

29
453



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**Análisis de las Modalidades al Derecho de Propiedad
Contenidas en la Fracción I del Artículo 27
Constitucional.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
Licenciado en Derecho
P R E S E N T A :
Arturo Zavala Sandoval



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.

ANALISIS DE LAS MODALIDADES AL DERECHO DE PROPIEDAD CONTENIDAS EN LA FRACCION I DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

INTRODUCCION

CAPITULO I

EL DERECHO DE PROPIEDAD CONTEMPLADO EN LA CONSTITUCION MEXICANA VIGENTE.

- a).- **El Artículo 27 de la Constitución como Norma Suprema.**
- b).- **Corrientes que se discutieron en la formación del Artículo 27 Constitucional.**
- c).- **La Propiedad Originaria según el Artículo 27 Constitucional. 1.- La Propiedad con Limitación y la Función Social. 2.- El Dominio - Eminente. 3.- El Dominio Directo. 4.- El - Dominio Util.**
- d).- **La Teoría de los Derechos Adquiridos.**
- e).- **La Fracción I del Artículo 27 Constitucional.- El Dominio de las Tierras.**

CAPITULO II

ESTUDIO DE LA MODALIDAD.

- a).- **El Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional.- Los Presupuestos de la Modalidad.**
- b).- **Concepto y Naturaleza de la Modalidad.**

- c).- **Concepto y Naturaleza de la Limitación.**
- d).- **Principales características que distinguen - la Modalidad de la Limitación.**
- e).- **La Modalidad al Derecho de Propiedad derivada del texto de la Fracción I del Artículo - 27 Constitucional.**

CAPITULO III

DIVERSAS MODALIDADES QUE SE HAN IMPUESTO AL DERECHO DE PROPIEDAD.

- a).- **La Prohibición de Enajenar o Arrendar Tierras Ejidales.**
- b).- **Las Servidumbres.- Diversas Clases de Servidumbres.**
- c).- **El Fideicomiso sobre Bienes Inmuebles ubicados en Fronteras y Costas.**

CAPITULO IV

EL FIDEICOMISO COMO MODALIDAD AL DERECHO DE PROPIEDAD.

- a).- **El Fideicomiso sobre Bienes Inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas ubicados en la faja de 100 - kilómetros a lo largo de las fronteras y 50 - kilómetros a lo largo de las playas, en relación con la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.**

- b).- Acuerdo de fecha 29 de abril de 1971 por el - que se autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder permisos a las Instituciones Nacionales de Crédito para adquirir como Fiduciarias el dominio de Bienes Inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas en fronteras y costas.
- c).- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- d).- El Permiso de Relaciones Exteriores.

CAPITULO V

ANALISIS CRITICO DE LA INICIATIVA DE REFORMAS A LA FRACCION I DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, PRESENTADA POR EL PARTIDO POPULAR SOCIALISTA.

- a).- Exposición de Motivos.
- b).- El Concepto de Propiedad en el Artículo 27 - Constitucional.
- c).- La Prohibición establecida en la Fracción I - del Artículo 27 Constitucional para que los - Extranjeros adquieran en propiedad inmuebles ubicados en fronteras y costas.
- d).- Estadísticas relacionadas con las violaciones a lo señalado por la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.
- e).- Proposición concreta para que se modifique el Segundo Párrafo de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C C I O N

La ideología libertaria de los diputados que formaron el Congreso Constituyente de Querétaro ha despertado en mí la curiosidad por estudiar lo relativo al Artículo 27 Constitucional, este es el motivo para tratar un tema tan interesante como es la propiedad en México, así como las modalidades que se han impuesto a la propiedad privada.

Considerada como un concepto básico entre los antiguos romanos, la propiedad ha venido significando a través de los siglos una preocupación latente para los legisladores; México no ha sido la excepción al consagrarla en uno de los artículos más importantes de su Constitución, en el cual se considera a la Nación como la propietaria originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.

El Congreso Constituyente estimó que debe ser la Nación quien imponga a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; así mismo limitó el derecho para adquirir el dominio de las tierras y aguas concediéndolo solamente a los mexicanos por nacimiento o por naturalización.

El propósito de este trabajo es profundizar en los motivos que inspiraron al Congreso Constituyente para redactar en los términos que lo hicieron la Fracción I del - - -

Artículo 27 Constitucional, así como los fines que se propusieron lograr.

A través del tiempo se ha tratado de interpretar la redacción de la Fracción I, pero lo que no tiene vuelta de hoja es la parte final del Párrafo Primero de dicha Fracción en la cual se señala que los extranjeros por ningún motivo podrán adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.

Esta disposición se ha violado mediante algunos subterfugios utilizados por los extranjeros; es por esta razón que pretendemos realizar un modesto estudio sobre el fundamento legal que debe de tomarse en cuenta para evitar que nuestro país siga siendo víctima de la penetración extranjera, amparada ésta bajo figuras jurídicas que no han cumplido con los fines para las que fueron creadas.

C A P I T U L O I

EL DERECHO DE PROPIEDAD CONTEMPLADO EN LA CONSTITUCION MEXICANA VIGENTE.

a).- El Artículo 27 de la Constitución como Norma Suprema.

La Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos como norma fundamental del Estado Mexicano contiene los principios que rigen la organización del mismo, así como las relaciones entre gobernantes y gobernados y las bases para resolver los problemas que afronta el país.

Nacida como un producto auténtico de la lucha revolucionaria de 1910 y dada a la luz después de una ardua tarea legislativa, refleja el pensamiento de los grandes hombres que formaron el Congreso Constituyente de 1916-1917.

Entre los artículos más importantes de la Constitución de 1917 destaca por méritos propios el Artículo 27 al establecer garantías sociales en favor de los campesinos y obreros; la idea medular del Artículo 27 consiste en disolver los latifundios, crear la pequeña propiedad y nuevos centros de población agrícola y, fundamentalmente dotar de tierras a quienes estén en aptitud para trabajarla, así mismo crea una Dependencia del Ejecutivo Federal que será la encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución.

Los principios Rectores de la Reforma Agraria como -- los llama el Maestro Lemus, se encuentran plasmados en el - Artículo 27 Constitucional.

El primer párrafo nos dice "La propiedad de las tie-- rras y aguas comprendidas dentro de los límites del territo-- rio nacional corresponde originariamente a la Nación, la - cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad pri-- vada". (1)

Es importante señalar que, el carácter como función - social que se le imprime al concepto de propiedad, atiende a que ya el propietario no es exclusivamente dueño de ese - derecho de propiedad, sino lo es, en relación con la socie-- dad, atendiendo a las diferentes modalidades que el interés público dicte y, además, la propiedad original se encuentra en poder del Estado, quien ya tiene la pauta para que en - función del interés público, como garantía social, pueda - proporcionarle a los núcleos de población, tierras suficien-- tes para satisfacer sus necesidades y afectar los grandes - latifundios. Apareciendo de esta manera, en el marco legal, el Derecho Social, rompiendo con el molde tradicionalista - de la propiedad, basado en el concepto romanista.

El párrafo segundo señala "Las expropiaciones sólo po-- drán hacerse por causa de utilidad pública y mediante inden--

(1) Obra citada, Artículo 27 Constitucional, Párrafo Primero.

nización"(2), que significa que se podrá privar de un bien, en este caso la propiedad, al titular del mismo, cuando sea en virtud del interés público, o sea por causa de utilidad pública, proporcionándole en consecuencia, una indemnización. En la Constitución de 1857 se anteponía la palabra "previa" indemnización, según los criterios que se conocen, la intención del legislador al cambiar la palabra "mediante" por previa, fue seguramente con la finalidad de darle al Estado una amplia libertad en materia de expropiaciones, desde luego, que la declaración de la expropiación será por la autoridad administrativa, que de acuerdo a la competencia derivada de la propia Constitución le toque conocer, así el artículo 27, en su fracción VI, párrafo segundo, nos señala: "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, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".(3) El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que éste valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el de mérito -

(2) Fabila M., Obra citada, página 307.

(3) Obra citada, Artículo 27 Constitucional, Fracción VI.

que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o -
deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la - -
asignación del valor fiscal, será lo único que deberá que--
dar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto
mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no
esté fijado por las oficinas rentísticas". (4) Atendiendo
a estos dos párrafos, se expide la Ley de Expropiaciones el
23 de noviembre de 1936.

El tercer párrafo del precepto en cita, le otorga a -
la Nación "el derecho de imponer a la propiedad privada las
modalidades que dicte el interés público, así como el de re-
gular el aprovechamiento de los elementos naturales suscep-
tibles de apropiación, para hacer una distribución equitati-
va de la riqueza pública y para cuidar de su conservación,
lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento
de las condiciones de vida de la población rural y urbana.
En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para - -
ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas -
provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y
bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y
regular la fundación, conservación, mejoramiento y creci- -
miento de los centros de población; para el fraccionamiento
de los latifundios; para disponer, en los términos de la --
Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva

(4) Fabila M., Obra citada, páginas 309 y 310.

de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".(5)

El cuarto párrafo se refiere al dominio directo que la Nación ejerce sobre los recursos naturales, como los minerales, vetas, mantos, yacimientos etc., de los que se puedan extraer metales en los que sea factible su utilización en la industria; yacimientos de piedras preciosas, desal de gema y salinas; los productos que deriven de la descomposición de rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, los fosfatos, los combustibles, minerales sólidos, el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos.

A este respecto, el Estado monopoliza estos recursos con la finalidad de regular su explotación en la medida

(5) Obra citada, Artículo 27 Constitucional, Párrafo Tercero.

que se necesiten para beneficio del pueblo de México.

El Quinto Párrafo señala como propiedad de la Nación, "Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos internos de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o mas Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o mas Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sigan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de los mismos; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquier otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviere, pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados". (6)

El dominio de la Nación, respecto de las aguas en general, precisadas en el párrafo que antecede, es inalienable e imprescriptible, de las cuales el Gobierno Federal -

(6) Fabila M., Obra citada, página 308.

podrá otorgar concesiones, ya sea a particulares o a sociedades debidamente constituidas.

En la Fracción I del artículo en cuestión, se regula la capacidad para adquirir el dominio de las aguas y tierras, propiedad originalmente de la Nación. Tienen aptitud para hacerlo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y, las sociedades también mexicanas, además de obtener concesiones de exportación de recursos naturales.

Por lo que se refiere a los extranjeros, éstos podrán tener el mismo derecho, pero condicionado a que acepten ante la Secretaría de Relaciones Exteriores considerarse como nacionales y no invocar la protección de sus respectivos gobiernos, en relación con los bienes que adquieran y, de no cumplir con este convenio perderán en beneficio de la Nación lo adquirido. El impedimento categórico para los extranjeros estriba, en no adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.

Desafortunadamente existen una cantidad sorprendente de extranjeros, particulares o empresas privadas, que aunque en estricto derecho no tengan el dominio directo de aguas y tierras en las extensiones señaladas, si explotan bajo el amparo de otras figuras jurídicas.

En la Fracción II, se niega a las corporaciones de orden religioso, la capacidad para adquirir, poseer y admi-

nistrar bienes raíces, además, no tendrán derecho para imponer capitales respecto de esta clase de bienes.

La Fracción III ordena que las instituciones de beneficencia pública o privadas, no pueden adquirir bienes-raíces, pero sí estarán facultadas para adquirir, tener o administrar capitales sobre ellos. Por otra parte, estas instituciones no podrán estar bajo la dirección de alguna corporación religiosa o de sus miembros.

En la Fracción IV se señala que las sociedades comerciales por acciones, no podrán poseer o administrar fincas rústicas y que las que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, sólo podrán adquirir, poseer o administrar la extensión estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que les sea autorizada por el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados.

La Fracción V estipula que los Bancos debidamente autorizados, conforme a las Leyes de Instituciones de Crédito podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, pero no podrán tener en propiedad o en administración mas bienes que los enteramente necesarios para su objeto directo.

En la Fracción VII se autoriza a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden estado comunal,-

para que disfruten en forma común de las tierras, aguas y bosques que se les restituyan o pertenezcan, mientras tanto se determina su repartimiento.

