) Las acciones que se deben realizar para lograr el fin regulado en la ley
- e) Las autoridades aplicadoras de la norma
- f) Tutelar los aspectos jurídicos y sociales que imperen en la época y lugar en que se vaya a aplicar
- g) Una redacción clara en el texto de la disposición

8. Los principios generales del derecho no son normas jurídicas sino únicamente constituyen un medio del cual se vale el juzgador para colmar una laguna que exista en la ley, por tanto, su fin primordial únicamente se reduce a completar una disposición normativa para dar solución a un caso concreto, por tanto, para su aplicación debe existir una ley, ya que de lo contrario, se provocaría una incertidumbre jurídica en los justiciables, ello es así, porque el aplicador de éstos determinaría cuándo y cómo aplicarlos, lo que en un momento determinado afectaría la esfera jurídica de cualquiera de las partes que se encuentren inmersas en un litigio.

9. Las escuelas de interpretación jurídica son los métodos de los cuales se vale el juzgador, para interpretar una disposición normativa, con el propósito de desentrañar el sentido que le pretenden dar, por tanto, son los mecanismos de los cuales se allega la interpretación para subsanar las omisiones que tuvo el legislador al momento de elaborar la ley, máxime porque éstos sistemas de interpretación existen cuando se presentan problemas para interpretar cualquier dispositivo normativo.

10. El artículo 17, fracción I, último párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales, de acuerdo con los sistemas de interpretación analizados, únicamente le confiere al Ejecutivo Federal, la facultad para declarar que un bien forma parte del dominio público de la Federación por estar bajo su control y administración, lo que de ninguna manera resuelve el problema que actualmente enfrenta la Nación sobre aquéllos inmuebles que utiliza en la prestación de un servicio público y de los cuales no cuenta con documento alguno que avale su propiedad, máxime si tomamos en consideración que el dominio público no constituye un régimen de propiedad.

11. La escuela histórica alemana resultó ser el método de interpretación más adecuado para lograr la finalidad propuesta en esta tesis, ya que nos dió pauta para plantear la reforma que se propone, porque permite que se le pueda atribuir un significado nuevo y distinto a la disposición normativa interpretada, es decir, contiene un elemento evolutivo para que la norma se ajuste a las circunstancias actuales y por ende, regule las situaciones que el legislador histórico no previó o bien, no existían al momento de su elaboración, más aún porque permite una sistematización del derecho, esto es, que no se interprete aisladamente la norma, sino por el contrario, si tiene relación con otros dispositivos que se vinculen para lograr una interpretación integral.

En consecuencia, considero que es evidente que esta escuela de acuerdo a sus postulados, es la idónea para realizar una adecuada interpretación a la norma, o bien, para dar pauta a una reforma, como en el caso concreto se propone, ya que el aplicador de la norma no está limitado a resolver un caso concreto tomando en consideración las circunstancias históricas que tuvo su creador al momento de regular una determinada situación jurídica sino por el contrario, lo autoriza a resolver un conflicto de acuerdo a las necesidades en que se suscita, lo que trae como consecuencia, la creación de una nueva disposición y por ende, una evolución en el derecho, lo que es de vital importancia, porque el derecho es una de las ciencias que por ninguna circunstancia debe permanecer estático o inmutable, ya que esto provocaría que cayera en desuso, sino que tiene que evolucionar de acuerdo a las necesidades actuales de toda sociedad.

12. Es por ello, que la reforma de mérito tendrá como finalidad crear una nueva figura jurídica para resolver el problema que tiene el Estado, sobre los bienes que utiliza en la prestación de un servicio público pero que no tiene ningún documento que avale sus derechos de propiedad, esto es, -la declaratoria de inmueble federales-, para lo cual no sólo se avocará al artículo 17, fracción I, último párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales, sino que será necesario incluir un capítulo especial en tal Ley que regule tal declaratoria como vía de adquisición al patrimonio del Gobierno Federal, en virtud de que si únicamente se reforma el mencionado precepto caeríamos en una insuficiente regulación y por ende, nos enfrentaríamos nuevamente a problemas de interpretación que impedirían su aplicación al caso concreto.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Reforma que considero será un detonante para que el Gobierno Federal incorpore a su patrimonio aquéllos bienes de los cuales ha detentado su posesión a través del uso en la prestación de un servicio público a cargo de sus dependencias de la Administración Pública Federal, lo que le permitirá otorgar certeza jurídica sobre sus derechos de propiedad y resolver un problema que en ocasiones puede ocasionar conflictos sociales que en un momento determinado no se puedan controlar, además de que cuando éstos se ocupen irregularmente podrá hacer valer los derechos que le permitan recuperar su posesión.

Tal reforma no permitirá que el Estado pueda ocasionar alguna transgresión en los derechos de propiedad de los particulares, ya que tendrá sus limitantes para expedir tal ordenamiento, por tanto, se incluirá un dispositivo en el que se le de al colindante a éstos predios su derecho de audiencia para que en caso de verse afectado comparezca ante la autoridad competente a deducir sus derechos, ya que es fundamental cuidar que no se vulnere en contra del gobernado su garantía de legalidad y audiencia consagrada en el artículo 16 de la Constitución General de la República.