La Fracción VIII contiene en su parte segunda la declaración de nulidades, algunas ya contempladas en la ley del 6 de enero de 1915, que es el antecedente directo del Artículo 27 Constitucional, sobre enajenaciones, concesiones, composiciones o ventas de tierras, diligencias -- etc., entre otras que hayan tenido por objeto la privación total o parcial de las tierras, bosques y aguas pertenecientes a los núcleos de población.

Como podemos ver, los principios esenciales del ordenamiento constitucional referido, son los principios rectores de la Reforma Agraria, habiendo quedado plasmados en el Artículo 27 los ideales mas puros de la clase campesina mexicana.

b).- Corrientes que se discutieron en la formación del Artículo 27 Constitucional.

El proceso de formación del Artículo 27 se inicia con la presentación ante el Congreso Constituyente del proyecto de reformas a dicho artículo, el cual pasó a la Primera Comisión de Constitución formada por el General Francisco G. Mújica que la presidía, Licenciado Enrique Recio, el Doctor Alberto Román, el Licenciado Enrique Colunga y -

el Profesor Luis G. Monzón, correspondiendo el estudio de - la iniciativa especialmente al Licenciado Enrique Colunga, - siendo formulado el dictamen por la Primera Comisión de - Constitución en los siguientes términos:

"El estudio del Artículo 27 del Proyecto de Constitución abarca varios puntos capitales: si debe considerarse la propiedad como derecho natural; cual es la extensión de este derecho; a quienes debe reconocerse capacidad para adquirir bienes raíces y que bases generales pueden plantearse siquiera como preliminares para la resolución del problema agrario, ya que el tiempo angustioso de que dispone el - Congreso no es bastante para encontrar una solución completa al problema trascendental.

Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano va dirigido a la satisfacción de una necesidad; que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados y que, cuando se rompe invariablemente esa relación se hace imposible la vida, fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural supuesto - que la apreciación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable.

Es un principio admitido sin contradicción que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originalmente a la Nación. La capacidad para adquirir bienes raíces

se funda en principios de derecho público y de derecho civil los primeros autorizan a la Nación para prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros si no se sujetan a las condiciones que el mismo artículo prescribe; en cuanto a las corporaciones es también una teoría generalmente admitida que no pueden adquirir un verdadero derecho de propiedad, su puesto que su existencia se funda en una ficción legal.

Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza y estando acaparada en pocas manos resulta el latifundismo un estorbo para el desarrollo progresivo de la Nación, por lo que en nuestro concepto reducir el poder de los latifundios y levantar el nivel económico, intelectual y rural de los jornaleros es contribuir a resolver el problema agrario.

El primer paso se dió al expedir el Decreto de 6 de enero de 1915, el que proponemos sea elevado a la categoría de ley constitucional con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan. La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tienen que variar en cada localidad, una vez fijadas las bases generales que puedan adaptarse indistintamente en toda la república, los cuales deben ser en nuestro concepto los siguientes: fijación de la superficie máxima que debe tener en cada loca

lidad un solo individuo o corporación, fraccionamiento de la superficie excedente, sea por el mismo propietario o por el Gobierno, haciendo uso de su facultad de expropiación,-- adquisición de las fracciones en plazos no menores de veinte años y haciendo el pago a los adquirentes por medio de anualidades que amorticen capital e interés, sin que este pueda exceder del tipo de cinco por ciento anual.

Hechas estas consideraciones la Primera Comisión de Constitución propone el siguiente proyecto:

Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de IMPONER A LA PROPIEDAD PRIVADA LAS MODALIDADES QUE DICTE EL INTERES PUBLICO, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifun-

dios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. LOS PUEBLOS, RANCHERIAS O COMUNIDADES QUE CAREZCAN DE TIERRAS Y AGUAS, O NO LAS TENGAN EN CANTIDAD SUFICIENTE PARA ELLAS, Y LAS NECESIDADES DE SU POBLACION, TENDRAN DERECHO A QUE SE LES DOTE DE ELLAS, TOMANDOLAS DE LAS PROPIEDADES INMEDIATAS, RESPETANDO SIEMPRE LA PEQUEÑA PROPIEDAD. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, masas o yacimiento 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 las industrias, los yacimientos de piedras preciosas, de sal gema y las salinas formadas directamente por las aguas-marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterrá

neos, los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseosos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural que están ligados directamente a corrientes, las de los ríos principales o arroyos afluentes, desde el punto en que brote la primera agua permanente, hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal. Las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas, y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores, en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales - constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización, y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, cuando manifiesten ante la Secretaría de Relaciones por conducto de sus representantes diplomáticos - que renuncian a la calidad de tales y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiera, quedando enteramente sujeto, respecto a ellos, a las leyes y autoridades de la Nación.

II. La iglesia cualquiera que sea su credo, no tendrá en ningún caso capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que -

tuviere actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose ACCION POPULAR PARA DENUNCIAR LOS BIENES QUE SE HALLAREN EN TAL CASO.- LA PRUEBA DE PRESUNCIONES SERA BASTANTE PARA DECLARAR FUNDADA LA DENUNCIA. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deban seguir destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos, colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasará desde luego de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación si fueren construidos suscripción pública, pero si fueren construidos por particulares quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada.

III. Las instituciones de beneficencia pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto

lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, - dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquellos no estuvieran en el ejercicio.

IV. Las sociedades comerciales de títulos al portador no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. - Las sociedades de esta clase que se constituyen para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para - algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea - estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la - - Unión de los Estados fijará en cada caso.

V. Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales - impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes; pero no podrán tener en propiedad o administración más bienes raíces que los

enteramente necesarios para su objeto directo.

VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido conforme a la ley de 6 de enero de 1915. LA LEY DETERMINARA LA MANERA DE HACER EL REPARTIMIENTO UNICAMENTE DE LAS TIERRAS.

VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

LAS LEYES DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS, EN SUS RESPECTIVAS JURISDICCIONES, DETERMINARAN LOS CASOS EN QUE SEA DE UTILIDAD PUBLICA LA OCUPACION DE LA PROPIEDAD PRIVADA, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará -

en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de este valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declararán nulas las operaciones, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía desde la ley de 25 de julio de 1856; y del mismo modo serán anuladas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo -

al Decreto del 6 de enero de 1915, QUE CONTINUARA EN VIGOR -
COMO LEY CONSTITUCIONAL. EN CASO DE QUE CON ARREGLO A DICHO
DECRETO, NO PROCEDIERE POR VIA DE RESTITUCION LA ADJUDICA -
CION DE TIERRAS QUE HUBIERE SOLICITADO ALGUNA DE LAS CORPO -
RACIONES MENCIONADAS SE LES DEJARAN AQUELLAS EN CALIDAD DE -
DOTACION, SIN QUE EN NINGUN CASO DEJEN DE ASIGNARSELES LAS -
QUE NECESITAREN. Se exceptúan de la nulidad antes referida,
únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los -
repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de ju -
nio de 1836, o poseidas en nombre propio a título de domi -
nio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de
50 hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser - -
vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario.
Todas las leyes de restitución que por virtud de este pre -
cepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la auto -
ridad administrativa. SOLO LOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD TEN -
DRAN DERECHO A LOS TERRENOS DE REPARTIMIENTO Y SERAN INALIE -
NABLES LOS DERECHOS SOBRE LOS MISMOS TERRENOS MIENTRAS PER -
MANEZCAN INDIVISOS, ASI COMO LOS DE PROPIEDAD CUANDO SE HA -
YA HECHO EL FRACCIONAMIENTO.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Na -
ción por virtud de las disposiciones del presente artículo -
se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro
de este procedimiento y por orden de los tribunales corres -

pondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, - las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación administrativa, remate o venta de las tierras y - aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en - ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autori- dades antes de que se dicte sentencia ejecutoria.

DURANTE EL PROXIMO PERIODO CONSTITUCIONAL, EL CONGRE- SO DE LA UNION Y LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, EN SUS - RESPECTIVAS JURISDICCIONES, EXPEDIRAN LAS LEYES PARA LLEVAR A CABO EL FRACCIONAMIENTO DE LAS GRANDES PROPIEDADES CONFOR ME A LAS BASES SIGUIENTES:

a).- EN CADA ESTADO O TERRITORIO SE FIJARA LA EXTEN - SION MAXIMA DE TIERRA DE QUE PUEDE SER DUEÑO UN SOLO INDIVI DUO O SOCIEDAD LEGALMENTE CONSTITUIDA.

b).- EL EXCEDENTE DE LA EXTENSION FIJADA DEBERA SER - FRACCIONADO POR EL PROPIETARIO EN EL PLAZO QUE SEÑALEN LAS- LEYES LOCALES Y LAS FRACCIONES SERAN PUESTAS A LA VENTA EN- LAS CONDICIONES QUE APRUEBEN LOS GOBIERNOS DE ACUERDO CON - LAS MISMAS LEYES.

c).-SI EL PROPIETARIO SE NEGARE A HACER EL FRACCIONA- MIENTO, SE LLEVARA ESTE A CABO POR EL GOBIERNO LOCAL, ME - DIANTE LA EXPROPIACION.

d).- EL VALOR DE LAS FRACCIONES SERA PAGADO POR ANUA- LIDADES QUE AMORTICEN CAPITAL Y CREDITOS, EN UN PLAZO NO ME

NOR DE VEINTE AÑOS, DURANTE EL CUAL EL ADQUIRENTE NO PODRA ENAJENAR AQUELLAS. EL TIPO DE INTERES NO EXCEDERA DEL CINCO POR CIENTO ANUAL.

e).- EL PROPIETARIO ESTARA OBLIGADO A RECIBIR BONOS DE UNA DEUDA ESPECIAL PARA GARANTIZAR EL PAGO DE LA PROPIEDAD EXPRESADA. CON ESTE OBJETO, EL CONGRESO DE LA UNION EXPEDIRA UNA LEY FACULTANDO A LOS ESTADOS PARA CREAR SU DEUDA AGRARIA.

f).- LOS MEXICANOS QUE HAYAN MILITADO EN EL EJERCITO-CONSTITUCIONALISTA, LOS HIJOS Y LAS VIUDAS DE ESTOS Y LAS DEMAS PERSONAS QUE HAYAN PRESTADO SERVICIOS A LA CAUSA DE LA REVOLUCION O A LA INSTRUCCION PUBLICA, TENDRAN PREFERENCIA PARA LA ADQUISICION DE FRACCIONES Y DERECHO A LOS DESCUENTOS QUE LAS LEYES SEÑALARAN.

g).- LAS LEYES LOCALES ORGANIZARAN EL PATRIMONIO DE FAMILIA, DETERMINANDO LOS BIENES QUE DEBEN CONSTITUIRLO, SOBRE LA BASE DE QUE SERAN INALIENABLES, NO ESTARA SUJETO A EMBARGO NI A GRAVAMEN NINGUNO.

SE DECLARAN REVISABLES TODOS LOS CONTRATOS Y CONCESIONES HECHOS POR LOS GOBIERNOS ANTERIORES DESDE EL AÑO DE 1876, QUE HAYAN TRAI DO POR CONSECUENCIA EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS, AGUAS Y RIQUEZAS NATURALES DE LA NACION POR UNA SOLA PERSONA O SOCIEDAD Y SE FACULTA AL EJECUTIVO DE LA UNION PARA DECLARARLOS NULOS CUANDO IMPLIQUEN PERJUICIOS GRAVES -

PARA EL INTERES PUBLICO.

Sala de Comisiones. Querétaro de Arteaga, 29 de enero de 1917, Francisco J. Mógica, Alberto Román, L. G. Monzón, Enrique Recio, Enrique Colunga" (7)

Habiéndose presentado el anterior dictamen al Congreso el 29 de enero de 1917 se procedió ese mismo día a someterlo a debate quedando el Congreso en sesión permanente, y poniéndose a discusión el primer párrafo del dictamen, correspondiéndole el uso de la palabra al Ing. Luis T. Navarro el cual habló de que las tierras deberán de enajenarse en fracciones de corta extensión a fin de que no se llegue a crear nuevamente la gran propiedad de unos cuantos privilegiados, pide que la Comisión reforme el inciso y terminando que la Nación podrá vender porciones de terrenos sujetos a la condición de que solamente pasen de padres a hijos, para evitar el acaparamiento por los grandes terratenientes.

A continuación habló el Ingeniero Juan de Dios Bojórquez expresando que consideraba un acierto del gobierno revolucionario el Decreto de 6 de enero de 1915 y alabó a la Comisión por haberlo declarado precepto constitucional, se pronunció en favor de la creación de colonias agrícolas para llevar a los agricultores ideas de asociación y conseguir que lleguen a formar verdaderas cooperativas agrícolas.

(7) Luna Arroyo Antonio, Obra citada, páginas 512 a 516.

Se consideró este párrafo suficientemente discutido - y se pasó al párrafo segundo relativo a las expropiaciones - que sólo fue impugnado por el Diputado Epigmenio Martínez, - pidiendo que se hiciera constar que el pago de las expropia - ciones debía hacerse en moneda y no en bonos.

Los párrafos siguientes sobre el derecho que tiene la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades - que dicte el interes público y su dominio directo sobre los minerales incluyendo el petróleo y el carbón de piedra, y - las aguas fluviales y marítimas, fueron aceptados de plano - sin discusión; el párrafo sexto se refería al dominio ina - lienable e imprescriptible que tiene la Nación sobre los - elementos citados en los párrafos anteriores, los que sólo - podían ser explotados mediante concesiones dadas por el Go - bierno Federal.

Se pasó a tratar el párrafo séptimo sobre la capaci - dad para adquirir el dominio de tierras y aguas, cuyo inci - so primero decía así: "Sólo los mexicanos por nacimiento o - naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho - para adquirir el dominio directo de las tierras, aguas y - sus accesiones en la República Mexicana. El Estado podrá - conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiq - uen ante la Secretaría de Relaciones, por conducto de los - agentes o representantes diplomáticos que renuncian a la -

calidad de tales y a la protección de sus gobiernos, etc. El Licenciado Terrones interpeló a la Comisión para que dijera porqué agregó las palabras por conducto de los agentes o representantes diplomáticos, a lo cual contestó el General Múgica manifestando que según varios diputados la forma de renunciación parcial de los derechos de extranjería en los casos de adquirir propiedades, es un acto que en el derecho internacional está condenado por el fallo del tribunal de la Haya, y la Comisión no ha tenido tiempo para meditar seriamente lo que se le propone, por lo que no es posible que se quite sin el permiso de la Asamblea".(8)

El Diputado Enriquez pidió que se aumentara al párrafo en cuestión que los extranjeros no podrán contraer matrimonio con mexicana dueña de bienes raíces, sin que antes se presenten a la Secretaría de Relaciones y renuncian a su nacionalidad. El C. O'Farril se opuso a la iniciativa de Enriquez considerándola inútil y hasta torpe porque restringiría la entrada de extranjeros al país.

Concedida la palabra al Licenciado Alberto Terrones dijo que la diplomacia extranjera sostiene que la nacionalidad es irrenunciable y por lo tanto se encontrarían toda clase de dificultades a fin de que dicha diplomacia intervenga de cualquier manera en las renunciaciones que hagan sus respectivos nacionales, y por otra parte si estamos en-

(8) Luna Arroyo Antonio, Obra citada, página 522.

México la renuncia debe hacerse ante funcionarios mexicanos en consecuencia suplicó a la Comisión retire las palabras - relativas a la intervención que da a los diplomáticos ex -- tranjeros y deje el artículo como está en el proyecto. El - General Cándido Aguilar puso punto final a esta primera par te del debate diciendo que los diplomáticos de ninguna mane ra aceptarán éste nuevo principio y nosotros no debemos per mitir que ellos se inmiscuyan en las cuestiones interiores- de México, si la Asamblea toma en consideración esto, supli co que se le conceda a la Comisión que retire este inciso.

El Licenciado Colunga pidió permiso a la Asamblea pa- ra que la Comisión retire del inciso las palabras que dicen: "Por conducto de sus representantes diplomáticos", y le fue concedido.

Al reanudarse la sesión el Ingeniero Reynoso manifes- tó que el requisito de que los extranjeros renuncien a su - nacionalidad para el objeto de adquirir un bien raíz o de - nunciar productos del suelo no tiene ningún valor ya que la nacionalidad no es renunciable, y en consecuencia propone - que sólo a los que hayan obtenido la ciudadanía se les per- mita tener bienes raíces o los productos del subsuelo. Ter- cia en el debate el Licenciado Macías diciendo que la prohi bición puesta por la Comisión es ineficaz ya que los extran jeros al adquirir bienes raíces en la República Mexicana re

nunciarán a su nacionalidad, no obstante, los gobiernos extranjeros van a protegerlos y como somos, queramos o no, un pueblo débil, nos arrastrarán al Tribunal de la Haya y allí nos condenarán después de un proceso más o menos largo, y propone que se diga "el extranjero al adquirir un bien raíz en la República, se comprometerá con la Secretaría de Relaciones a que no tendrá dificultades con la Nación respecto de ese bien".(9)

Se hace la consulta de si se toma en consideración la proposición del Licenciado Macías y una vez aceptada, se autoriza a la Comisión para retirar nuevamente el dictamen, - el que fue presentado minutos después con la siguiente redacción:

I.-"Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, - - aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquellas; bajo la pena, en caso de faltar al convenio de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieran adquirido en virtud del-

(9) Luna Arroyo Antonio, Obra citada, página 526.

mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las -
fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo -
podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre -
tierras y aguas".(10)

Después de considerar suficientemente discutida esta -
cláusula se trajo a debate el inciso II relativo a la inca -
pacidad de la iglesia para poseer bienes raíces, cuyo texto
en el dictamen era igual al del proyecto, con la sola modi -
ficación de haber concedido acción popular para denunciar -
las ocultaciones de propiedades.

El Diputado Lizardi propone a la Asamblea que al tra -
tarse de las corporaciones religiosas, se ponga que la ley -
limitará la propiedad mueble de esas mismas corporaciones, -
esta adición es apoyada por el Diputado Froilán Manjarrés -
indicando que debe aceptarse; El Licenciado Medina conside -
ra que la proposición del C. Lizardi es poco práctica por -
que no habrá manera de averiguar la riqueza mueble del cie -
ro, y Medina sugiere se redacte el inciso expresando que -
las iglesias no podrán tener capacidad para adquirir bienes
raíces o bienes muebles, concediéndose acción popular para -
denunciar las infracciones.

La Comisión pide permiso para retirar su dictamen y -
modificarlo de acuerdo con las ideas expuestas. La redac -
ción final que se propone es la siguiente:

(11) Luna Arroyo Antonio, Obra citada, página 527.

II.--"Las asociaciones religiosas denominadas iglesias cualquiera que sea su credo no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuviesen actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios o cualquier otro edificio que hubiese sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la Nación (12).

El inciso II fue aceptado por la Asamblea en la forma propuesta y a continuación se presenta la fracción III relativa a las instituciones de beneficencia pública o privada, la que después de algunas objeciones del Licenciado Medina-

(12) Luna Arroyo Antonio, Obra citada, páginas 529 y 530.

y explicaciones del Licenciado Macías, es aceptada en los términos que la propone el dictamen.

La fracción IV que con la iniciativa y en el dictamen decía: Las sociedades comerciales de títulos al portador no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, etc. fue modificada por sugestión del Licenciado Cafete cambiando la frase sociedades comerciales por acciones en lugar de sociedades comerciales de títulos al portador, siendo aprobada por la Asamblea después de haber hablado brevemente el Licenciado Pastrana Jaimes para impugnarla y el Licenciado Colunga para explicar los propósitos que inspiraba su texto.

La fracción V: Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes; pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo. Al ser presentada fue objetada por el C. Rafael Nieto y después de intervenciones de los diputados J. M. Truchuelo, Pastor Rouaix y el Licenciado Macías es aprobada en su redacción anterior por el Congreso.

Antes de esta aprobación se habían sujetado al debate las fracciones VI y VII que se refieren respectivamente, a la capacidad de las corporaciones de población para disfru-

tar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les restituyan, y a la incapacidad de otras - corporaciones de población para poseer bienes raíces necesarios para los servicios públicos; fracciones que después de algunas aclaraciones fueron aceptadas y reservadas para su votación. Igualmente fue aprobado sin discusión, el párrafo que fija las normas para la ocupación de la propiedad privada y para fijar el precio, como indemnización para la cosa expropiada, cuyo texto era igual en el proyecto y en el dic tamen.

Pasó a discusión en seguida el párrafo que dice: "Se de claran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, - sentencia, transacción, enajenación o remate que haya priva do total o parcialmente en sus tierras, bosques y aguas a - los condueños, rancharías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía desde la ley de 25 de junio de 1856 y del mismo modo serán nulas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones, que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional.

En caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubie se solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se les dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignarseles las que necesitaren. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubiesen sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856, poseidas en nombre propio o título de dominio por más de diez años, - - cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser devuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto, se decreten serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento, y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, - así como los de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento".(13)

Este párrafo fue recibido con aplauso por la Asamblea y despues de interesante debate fue aprobado en su original redacción. Posteriormente se leyeron los restantes párrafos del Artículo 27, los cuales fueron aceptados de plano sin -

(13) Luna Arroyo Antonio, Obra citada, páginas 534 y 535.

ningunas objeciones.

La votación final de éste Artículo, que iba a ser famoso, tuvo lugar a las tres y media de la mañana del día 30 de enero de 1917, siendo aprobado por unanimidad de 150 votos. A esa hora se suspendió la primera parte de la gloriosa sesión permanente, con la que el Congreso Constituyente de Querétaro cerró con broche de oro su grandiosa labor, dejando una obra legislativa imperecedera y sólida.

c).- La Propiedad Originaria Según el Artículo 27 Constitucional. 1.- La Propiedad con Limitación y La Función Social. 2.- El Dominio Eminente. 3.- El Dominio Directo. 4.- El Dominio Util.

La propiedad originaria según el Artículo 27 Constitucional.

El Artículo 27 Constitucional dice en su Párrafo I lo siguiente: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".(14)

De la lectura de éste párrafo se desprende que la Nación es la propietaria de las tierras y aguas de la República Mexicana, y transmite a los particulares el dominio, - -

(14) Obra citada, Artículo 27 Constitucional, Párrafo Primero.

constituyendo la propiedad privada, desde luego una propiedad privada que no tiene ya los tres atributos del derecho romano que son el jus utendi, jus fruendi y jus abutendi y que constituyan la propiedad privada perfecta.

Los antecedentes históricos de la propiedad en México demuestran que el mal reparto de ésta trajo como consecuencia excesiva miseria, lo cual creó un profundo descontento que se tradujo en rebeliones armadas poniendo en peligro la vida misma del Estado; en estas condiciones el Estado no podía establecer el derecho ni ampararlo porque la oligarquía dominadora buscaba su poder en la concentración agraria, dictaba y aplicaba ese derecho de acuerdo con sus intereses y en detrimento de las clases desvalidas.

Ante esta situación los Constituyentes redactaron el primer párrafo del Artículo 27 en la forma señalada con el fin de que el Estado, ejerciendo la vigilancia de la función social que debe tener la propiedad privada, intervenga en la distribución y aprovechamiento de la tierra y de las riquezas naturales susceptibles de apropiación, así como el de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Ante este principio superior de justicia social deben ceder todos los derechos privados respetando todo lo que se considera la propiedad originaria del Estado.

La Propiedad con Limitación y la Función Social.- En virtud de que el Estado conserva la propiedad originaria de las tierras y aguas, es él quien va a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. - En el Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional se contienen los fundamentos que van a servir al Estado para hacer una más justa distribución de las tierras en beneficio de las clases sociales desprotegidas, surgiendo así el concepto de propiedad como función social, así el concepto de justicia se modifica al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar latifundios en beneficio de los campesinos, rescatando con esta acción el viejo ideal de Morelos de que la tierra estuviera en manos de muchos en pequeñas parcelas que cultivaran personalmente.