13. La metodología jurídica, es un mecanismo del cual se tendrá que auxiliar el creador de la norma, ya que le permite allegarse de los elementos necesarios que le permitan seleccionar del universo abstracto, aquéllos elementos que le son necesarios para crear ésta y en específico, la metodología legislativa toda vez que es la que se utiliza para crear o modificar las normas jurídicas, las cuales no deben considerarse simplemente como mandamientos fríos y mecánicos, sino por el contrario, al momento de su elaboración deben encerrar la experiencia, costumbres y aspiraciones de la colectividad.

**TESIS CON  
FALLA DE ORDEN**

## Bibliografía

1. Acosta, Romero Miguel, Derecho Administrativo Especial, Volumen I, Editorial Porrúa, México, 1998.
2. Bielsa, Principios de Derecho Administrativo, Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1989.
3. Burgoa, Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1985.
4. De Pina Rafael, Elementos de Derecho Civil Mexicano, Introducción, Personas, Familia, Volumen I, Editorial Porrúa, México, 1992.
5. Delgadillo, Gutiérrez Luis Humberto y Espinosa Lucero Manuel, Elementos de Derecho Administrativo, 2º Curso, Editorial Limusa Noriega Editores, México, 2000.
6. Dromi, Roberto, Derecho Administrativo, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997.
7. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 2001.
8. Galindo, Camacho Miguel, Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1998.
9. Galindo Garfías Ignacio, Derecho Civil Primer Curso, Parte General, Personas, Familia, Editorial Porrúa, S.A., México 1991.
10. García, Máñez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
11. \_\_\_\_ Ensayos Filosóficos-Jurídicos 1934/1979, Textos Universitarios, UNAM, México, 1984.
12. González Morfín Efrain, Temas de Filosofía del Derecho, Editorial Oxford University Press, México, 1999.
13. Guastini Riccardo, Estudios de Teoría y Metateoría del Derecho, Editorial Gedisa, España, 1999.
14. Gutiérrez y González, Ernesto, El Patrimonio, El pecuniario y El Moral o Derechos de la Personalidad, Editorial Porrúa, México, 1999.
15. Larenz Karl, Metodología de la Ciencia del Derecho, traducción y revisión Marcelino Rodríguez Molinero, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España.

16. Ledesma Mondragón Abel y Péreznieta Castro Abel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Harla-México, México, 1992.
17. Marienhoff, Miguel S., *Tratado del Dominio Público*, Tipográfica Editora, Argentina, Buenos Aires, 1960.
18. Moreno, Navarro Gloria, *Teoría del Derecho*, Mc Graw-Hill, Interamericana Editores, S.A. de C.V., Serie Jurídica, México, 1999.
19. Morineau, Oscar, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1997.
20. Moto, Salazar Efraín, *Elementos de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1998.
21. Ortiz Urquidi Raúl, *Derecho Civil Parte General*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.
22. Ovilla, Mandujano Manuel, *Teoría del Derecho*, Editorial Duero, S.A. de C.V., México, 1990.
23. Padilla Hugo, *El Pensamiento Científico*, Serie Temas Básicos, Editorial Trillas, México.
24. Peniche Bolio Francisco J., *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.
25. Ponce de León Armenta Luis, *Metodología del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1999.
26. Rojina, Villegas Rafael, *Derecho Civil Mexicano, Tomo Primero, Introducción y Personas*, Porrúa, México, 1999.
27. Rozas Vial Fernando, *Los Bienes*, Editorial Jurídica, Conosur Ltda, Santiago de Chile, 1998.
28. Sánchez Vázquez Rafael, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1999.
29. Serra, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Editorial Porrúa, México, 1999.
30. Trinidad, García, *Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1972.
31. Witker Jorge, *Metodología Jurídica*, Editorial Mc Graw-Hill, México, 1997.

32. Wróblewski Jerzy, Constitución y Teoría General de la Interpretación Jurídica, Editorial Civitas, España, 2001.

## **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

1. Burgoa Orihuela Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Porrúa, México, 1998.
2. Abbagano Nicola, Diccionario de Filosofía, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
3. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo A-CH, Editorial Porrúa, México, 1999.
4. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo D-H, Editorial Porrúa, México, 2000.
5. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo P-Z, Editorial Porrúa, México, 2001.
6. Diccionario Esencial de la Lengua Española Larousse, Ediciones Larousse, S.A. de C.V., México, 1999.
7. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomos III, IV y VXI, Editorial Driskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1985.

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2002.

Ley Agraria, Editorial Pac, S.A de C.V., México, 1992.

Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936, última reforma publicada en el mismo órgano informativo el 4 de diciembre de 1997.

Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1985, última reforma publicada en el mismo órgano informativo el 29 de mayo de 1998.

Ley General de Bienes Nacionales, Colección Porrúa, Editorial Porrúa, México, 1998.

Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1999.

Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada en el mismo órgano informativo el 13 de marzo de 2002.

Código Civil para el Distrito Federal, Ediciones Elma, Año 2000.

Reglamento de la Comisión de Avalúos Bienes Nacionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1999.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio del 2001.

#### **Direcciones de Internet consultadas**

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo>

<http://www.cabin.gob.mx/dgpif/servicios/index.htm>