El Dominio Eminente.- El Artículo 27 contiene, entre otros principios, el relacionado al derecho de propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, el cual dice, corresponde originariamente a la Nación, "la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada", para cumplir sus fines y ejerciendo la vigilancia de la función social que es la propiedad privada, - el Estado Mexicano tiene el dominio eminente sobre el territorio y el derecho de intervenir en la distribución y apro-

vechamiento de la tierra y de las riquezas naturales.

El Dominio Directo.- Otro de los principios contenidos en el Artículo 27 es el que se encuentra en el Párrafo Cuarto y que se refiere al dominio directo que ejercerá la Nación respecto de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias 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 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 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.

Por medio de éste párrafo el Estado se asegura el derecho de explotación de los recursos naturales no renovables.

El Dominio Util.- En el Párrafo Sexto del Artículo 27 Constitucional se señala que "el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los -

particulares o por sociedades constituidas conforme a las -
leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesio-
nes, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las
reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas-
legales relativas a obras o trabajos de explotación de los-
minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto,
regularán la ejecución y comprobación de los que se efec- --
túen o deban efectuarse a partir de la vigencia , indepen-
dientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones,
y su subobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El -
Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas -
nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondien-
tes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones -
que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los car-
buros de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minera-
les radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos,
ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Na-
ción llevará a cabo la explotación de esos productos, en -
los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Co-
rresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, - -
transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que -
tenga por objeto la prestación de servicio público. En ésta
materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la
Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se -

requieran para dichos fines".(15)

En este párrafo se encuentra plasmado el dominio útil que ejerce el Estado respecto de los recursos naturales no renovables, el derecho que tiene a disponer el modo y la medida en que deberán de explotarse los mismos así como la facultad para otorgar concesiones de explotación uso o aprovechamiento de recursos naturales no renovables.

d).- La Teoría de Los Derechos Adquiridos.

La Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1926 señala en su Artículo Primero la prohibición de que los extranjeros adquieran el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, o de cincuenta a lo largo de las playas, ni ser socio de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma faja.

Asimismo en su artículo cuarto dispone que las personas extranjeras que representen desde antes de la vigencia de ésta ley el 50 por ciento o más del interés total de cualquier clase de sociedades que posean fincas rústicas, con fines agrícolas, podrán conservarlo hasta su muerte, tratándose de personas físicas o, por diez años, tratándose

(15) Obra citada, Artículo 27 Constitucional, Párrafo Sexto.

de personas morales.

En el artículo quinto dice: "Los derechos objeto de la presente ley no comprendidos en el artículo anterior, adquiridos legalmente por extranjeros con anterioridad a la vigencia de la misma, podrán ser conservados por los actuales propietarios hasta su muerte".(16)

El artículo sexto expresa: "Cuando alguna persona extranjera tuviere que adquirir por herencia derechos cuya adquisición estuviere prohibida a extranjeros por la ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores dará el permiso para que se haga la adjudicación y se registre la escritura respectiva. En caso de que alguna persona extranjera tenga que adjudicarse en virtud de derecho preexistente adquirido de buena fé un derecho de los que le están prohibidos por la ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá dar el permiso para tal adjudicación. En ambos casos, el permiso se otorgará con la condición de transmitir los derechos de que se trata a persona capacitada conforme a la ley, dentro de un plazo de cinco años a contar de la fecha de la muerte del autor de la herencia, en el primer caso o de la adjudicación en el segundo".(17)

El artículo séptimo estipula: "Los extranjeros que tengan algún derecho de los que son materia de ésta ley, adqui

(16) Fabila Manuel, Obra citada, página 421.

(17) Fabila Manuel, Obra citada, página 421.

rido antes de la vigencia de la misma, deberán hacer una manifestación ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro del año siguiente a la fecha de la promulgación de la presente ley, en el concepto de que de no hacerlo, se considerará que la adquisición fue hecha con posterioridad a la promulgación de la presente ley".(18)

Del análisis de las disposiciones de esta ley se desprende que lo señalado en los artículos cuarto y sexto contraviene la disposición constitucional reglamentada, ya que permiten la adquisición, aunque sea temporal, de derechos cuya titularidad está prohibida para los extranjeros, respetando los derechos adquiridos con anterioridad a la vigencia de dicha ley al señalar que el extranjero podrá conservarlos hasta su muerte, y en los casos de transmisión de derechos a un extranjero, ya sea por herencia o por adjudicación, la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá otorgar el permiso para que se registre la escritura respectiva, debiendo transmitirse posteriormente dichos derechos a persona legalmente capacitada dentro de un plazo de cinco años a partir de la fecha de la muerte del autor de la herencia o de la adjudicación según sea el caso.

(18) Fabila Manuel, Obra citada, página 421.

e).- La Fracción I del Artículo 27 Constitucional.- El Dom
nio de las Tierras.

Dentro del Artículo 27 Constitucional una de las frac-
ciones más importantes lo es sin duda la Fracción I, la - -
cual establece:

"Solo los mexicanos por nacimiento o por naturaliza -
ción y las sociedades mexicanas tienen derecho para adqui -
rir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o pa
ra obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El-
Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, -
siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exte
riores en considerarse como nacionales respecto de dichos -
bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus go
biernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en-
caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Na
ción los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo.
En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras-
y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los-
extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y
aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos inter
nos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la
Secretaría de Relaciones Exteriores, conceder autorización-
a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar -

permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones".(19)

El principio señalado en esta fracción es muy claro al establecer que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización podrán adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, aquí es muy importante apuntar que por dominio debe entenderse el derecho que tiene el propietario de usar, disfrutar y disponer de la cosa, como lo entendían los antiguos romanistas, sin más limitaciones que las im -- puestas por las leyes reguladoras de la propiedad.

Asimismo en el párrafo primero de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional se estipula que por ningún motivo -- podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre -- tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo -- de las fronteras y de cincuenta en las playas, siendo ésta -- prohibición terminante respecto de los extranjeros, pero és -- tos han encontrado la forma de violar este precepto con los fideicomisos, por medio de los cuales se llegan a concen -- trar en manos extranjeras gran cantidad de inmuebles ubica -- dos en las fronteras y costas contrariando así el espíritu -- del Artículo 27 Constitucional.

(19) Obra citada, Artículo 27 Constitucional, Fracción I.

C A P I T U L O I I

E S T U D I O D E L A M O D A L I D A D

a).- El Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional.-
Los Presupuestos de la Modalidad.

El Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional se -
ñala:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el - aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisio - nes, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de - los centros de población; para el fraccionamiento de los la - tifundios; para disponer en los términos de la Ley Reglamen - taria, la organización y explotación colectiva de los eji - dos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propie-

dad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".
(20)

De este precepto se desprende que es privativo de la Nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de ejercer las demás facultades a que se refiere el párrafo transcrito.

Un requisito indispensable para que la Nación pueda imponer a la propiedad privada una modalidad es que sea en bien del interés público.

El concepto de interés público no es una categoría absoluta, sino que va cambiando en el tiempo y en el espacio, lo que ayer fué interés público ahora no lo es, ni lo que ahora consideramos como tal, lo será mañana, tampoco lo que es interés público en México, reviste igual interés en Francia, ni lo que es interés público en el Distrito Federal -

(20) Obra citada, Artículo 27 Constitucional, Párrafo Tercero.

tiene el mismo interés en Baja California o en la Península de Yucatán; el interés público, en un momento dado, puede ser tal que solamente exija la imposición de ciertas modalidades a un género o clase especial de propiedad, así puede concebirse también lógicamente, la posibilidad de que el interés público exija la imposición de modalidades a la propiedad de una región determinada del país, como es el caso señalado en la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, - que prohíbe a los extranjeros adquirir tierras dentro de la faja de cien kilómetros a lo largo de nuestras fronteras y de cincuenta kilómetros en nuestras costas, de todo esto se infiere que el interés público es un concepto que implica - el beneficio social que debe inspirar toda nueva modalidad que imponga el Estado al derecho de propiedad.

La redacción del Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional presenta el problema de poder determinar si es exclusiva del Gobierno Federal la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada; en el citado párrafo se atribuye ese derecho a la Nación ya que el Congreso Constituyente de Querétaro utilizó la palabra Nación como sinónimo de Estado, ahora bien, el Estado Mexicano solamente puede estar representado por el Gobierno Federal y en consecuencia sólo éste puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; la modalidad cam-

bia la figura jurídica del derecho de propiedad o aún en el caso de que se refiera a un género o clase de propiedad o a la propiedad ubicada en cierta región, de todas maneras - las alteraciones del derecho de propiedad son de tan serias consecuencias en la vida social y económica de un país que solamente el Estado puede imponerlas.

b).- Concepto y Naturaleza de la Modalidad.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que:

"Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general permanente que modifique la forma jurídica de la propiedad. Son pues, dos elementos los que constituyen la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación substancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento exige que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opera en virtud de la modalidad, implica una transformación del derecho de propiedad. Así, la modalidad viene a ser un término equivalente a la transformación. El concepto de mo-

dad se aclara con mayor precisión si se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que ella produce, en relación con los derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se imprimen a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho". (Castelazo Guadalupe. Tomo CXVIII. Página 579).

(21)

La finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada, no es otra que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés particular, hasta el grado en que la Nación lo estime conveniente. Finalidad que encuentra su más alta justificación en que el derecho de propiedad no se considera en la actualidad como un poder absoluto e irreducible, sino que representa una función social que tiende y debe tender forzosamente a la satisfacción de las necesidades colectivas.

La modalidad al derecho de propiedad puede afectar el derecho de libre disposición de cada cosa, la nuda propiedad de la misma, como cuando ordena la ley que el propietario no podrá disponer libremente de ella, sino dentro de condiciones determinadas; la modalidad puede afectar al uso

(21) Araujo Valdivia Luis, Obra citada, páginas 278 y 279.

o al usufructo o sólo a la forma de gozar de los frutos de una cosa, siempre que reconociendo el derecho del propietario para ejercer los atributos de la propiedad, se concrete a imponer la forma de expresión de tales atributos, el modo en que serán ejercitados, explotación forzosamente colectiva de la tierra, como en ciertos casos de la propiedad ejidal, obligación de dedicar ciertas tierras precisamente a determinados cultivos para desarrollar planes agrícolas, obligación de vender en común los frutos obtenidos, etc.

c).- Concepto y Naturaleza de la Limitación.- El Doctor Lucio Mendieta y Nuñez dice: "Toda modalidad es una limitación, pero no toda limitación es una modalidad; es pues, más restringido el concepto de modalidad que el de limitación. Limitación es toda medida al derecho de propiedad en cuanto a su extensión y contenido, en tanto que la modalidad es una restricción que afecta el derecho en cuanto a su expresión, es decir, en cuanto a su ejercicio".(22)

De éste concepto se deduce que la limitación a la propiedad privada va a afectar de modo total alguno de los tres atributos del derecho de propiedad que consideraban los romanos y que son el ius utendi o usus, facultad de servirse de una cosa y de aprovecharse de los servicios que rinda; el ius fruendi o fructus, derecho sobre frutos o pro

(22) Mendieta y Nuñez Lucio, Obra citada, página 67.

ductos; y el ius abutendi o abuso, el poder de disponer hasta la consumación o destrucción de la cosa o su enajenación; la persona que reunía los tres beneficios tenía sobre su cosa un poder absoluto, pero como consecuencia de la imposición de una limitación el propietario va a perder alguno de estos tres atributos o más de uno según sea el caso.

Para que pueda imponerse una limitación a la propiedad privada, el Estado debe de hacerlo en virtud del interés público.

d).- Principales Características que Distinguen la Modalidad de la Limitación.

Se discute en la Doctrina si son sinónimas estas palabras empleadas en el Artículo 27 Constitucional en el Párrafo Tercero; los que afirman que son distintas señalan que modalidades quiere decir "forma de aprovechamiento", mientras que limitaciones quiere decir "prohibiciones" impuestas por el legislador respecto a determinada facultad inherente al derecho de propiedad; ya que éste derecho por naturaleza es elástico, puesto que siendo por definición el derecho de aprovecharse de todas las ventajas económicas susceptibles de obtenerse de la cosa, pudo el legislador prohibir el ejercicio de alguna de estas facultades, lo que constituye una limitación.

Siendo tres las características que conforman el derecho de propiedad como son el jus utendi, jus fruendi y jus abutendi, juntas constituyen lo que se llama la propiedad privada perfecta; así al imponerse una modalidad a dicho derecho, el propietario solamente ve restringido su derecho a aprovecharse de la cosa o bien, en cambio al imponerse a la propiedad privada una limitación, el dueño ve afectado directamente su derecho de propiedad como en el caso señalado en los artículos 833 y 834 del Código Civil para el Distrito Federal al estipularse: Artículo 833.- "El Gobierno Federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características - manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la ley especial correspondiente".(23)

Artículo 834.- "Quienes actualmente sean propietarios de las cosas mencionadas en el artículo anterior, no podrán enajenarlas o gravarlas, ni alterarlas en forma que pierdan sus características, sin autorización del C. Presidente de la República, concedida por conducto de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes".(24)

Aquí se ve claramente que el propietario de la cosa pierde parte de los atributos que forman la propiedad privada al prohibirsele enajenarla o gravarla, con lo cual está perdiendo el jus abutendi o sea el derecho de disponer de -

(23) Obra citada, Código Civil, Artículo 833.

(24) Obra citada, Código Civil, Artículo 834.

la cosa.

Partiendo de la idea de que toda modalidad es una limitación pero no toda limitación es una modalidad llegamos a la conclusión lógica de que guardan la relación de género a especie y por lo tanto que el concepto de limitación es más amplio que el de modalidad. Pero significando cosas distintas, coinciden las dos en que ambas implican una alteración al derecho de propiedad.

e).- La Modalidad al Derecho de Propiedad derivada del texto de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

El Artículo 27 Constitucional en su Fracción I dice:

I.- "Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud - -

del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo - podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre - las tierras y aguas".(25)

El origen de ésta fracción, que dió lugar a uno de los más acalorados debates del Congreso Constituyente de Querétaro, se encuentra en la gran cantidad de problemas que tuvo el Estado Mexicano con los gobiernos extranjeros, especialmente el de los Estados Unidos de America, a través de los representantes diplomáticos, en las cuestiones relativas a la propiedad de las tierras, ya que como pueblo débil hemos sucumbido ante las ambiciones de los extranjeros, ya que al tratarse alguna reclamación contra México por expropiación, comenzaba a hacer presiones el gobierno extranjero a través de sus embajadas con el fin de obtener el pago de las correspondientes indemnizaciones, situación que contrastaba con la de los nacionales, a quienes tardaban en pagarseles varios años.

Ante este panorama, el constituyente de Querétaro decidió poner fin a estos abusos prohibiendo la adquisición del dominio de las tierras y aguas a los extranjeros en la franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las costas, lo cual implica una modalidad a la propiedad privada, ya que los propietarios de las-

(25) Obra citada, Artículo 27 Constitucional, Fracción I.

tierras en esos lugares tienen un derecho limitado al no poder vender libremente a quienquiera que sea, en consecuencia la figura jurídica del derecho de propiedad se encuentra aquí modificada, pero esa modificación se circunscribe en el espacio, a regiones determinadas, las fronterizas y las correspondientes a las costas.

Como consecuencia de ésta prohibición para los extranjeros de adquirir la propiedad de las tierras en las franjas señaladas, el Licenciado Luis Echeverría Álvarez creó el fideicomiso en fronteras y litorales mediante Acuerdo de fecha 29 de abril de 1971, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 del mismo mes y año, el cual autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las instituciones nacionales de crédito, los permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas en fronteras y costas.

C A P I T U L O I I I

DIVERSAS MODALIDADES QUE SE HAN IMPUESTO AL DERECHO DE PROPIEDAD.

a).- La Prohibición de Enajenar o Arrendar Tierras Ejidales.

Existen diversas clases de derechos reales civilmente hablando, como son la propiedad, el usufructo, el uso, habitación, servidumbre, etc., en materia agraria, aunque con diversas modalidades, también existen la propiedad, el usufructo, el uso y las servidumbres; y por cuanto a la propiedad, ésta se subdivide en varios tipos que se distinguen entre sí por las modalidades a que están sujetas y se unifican por el común denominador de la función social a que deben responder, así encontramos a la pequeña propiedad agraria, la colonia y al ejido, ahora bien, en relación con éste último, los derechos del campesino sobre los bienes del ejido no tienen los atributos de la propiedad civil; se tiene el fruto obtenido individual o colectivamente, según el régimen de explotación, pero el derecho de uso está condicionado al destino que la resolución presidencial le dió a una porción determinada de tierra, o sea, que la tierra no puede usarse indistintamente para lo que se desee, sino exclusivamente para aquello a que la destinó la resolución presidencial.

Las tierras y aguas, según ordena el Artículo 27 Constitucional, pertenecen originariamente a la Nación y señala que sólo ella puede transmitir el dominio derivado, sin perder el dominio originario y eminente, así se constituye en México la propiedad privada, sin limitaciones, respetando ese dominio que tiene la Nación y sujetándola a las modalidades que vaya dictando el interés público.

En México nos regimos por un sistema en el que coexisten la propiedad pública, la privada y la social, y en ésta última el Estado conserva la propiedad originaria, para destinarla al fin social para la que fué creada.

En relación a los derechos de propiedad sobre las tierras del ejido, éstos son de dos tipos: derechos de propiedad colectiva ejidal y derechos de propiedad individual ejidal; los primeros son los que pertenecen y se ejercen por todo el núcleo de población ejidal sobre los bienes del ejido y están expresamente consagrados por el Artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el cual señala:

Artículo 51.- " A partir de la publicación de la resolución presidencial en el "Diario Oficial" de la Federación, el núcleo de población ejidal, es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que esta ley establece. La ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido propietario-

el carácter de poseedor, o se lo confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional".(26)

En este Artículo se dispone claramente que el núcleo de población ejidal es propietario, no usufructuario, de las tierras y bienes que una resolución presidencial le señale; asimismo expresa que a partir de la publicación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación, el núcleo agrario será el propietario de las tierras y bienes que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que establece la Ley Federal de Reforma Agraria.

Así como la propiedad urbana se comprueba con la escritura notarial y su plano adjunto, la propiedad colectiva ejidal se comprueba con el título materializado en la resolución presidencial definitiva y su apéndice, el plano proyecto aprobado que servirá para la ejecución.

Los derechos de propiedad individual ejidal se encuentran en el Artículo 66 de la Ley Federal de Reforma Agraria que dice:

Artículo 66.- " Antes de que se efectúen el fraccionamiento y la adjudicación de parcelas, los ejidatarios en particular tendrán los derechos que proporcionalmente les correspondan para explotar y aprovechar los diversos bienes ejidales de acuerdo con los preceptos de esta ley, con

(26) Obra citada, Ley Federal de Reforma Agraria, Art. 51.

la forma de organización y de trabajo que en el ejido se adopte, y se les respetará en la posesión de las superficies que les hayan correspondido al ejecutarse el reparto provisional de las tierras de labor, a menos que tal asignación no se hubiere hecho conforme a los Artículos 72 y 73.

A partir del fraccionamiento de las tierras de labor, los derechos y obligaciones ejidales sobre éstas, pasarán con las limitaciones que esta ley establece, a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen las parcelas".(27)

En los derechos ejidales individuales también se respeta, no sólo el derecho otorgado por la resolución presidencial que menciona el nombre del ejidatario, sino también se respeta la posesión, porque al fraccionarse las tierras del ejido, la adjudicación individual de la parcela se hará a favor del ejidatario que legalmente haya explotado la superficie y sólo que éste caso no se dé, la distribución se hará por sorteo; estos derechos individuales de propiedad ejidal se acreditan con un certificado de derechos agrarios que amparará las tierras, así de esta manera queda protegido el derecho de propiedad del ejidatario, pero dicho derecho se encuentra sujeto a diversas modalidades; como ejemplo de ellas tenemos la señalada en el Artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el cual-

(27) Obra citada, Ley Federal de Reforma Agraria, Art. 66.

dice en su párrafo primero:

Artículo 52.- " Los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto no podrán cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto."(28)

Esta disposición prohíbe la enajenación de bienes ejidales en beneficio de alguna persona del ejido o ajena a este, por lo cual cualquier contrato celebrado en estos términos será inexistente, así mismo no se podrán celebrar contratos de arrendamiento de terrenos ejidales, ya sea con particulares o con empresas, tomando en cuenta la función social a que está afectada la propiedad ejidal.

La prohibición de enajenar o arrendar bienes o terrenos ejidales abarca tanto al ejidatario en sus derechos ejidales individuales como al núcleo agrario en sus derechos de propiedad colectiva ejidal, lo cual trae como consecuencia una modalidad al derecho de propiedad derivada del texto del Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional.

b).- Las Servidumbres.- Diversas Clases de Servidumbres.

La servidumbre se define en derecho civil como des -

(28) Obra citada, Ley Federal de Reforma Agraria, Art. 52.

membramiento de la propiedad de importancia por cuánto a su gran variedad y por la utilidad que presentan para el mejor aprovechamiento o beneficio de ciertos predios.

Se les ha considerado como derechos reales, gravámenes reales y cargas, pero lo esencial es que se trata de un derecho real, o poder jurídico que se ejerce directamente e inmediatamente sobre una cosa para su aprovechamiento parcial, y que es oponible a todo mundo como sujeto pasivo universal y que va a recaer en un sujeto pasivo determinado o sea el dueño del predio sirviente; origina una relación jurídica concreta entre el que conserva el dominio y aquel que tiene el uso, el usufructo, o cierta forma de aprovechamiento, otra condición para que exista servidumbre es que el gravamen real debe constituirse siempre entre predios y estos deben de pertenecer a distintos dueños; debe haber un predio dominante y otro llamado sirviente de distintos propietarios, porque no puede constituirse servidumbre sobre cosa propia, y por último el dueño del predio dominante debe obtener un beneficio representado por una mayor utilidad o un mejor aprovechamiento al limitar en alguna forma la utilidad del predio sirviente a través de una carga.

Una de las características más importantes de la servidumbre es la de ser inseparable de los predios a que activa o pasivamente pertenece, derivándose esta caracteris-

tica de su naturaleza real, ya que a pesar de que exista - cambio de propietario del predio sirviente, la servidumbre continúa por ser inseparable de la cosa, y finalmente otra de las características propias de la servidumbre es la indivisibilidad ya que si el predio sirviente se dividiera no podría dividirse la servidumbre sino que deberá continuar sobre todo el predio afectado con la carga.

La servidumbre se distingue de la limitación en que en la servidumbre siempre deben de existir dos predios pertenecientes a distintos dueños, en cambio en las limitaciones al dominio pueden ser muebles o inmuebles que se limitan en cuanto a su uso por un interés privado o público para llenar una necesidad social y, por lo tanto sin crear una carga en favor de un predio determinado, son modalidades para beneficio general, es decir para beneficiar a las personas o a una colectividad.

Existen distintas clases de servidumbres como son - las positivas y negativas, rústicas y urbanas, continuas y discontinuas, aparentes y no aparentes, legales y voluntarias y servidumbres sobre predios de dominio público así - como sobre predios particulares.

Las servidumbres positivas son aquellas en las que - para su ejercicio se requiere un acto del dueño del predio dominante; por ejemplo, la servidumbre de paso. Se llaman-

servidumbres negativas aquellas que se ejercen sin ningún acto del dueño del predio dominante y también sin ningún acto del dueño del predio sirviente, por ejemplo, la servidumbre de luces, la de no edificar, la servidumbre de no levantar una construcción a determinada altura.

Son servidumbres urbanas aquellas que se imponen para provecho o comodidad de un edificio, de una construcción independientemente de que estén en la ciudad o en el campo. Son servidumbres rústicas aquellas que se constituyen para provecho o comodidad de un objeto agrícola, independientemente de que esté en la ciudad o en el campo.

Son servidumbres continuas las que su uso es o puede ser incesante, sin necesidad de acto del hombre; son servidumbres continuas aquellas para cuyo uso se requiere la intervención humana, como ejemplos de servidumbres continuas tenemos la de luces, la de desagüe, en estas servidumbres su ejercicio no depende de ningún acto del hombre, puede decirse que por virtud de una situación natural de los predios se ejercen por sí solas, sin que sea necesaria la actividad humana, ocurriendo lo mismo en la servidumbre de desagüe o escurrimiento por el declive natural de los predios, que se ejercita sin necesidad de actos del hombre; caso contrario es el de las servidumbres discontinuas, las cuales requieren para su ejercicio la actividad humana, en

las cuales sólo cuando se ejercitan ciertos actos se están usando, por ejemplo, la servidumbre de paso.

Se denominan servidumbres aparentes aquellas en las que su ejercicio se manifiesta por un signo exterior como un puente o una ventana, y serán servidumbres no aparentes las que no requieran la existencia de dichos signos, como la servidumbre de no edificar, de no elevar una pared a determinada altura.

Tomando en cuenta la clasificación anterior y ésta se pueden distinguir cuatro grupos: servidumbres continuas aparentes y no aparentes y servidumbres discontinuas aparentes y no aparentes.

Las servidumbres legales son aquellas impuestas por la ley como consecuencia natural de la situación de los predios y tomando en cuenta un interés particular o colectivo por ejemplo la servidumbre de desagüe, por cuanto que el predio sirviente se encuentra en un plano inferior con relación al dominante y las aguas pluviales tengan necesariamente que escurrir hacia el predio inferior. En cambio las servidumbres voluntarias son aquellas que se crean por contrato, por acto unilateral, por testamento o por prescripción. Las servidumbres legales se subdividen a su vez en naturales y legales en estricto sentido; son naturales las que impone la ley por la situación natural de los predios;

son legales en estricto sentido las que impone el legislador para beneficio particular o colectivo, a pesar de que no las motive la situación de los predios.

En aquellas legislaciones que, como la nuestra, reconocen que el Estado ejerce el derecho de propiedad sobre los bienes de dominio público, que comprenden los de uso común, los destinados a un servicio público y los propios del Estado, existe la posibilidad de imponer servidumbres sobre éstos últimos o en su favor. Los bienes de uso común y los destinados a un servicio, por naturaleza, no pueden gravarse con servidumbres. Al efecto, dice el Artículo 8 de la Ley General de Bienes Nacionales: "Ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en los términos del derecho común, sobre los bienes de dominio público. Los derechos de tránsito, de luces, de derrames y otros semejantes sobre dichos bienes, se rigen exclusivamente por las leyes y reglamentos administrativos".(29)

Sin embargo, tales predios están constantemente reportando cargas semejantes a las servidumbres. El camino público que divide diferentes predios de particulares, soporta una especie de servidumbre legal de paso, de acueducto, o de desagüe, así como las calles destinadas a un servicio público.

En las servidumbres que afectan los predios propie -

(29) Rojina Villegas Rafael, Obra citada, páginas 134 y 140.

dad del Estado, es el predio sirviente el que pertenece a éste y es el predio dominante objeto de propiedad particular. En cambio, en las servidumbres comunes ambos predios pertenecen a los particulares.

La servidumbre por su propia naturaleza constituye un ejemplo clásico de modalidades limitativas al derecho de propiedad, ya que el propietario conserva el derecho de disponer de su propiedad vendiéndola o cediéndola a otra persona, aun cuando haya perdido el derecho de usarla y de obtener sus frutos. En este caso se dice que tiene la nuda propiedad, lo cual constituye la esencia del derecho de propiedad.

Por virtud de la servidumbre el propietario pierde alguna de las tres características o atributos de la propiedad, los cuales implican el derecho de usar la cosa, de obtener los frutos de la misma y el de disponer de ella.

Cuando el propietario goza de estos tres atributos de la propiedad, tiene la propiedad privada perfecta, pero puede ver limitado el ejercicio de sus derechos de propiedad en los atributos de la misma, unas veces por propia voluntad y otras por disposición expresa de la ley, como en el caso de constitución de una servidumbre sobre su propiedad.

c).- El Fideicomiso sobre Bienes Inmuebles ubicados en Fronteras y Costas.

El término "fideicomiso" en su nueva acepción como - equivalente al "trust" norteamericano, aparece en México - por vez primera en el derecho positivo mexicano en la Ley- General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Ban- carios de 1924, ya que hasta entonces esa palabra tenía en nuestro derecho una significación bien definida y arraiga- da en antiquísima tradición que venía del derecho romano y se enlazaba con la idea de sucesión testamentaria, aplicán- dose a la herencia o parte de ella que el testador manda - al heredero que transmite a otro.

En la Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926 se defi- nía el fideicomiso en los siguientes términos: "El fideico- miso propiamente dicho es un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al Banco, con el carácter de fiducia- rio, determinados bienes para que disponga de ellos o de - sus productos, según la voluntad del que los entrega, lla- mado fideicomitente, a beneficio de un tercero, llamado fi- deicomisario o beneficiario".(30)

En la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédi- to de 1932 que es la que se encuentra vigente en la actua- lidad se señala en el Artículo 346 lo siguiente: "En vir- tud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bie-

(30) Batiza Rodolfo, Obra citada, página 110.

nes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria".(31)

En México sólo se admite la categoría del "fideicomiso expreso", en tanto que el Derecho Angloamericano reconoce además, el trust que nace por ministerio de ley, aunque la ley sustantiva no define lo que se entiende por fideicomiso expreso, varias disposiciones permiten concluir que es el que se constituye por la manifestación exteriorizada de la voluntad de una persona, sea por acto entre vivos o por testamento. Entre las causas de extinción del fideicomiso menciona la ley la de hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse, así como la de haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto.

La ley prohíbe los fideicomisos secretos y aquellos en los cuales el beneficio se conceda a diversas personas sucesivamente que deban sustituirse por muerte de la anterior y permite que se constituyan fideicomisos con duración mayor de treinta años, cuando su fin sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro.

Entre las diversas clases de fideicomisos reconocidos se encuentran el fideicomiso de inversión, que es - - aquel en el que el fideicomitente encarga al fiduciario el

(31) Obra citada, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Artículo 346.

conceder préstamos con un fondo constituido al efecto; - existe también el fideicomiso de administración, en el - - cual el fideicomitente entrega bienes inmuebles al fiduciario para que se encargue de la celebración de contratos de arrendamiento, del cobro de rentas, de la promoción de jucios de desahucio o lanzamiento, del pago de los diversos impuestos que gravan la propiedad raíz, etc., todo ello en interés del beneficiario. Otra variedad es el fideicomiso de garantía, el cual ha venido a sustituir con ventaja a - la prenda y la hipoteca, haciendo mas sencillo, flexible y seguro el manejo del crédito, el clausulado del contrato - por lo general, contiene disposiciones en el sentido de - ser traslativo de dominio e irrevocable mientras la obligación que garantiza permanezca insoluta, sea por suerte - - principal o accesorios legales; fija el plazo de vencimiento, la periodicidad en el pago de intereses, su tasa, la - de los intereses moratorios, los supuestos de vencimiento-anticipado de la obligación, ya porque el deudor no cubra puntualmente un cierto número de pagos periódicos de intereses o los impuestos y cargas fiscales que gravan el in - mueble, establece el trámite a seguir para la venta si la obligación no es cumplida al vencimiento, detallando requisitos de publicaciones, deducciones al precio si la venta- no se realiza en la fecha señalada.

El fideicomiso también se ha empleado para muchos - otros propósitos y finalidades que aun cuando en algunos - casos no haya cristalizado todavía en categorías definitivas, han llegado a adquirir una cierta importancia en la - vida nacional, por ejemplo el fideicomiso sobre bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la faja de cien kilómetros a lo - largo de las fronteras o en la zona de cincuenta kilómetros a lo largo de las playas de país. Este fideicomiso es - tá condicionado a que el objeto de la adquisición del inmueble sea la utilización y el aprovechamiento del mismo, - sin constituir derechos reales sobre él, pudiendo la institución fiduciaria emitir certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables.

Este tipo de fideicomiso se inició hace más de cuarenta años, cuando el Ejecutivo Federal acordó la concesión de permisos a extranjeros para adquirir bienes inmuebles en fideicomiso dentro de la "zona prohibida" y posteriormente encomendó a la Secretaría de Relaciones Exteriores la intervención en su otorgamiento, con el transcurso del tiempo se vino haciendo más difícil su obtención hasta hacerse prácticamente imposible.

Posteriormente el Gobierno Federal, fundándose en el deber que tiene de vigilar y mantener la integridad del -

territorio nacional y el cumplimiento de la constitución - así como el sostenimiento y aceleración del desarrollo industrial y turístico planificado del país, autorizó, mediante Acuerdo Presidencial de 29 de abril de 1971, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año, a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que en uso de la facultad discrecional otorgada en la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, resolviera en cada caso sobre la conveniencia de conceder a las instituciones nacionales de crédito los permisos a que se refiere el Artículo 2o. de la Ley Orgánica de dicha Fracción, para adquirir como fiduciaria el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas ubicados en la faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las playas del país, siempre que el objeto de la adquisición fuera el de permitir exclusivamente la utilización y aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios sin constituir derechos reales sobre los inmuebles, pudiendo emitir para estos fines, certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables.

En virtud de este fideicomiso al fideicomisario le asiste el derecho de crédito en contra del fiduciario para exigirle las prestaciones que a su favor deriven del mismo;

estos fideicomisos constituidos sobre inmuebles en zona - prohibida, casi exclusivamente en litorales, y de preferencia en el occidental, han tenido como fin principal que - los beneficiarios dispongan de un lugar de residencia temporal, ya sea que tengan un derecho equiparable al de habitación o, a lo sumo, al de usufructo.

En relación al fiduciario, la propiedad de éste respecto del inmueble no quedaría comprendida dentro de la - prohibición, teniendo en cuenta que la "propiedad fiduciaria", según resulta de la figura jurídica tan especial del fideicomiso, no es equiparable al dominio directo; pero - las violaciones a éste acuerdo son en otro sentido, ya que el fin perseguido por el Gobierno Federal al emitir el - acuerdo mencionado es positivo, pero esto se prestó para - que apareciera un acaparamiento de la propiedad en la "zona prohibida" por parte de los extranjeros, ya que aunque legalmente no tienen el "dominio directo", si lo ejercen - de hecho.

C A P I T U L O I V

EL FIDEICOMISO COMO MODALIDAD AL DERECHO DE PROPIEDAD.

a).- El fideicomiso sobre bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas ubicados en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y 50 kilómetros a lo largo de las playas, en relación con la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

Conforme a la Fracción I del Artículo 27 Constitucional son dos los elementos que determinan la facultad que tiene el Estado para conceder a los extranjeros el dominio sobre las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana.

El primer elemento que encontramos implícito en esta fracción es el derecho que tiene la Nación para transmitir el dominio de las tierras a los particulares, concepto que se encuentra expresamente señalado en el Párrafo Primero de dicho Artículo. Este derecho encuentra su fundamento en la teoría de los fines del Estado, entre los cuales está el de procurar a los hombres, por lo menos en forma potencial, la capacidad necesaria para perfeccionar su existencia, persiguiendo prioritariamente el logro del bienestar social, lo cual constituye un "principio superior de jus -

ticia". En efecto, sin necesidad de investir al Estado de un derecho de propiedad absoluto sobre las tierras y las aguas que se encuentran dentro de los límites del territorio nacional, es indudable que tiene sobre ellas el dominio eminente y que siendo la propiedad una función social está capacitado para ejercer sobre ella la vigilancia necesaria y para intervenir directamente con objeto de que esa función social se cumpla de una manera satisfactoria con los fines del Estado.

El Maestro Lucio Mendieta y Nuñez señala: "Los antecedentes históricos de la propiedad en México demuestran que el mal reparto de ésta trajo como consecuencia excesiva miseria, la degeneración y el atraso de las clases campesinas que componen no menos del 50 % de la población total del país, creando un malestar económico que pronto se tradujo en rebeliones armadas que pusieron en peligro la vida misma del Estado. En estas condiciones, el Estado Mexicano no podía cumplir sus fines y veía en peligro su propia existencia, no podía ni establecer el derecho ni ampararlo, porque la oligarquía dominadora que buscaba su poder en la concentración agraria, dictaba y aplicaba ese derecho de acuerdo con sus intereses y en detrimento de las clases desvalidas. No podía el Estado favorecer la cultura de un pueblo hambriento que necesitaba antes que escuelas-

pan, ni estaba en posibilidad de procurar el bienestar de las clases trabajadoras. Para cumplir sus fines y ejercicio de la vigilancia de la función social que es la propiedad privada, el Estado Mexicano tiene el dominio eminente sobre el territorio y el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento de la tierra y de las riquezas naturales así como el de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Ante este principio superior de justicia social deben ceder todos los derechos privados cualquiera que sea su fundamento".(32)

En esta interpretación al texto del primer párrafo del Artículo 27 Constitucional encontramos una declaración de principios sobre los cuales se asientan los sucesivos mandamientos del mismo. Es una garantía social y una declaración limitativa de los derechos individuales de propiedad ante el interés público.

El derecho que tiene la Nación para transmitir el dominio de las tierras y aguas es el principio sobre el cual se apoyan todas las autorizaciones para adquirir la propiedad concedidas por el Gobierno Federal.

El segundo elemento que funda la facultad del Estado para conceder a los extranjeros el dominio sobre las tierras y aguas es el derecho que tiene la Nación para imponer restricciones en la adquisición de las mismas, éste -

(32) Mandieta y Muñoz Lucio, Obra citada, páginas 30 y 31.

principio se encuentra señalado expresamente en el Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional al estipular "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".(33)

En virtud de éste derecho consagrado por el Artículo 27, el Estado puede imponer limitaciones al dominio de las tierras, en las cuales pueden ser incluidas sólo algunas regiones del país, como por ejemplo el fideicomiso sobre bienes inmuebles ubicados en las fronteras y costas.

En este caso especial la modalidad al derecho de propiedad la va a constituir la prohibición que impone la Constitución a los extranjeros para que adquieran el dominio de las tierras en la zona señalada, y la consecuente prohibición a los mexicanos para vender a los extranjeros bienes inmuebles en dicha zona, limitando con esto su derecho de propiedad.

Los extranjeros sólo pueden llegar a utilizar o aprovechar los inmuebles ubicados en la "zona prohibida" por medio de un fideicomiso, el cual fue creado mediante un acuerdo expedido por el Ejecutivo Federal el 29 de abril de 1971.

(33) Obra citada, Artículo 27 Constitucional, Párrafo Tercero.

b).- Acuerdo de fecha 29 de abril de 1971, por el que se autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder permisos a las instituciones nacionales de crédito para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas en fronteras y costas.

Este acuerdo fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1971 y dice lo siguiente:

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le confiere la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y,

C O N S I D E R A N D O

"Que el Congreso Constituyente de 1917, celoso defensor de la soberanía sobre el territorio nacional, plasmó en la Ley Suprema la prohibición absoluta a los extranjeros para adquirir el dominio directo de las tierras y de las aguas que se encuentran en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas;

Que es deber ineludible del Gobierno Federal vigilar la integridad del territorio de la Nación, así como guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ésta emanen;

Que es imperativo sostener y acelerar el desarrollo industrial y turístico de nuestro país y que éste desarrollo planificado debe realizarse con estricto apego a los principios de la Constitución y las leyes aplicables, sin que en ningún caso extranjeros adquieran el dominio directo sobre la tierra ni derecho real alguno;

Que por otra parte es conveniente eliminar los diversos subterfugios que se han venido utilizando para tratar de transgredir la prohibición constitucional de que los extranjeros adquieran el dominio directo de tierras y aguas en las zonas prohibidas y, especialmente la intervención de mexicanos "presta nombres", o la simulación de diversos contratos y actos jurídicos.

Que la operación del fideicomiso, como está regulada en nuestro sistema jurídico, en tanto permite que la institución fiduciaria, conservando el dominio directo de los bienes fideicomitidos, pueda permitir a los fideicomisarios, en forma temporal, la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes, constituye el medio adecuado para lograr los fines promocionales industriales y turísticos antes mencionados, con estricto apego a las disposiciones constitucionales;

Que a partir del Acuerdo del C. Presidente de la República General de División Lazaro Cárdenas, de 22 de no -

viembre de 1937 y del Acuerdo del C. Presidente de la República General de División Manuel Avila Camacho, de 6 de agosto de 1941, se había venido utilizando el fideicomiso con distintas modalidades para permitir a los extranjeros la utilización y el aprovechamiento de bienes inmuebles en las zonas fronterizas y costeras, sin que hasta el presente se hubiera integrado una política definida para establecer los límites y las condiciones de su autorización:

Que por otra parte, las instituciones de crédito autorizadas para actuar como fiduciarias, pueden captar recursos importantes mediante la emisión de certificados de participación inmobiliarios que representen para los beneficiarios exclusivamente el derecho a la utilización y el aprovechamiento de los inmuebles objeto del fideicomiso, sin transmitirles en ningún caso su propiedad, ni crear a su favor derechos reales;

Que es propósito del Ejecutivo a mi cargo, dentro de las normas establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la Secretaría de Relaciones Exteriores pueda autorizar la constitución de este tipo de fideicomisos, previa opinión que emita una Comisión Consultiva Intersecretarial que estudie la conveniencia económica y social que tenga para la Nación la realización de estas operaciones por conducto de instituciones de cré-

dito nacionales o privadas, que en todo caso conserven la propiedad de los inmuebles; ha tenido a bien expedir el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO.- Se autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que en uso de la facultad discrecional que otorga al Estado la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resuelva en cada caso sobre la conveniencia de conceder a las instituciones nacionales de crédito los permisos a que se refiere el Artículo 2o. de la Ley Orgánica de dicha Fracción, para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, que se encuentren ubicados en la faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, o en la zona de cincuenta kilómetros a lo largo de las playas del país, siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir exclusivamente la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre los inmuebles, pudiendo emitir para estos fines certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables.

SEGUNDO.- Cuando a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores la naturaleza y características de las operaciones materia del fideicomiso hagan aconsejable la

intervención de una institución de crédito privada, con el carácter de fiduciario, podrá autorizarle la constitución del fideicomiso con las modalidades que expresamente señale, siempre que se salvaguarde el interés público.

TERCERO.- Se crea la Comisión Consultiva Intersecretarial integrada por representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores, quien la presidirá, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio y del Departamento de Turismo, que tendrá como función emitir opinión sobre las solicitudes que le turne la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución de los fideicomisos a los que se refieren los artículos anteriores, considerando los aspectos económicos y sociales que implique la realización de estas operaciones.

CUARTO.- En los fideicomisos a que este acuerdo se refiere, la institución fiduciaria conservará siempre la propiedad de los inmuebles; tendrá la facultad de arrendar dichos inmuebles por plazos no superiores a diez años; la duración del fideicomiso en ningún caso excederá de treinta años; a la extinción del mismo la institución fiduciaria sólo podrá transmitir la propiedad de los inmuebles a personas que conforme a las leyes vigentes están capacitadas para adquirirla y se reservará el Gobierno Federal la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento-

de los fines del fideicomiso.

QUINTO.- Los certificados de participación inmobiliarios que lleguen a emitirse con base en el fideicomiso, representarán para el beneficiario exclusivamente los derechos consignados en los incisos a) y c) del Artículo 228-a y el Artículo 228-e de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sin que otorguen a los titulares ninguna parte alícuota en los derechos de propiedad sobre los inmuebles fideicomitados; deberán ser nominativos y no amortizables y constituirán el derecho de aprovechamiento del inmueble destinado fundamentalmente para establecimientos industriales o turísticos, el derecho a los productos líquidos que de dicho inmueble obtenga el fiduciario en los términos del acta de emisión y el derecho al producto neto que resulte de la venta que haga la institución fiduciaria a la persona legalmente capacitada para adquirir el inmueble fideicomitado.

SEXTO.- No se requerirá el permiso de la Secretaría de Gobernación, a que se refieren el artículo 71 de la Ley General de Población y el 14 fracción VII de su reglamento para la adquisición por extranjeros de los derechos derivados del fideicomiso, en virtud de que no constituyen derechos reales.

T R A N S I T O R I O

UNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la Ciudad de México; Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de abril de mil novecientos setenta y uno.- - Luis Echeverría Alvarez".(34)

El acuerdo antes transcrito contiene los lineamientos a que debe sujetarse todo permiso que otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores a las instituciones nacionales de crédito para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, que se encuentren en la faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, o en la zona de cincuenta kilómetros a lo largo de las playas del país.

C).- Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973 y entró en vigor a los 60 días siguientes a su publicación.

En su artículo 10. se señala que esta ley es de observancia general en la República y su objeto es promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera p

(34) Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1971.

ra estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país.

En el artículo 2o. establece que se sujeta a las disposiciones de ésta ley, la inversión extranjera que se realice en la adquisición de los bienes a que la propia ley se refiere. Por tanto, deja de tener vigencia el acuerdo de 29 de abril de 1971, mismo que, en casi todo su articulado es recogido por la ley en estudio, esto no significa necesariamente que el citado acuerdo haya quedado derogado, pero al estar regida la inversión extranjera por la nueva ley, deja de estar regida por el acuerdo de referencia.

En la exposición de motivos se expresa que se estimó conveniente incorporar a la ley las disposiciones del acuerdo con el propósito de que, en un sólo cuerpo normativo se ofrezca una visión amplia de las condiciones y los límites a que está sujeta la inversión extranjera. Con igual propósito se incluyeron otras normas que ya forman parte del Derecho Vigente Mexicano.

En materia de adquisición de bienes, el Artículo 3o. de la ley en estudio consagra la Cláusula Calvo al determinar que los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la República Mexicana, aceptan por ese mismo hecho, en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su gobierno por lo -

que se refiere a aquellos, bajo pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido.

En éste artículo 3o. hay una modalidad con relación al funcionamiento de la Cláusula Calvo. En efecto, la sumisión a las leyes mexicanas en cuanto a los bienes y la obligación de no invocar la protección de su gobierno exigían una manifestación expresa del extranjero. En la nueva ley, hay una presunción legal de sumisión y una presunción legal de renuncia a la posibilidad de invocar la protección de su gobierno.

Estimamos que la ley en estudio no se apega en ésta modalidad al texto de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, en el cual se exige a los extranjeros que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto a los bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos.

Estipula el artículo 7o. de la ley que los extranjeros, las sociedades extranjeras y las sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros, no podrán adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas.

Esta disposición también es más amplia que la conte-

nida en la Fracción I del Artículo 27 Constitucional que no incluye prohibición a sociedades mexicanas. No obstante, está acorde con el principio constitucional puesto que son extranjeros los socios de sociedades mexicanas que pudieran adquirir dentro de la zona prohibida.

Estimamos que en éste aspecto sería procedente una modificación al precepto constitucional en cita, en los términos de la ley.

En el segundo párrafo del artículo 7o. se determina que las sociedades extranjeras no podrán adquirir el dominio de las tierras y aguas u obtener concesiones para la explotación de aguas. En el tercer párrafo, éste mismo precepto faculta a las personas físicas extranjeras para adquirir estos bienes, previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la celebración del convenio a que se refiere la Fracción I del Artículo 27 Constitucional. De esta manera se interpreta el Artículo 27 Constitucional que sólo se refiere a extranjeros sin delimitar personas físicas y morales. También es digno de meditarse si la ley en estudio va más allá del artículo constitucional.

La ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, en el artículo 17 exige que se requiera permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la adquisición de bienes inmuebles por extranjero -

ros y para la constitución y modificación de las sociedades.

La expedición del permiso debe ajustarse a las disposiciones legales vigentes y a las resoluciones y lineamientos que señale la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Cabe plantear la duda de si subsiste la necesidad del permiso de la Secretaría de Gobernación a que se refiere el artículo 71 de la Ley General de Población; así mismo, puede plantearse la observación de si sería conveniente hacer extensivo el permiso sólo a la adquisición de los inmuebles sino también a la adquisición de derechos reales sobre inmuebles.

El Capítulo IV de la ley, relativo al fideicomiso en fronteras y litorales, en sus artículos 18, 19, 20, 21 y 22 incorpora el Acuerdo de 29 de abril de 1971 antes reproducido, por lo que únicamente procede determinar las diferencias con el articulado del acuerdo.

Una primera diferencia determina que es mejor que sea la ley y no un simple acuerdo del Ejecutivo Federal la que regule el tema del fideicomiso en fronteras y litorales. De esta manera desaparece cualquier objeción en el sentido de que un acuerdo del Ejecutivo limite los derechos de los certificados de participación regulados por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito pues, en

todo caso, la ley posterior deroga a la anterior en lo que haya oposición. Igualmente ya no tendría lugar la objeción en el sentido de que es el Congreso de la Unión el facultado para regular la condición jurídica de los extranjeros y que no lo es el Poder Ejecutivo.

En segundo término, no se limita la facultad de ejercer como fiduciarias a las instituciones nacionales de crédito y excepcionalmente a las instituciones privadas de crédito, sino que se faculta indiscriminadamente a las instituciones de crédito en general.

En tercer lugar, deja de funcionar la Comisión Consultiva Intersecretarial, que sólo emitía opinión, y su actividad es sustituida por la intervención de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que ya no emite opinión sobre el caso concreto, sino que fija los criterios y procedimientos conforme a los cuales se resolverán estas solicitudes.

En cuarto término, el incumplimiento de los fines del fideicomiso ya no carece de sanción, habida cuenta de que los artículos 28, 29 y 31 de la misma ley, establecen sanciones que llegan hasta la pena corporal.

Esta ley a la que hemos hecho referencia es otro de los elementos que conforman el marco jurídico para la adquisición de inmuebles por parte de extranjeros.

d).- El Permiso de Relaciones Exteriores.

El artículo 18 de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera señala:

ARTICULO 18.- " En los términos de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su Ley Orgánica, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que autorice en cada caso la conveniencia de conceder a las instituciones de crédito, los permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras o en la zona de 50 kilómetros a lo largo de las playas del país, siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre ellos, pudiendo emitir para estos fines certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables".(35)

Este artículo faculta expresamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder los permisos a las instituciones de crédito para la constitución de los fideicomisos en la zona prohibida.

El procedimiento que se sigue para la tramitación del mencionado permiso se inicia con la solicitud que pre-

(35) Obra citada, Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, Artículo 18.

senta ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Asuntos Jurídicos la institución de crédito por conducto de su delegado fiduciario, procediendo la Dirección mencionada a solicitar informe, si lo estima conveniente, a la Secretaría de la Reforma Agraria, Dirección General de Asuntos Jurídicos, sobre la situación jurídico-agraria del predio que se pretenda adquirir en fideicomiso, hecho lo cual, la Dirección de referencia procede a requerir informe a diversas Direcciones de la propia Dependencia como son la Dirección General de Tenencia de la Tierra Dirección General de Procedimientos Agrarios y al Delegado Agrario en la Entidad Federativa que corresponda, los cuales deberán informar sobre la calidad de las tierras, la posible ubicación del predio dentro del régimen federal de colonización, de terrenos declarados como nacionales y si el predio es urbano, si está dentro de terrenos ejidales o comunales, si está incluido dentro de alguna solicitud de dotación o ampliación de ejidos.

Una vez recabados estos informes, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria remite dichos informes junto con su opinión sobre la conveniencia de otorgar el permiso solicitado, a la Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Asuntos Jurídicos, la cual otorgará el permiso solicitado-

por la institución fiduciaria, no sin antes tomar en cuenta entre otros elementos, los criterios señalados para estos casos por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

La facultad que tiene la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para intervenir en los fideicomisos en zona prohibida señalando las directrices que deberán seguirse en estos casos, se encuentra estipulada en el Artículo 19 de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, el cual expresa:

ARTICULO 19.- " La Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá sobre la constitución de los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior, considerando los aspectos económicos y sociales que implique la realización de estas operaciones. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras fijará los criterios y procedimientos conforme a los cuales se resolverán estas solicitudes".(36)

Las condiciones respecto de las cuales se otorgarán dichos permisos se encuentran en los artículos 20, 21 y 22 de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, los cuales señalan lo siguiente:

ARTICULO 20.- " La duración de los fideicomisos a que este capítulo se refiere, en ningún caso excederá de 30 años. La institución fiduciaria conservará siempre la

(36) Obra citada, Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, Artículo 19.

propiedad de los inmuebles ; tendrá la facultad de arrendarlos por plazos no superiores a 10 años, y a la extinción del fideicomiso podrá transmitir la propiedad a personas legalmente capacitadas para adquirirla".(37)

El Gobierno Federal se reserva la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de los fines del fideicomiso.

ARTICULO 21.- " Los certificados de participación inmobiliarios que se emitan con base en el fideicomiso tendrán las siguientes características:

a).- Representarán para el beneficiario exclusivamente los derechos consignados en los incisos a) y c) del artículo 228-a y en el artículo 228-e de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sin que les otorguen derecho a ninguna parte alícuota en los derechos de propiedad sobre los inmuebles fideicomitidos.

b).- Deberán ser nominativos y no amortizables, y

c).- Constituirán el derecho de aprovechamiento del inmueble y a los productos líquidos que de dicho inmueble obtenga el fiduciario, en los términos del acta de emisión, así como el derecho al producto neto que resulte de la venta que haga la institución fiduciaria a la persona legalmente capacitada para adquirir el inmueble fideicomitado".

(38)

(37) Obra citada, Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, Artículo 20.

(38) Obra citada, Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, Artículo 21.

ARTICULO 22.- " En los términos del presente capítulo no se requerirá permiso de la Secretaría de Gobernación para la adquisición por extranjeros de los derechos derivados del fideicomiso".(39)

Estos artículos, correspondientes al Capítulo IV de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, señalan los lineamientos a que debe sujetarse todo fideicomiso sobre bienes inmuebles ubicados - en las fronteras y costas.

Respecto de las atribuciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, estas se encuentran contenidas en el Artículo 12 de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, el cual estipula - lo siguiente:

ARTICULO 12.- " La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Resolver en los términos del artículo 5o. de ésta ley, sobre el aumento o disminución del porcentaje en - que podrá participar la inversión extranjera en las diversas áreas geográficas o de actividad económica del país, - cuando no existan disposiciones legales o reglamentarias - que exijan un porcentaje determinado y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá dicha inversión;

II.- Resolver sobre los porcentajes y condiciones -

(39) Obra citada, Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, Artículo 22.

conforme a los cuales se recibirá la inversión extranjera - en aquellos casos concretos que, por circunstancias particulares que en ellas concurren, ameriten un tratamiento especial;

III.- Resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas o por establecerse en México, o en nuevos establecimientos;

IV.- Resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos;

V.- Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras para las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones fiduciarias de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal o por los gobiernos de las entidades federativas y para la Comisión Nacional de Valores;

VI.- Establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras;

VII.- Coordinar la acción de las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de inversiones extranjeras;

VIII.- Someter a la consideración del Ejecutivo Federal - proyectos legislativos y reglamentarios así como medidas - administrativas en materia de inversiones extranjeras; y

IX.- Las demás que le otorgue ésta ley".(40)

Lo señalado por éste artículo implica que es obligatorio para la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras servir de Órgano de consulta para las dependencias gubernamentales mencionadas en la ley, pero no es obligatorio para éstas seguir el sentido de la consulta emitida por la Comisión, ya que la ley de referencia no lo establece así.

Una vez analizados tanto el informe que en su caso - haya solicitado la Secretaría de Relaciones Exteriores a - la Secretaría de la Reforma Agraria, como los criterios y - procedimientos que haya señalado la Comisión Nacional de - Inversiones Extranjeras, estará en condiciones de otorgar - o no el permiso solicitado por la institución de crédito - para la constitución del fideicomiso.

(40) Obra citada, Ley para promover la Inversión Mexicana - y regular la Inversión Extranjera, Artículo 12.

C A P I T U L O V

**ANALISIS CRITICO DE LA INICIATIVA DE REFORMAS A LA FRAC -
CION I DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL PRESENTADA POR EL -
PARTIDO POPULAR SOCIALISTA.**

a).- Exposición de motivos.

El Partido Popular Socialista presentó a la Cámara de Diputados el día 12 de octubre de 1982 una iniciativa de adiciones al Artículo 27 Constitucional en los siguientes términos:

Exposición de motivos.

" Uno de los factores que han influido de manera determinante en la formación de la personalidad histórica de México ha sido la intervención constante de fuerzas externas, que han marcado largas etapas de su evolución.

Conseguida la independencia política en 1810 y después de que se consolidara la estructura republicana del Estado, empezamos a sufrir las agresiones del gobierno de los Estados Unidos y de sus monopolios, en virtud de que esa nación se encontraba en una fase de acelerado proceso de acumulación y de exportación de capitales.

Esta expansión explica que después de haber colonizado una vasta región del norte de nuestro país, los dirigentes políticos de la Unión Americana desataron una cruel y -

bárbara guerra de rapiña, la que culminó arrebatándole a México lo que representan los territorios de Texas, Arizona, California y Nuevo México.

Esta guerra, que significó una grave mutilación física para México, estimuló y acrecentó un poderoso sentimiento nacionalista y antimperialista entre amplios sectores del pueblo. Este elemento, firmemente arraigado en la conciencia nacional, ha sido un factor de resistencia que ha impedido la total y definitiva subordinación de nuestra patria a los intereses y política de los Estados Unidos.

En distintas ocasiones históricas, desde el nacimiento del Estado, hasta nuestra época, el país ha sido víctima de atropellos, vejaciones y agresiones, tanto de carácter estrictamente militar como político, económico y cultural. Apartir del régimen de Porfirio Díaz, el capital extranjero, sobre todo el norteamericano, merced a la antipatriótica política de concesiones implementada por la dictadura, empezó a tener una presencia mayoritaria y determinante, la cual empezó a ser drásticamente limitada por el gobierno de Lázaro Cárdenas y por el desarrollo de la política de nacionalizaciones.

La Revolución de 1910, en su expresión antimperialista, fue la respuesta violenta pero justa del pueblo para recuperar el ejercicio de la soberanía sobre la explotación de los recursos naturales, usurpada por el capital imperialista yanqui.

Por esta profunda razón histórica , el artículo 27 - de la Carta Magna a la vez que contiene metas y objetivos de auténtico interés social y popular también establece - una doctrina de emancipación económica con respecto al extranjero. Este precepto fundamental además, precisa el carácter de la propiedad, la cual no se concibe como un derecho absoluto, a la manera de las concepciones jurídicas y políticas más atrasadas de la historia, sino como una concesión del Estado a los particulares y de que el Estado podrá imponerle a aquella las modalidades que dicte el interés público, haciendo que prevalezcan siempre los intereses generales o nacionales, sobre los de los individuos.

El Partido Popular Socialista, a través de sus luchas, siempre ha defendido los aspectos más positivos, fundamentales, del artículo 27. Especialmente ha reiterado el respeto a las limitaciones que se imponen a los extranjeros para adquirir propiedades en el territorio nacional y el que prohíbe, de manera definitiva, que en una faja de 50 kilómetros en las playas y de 100 en las fronteras, los extranjeros puedan adquirir propiedad sobre tierras y - - aguas.

Este principio no manifiesta una actitud de hostilidad hacia los extranjeros, ni de exclusivismo estrecho, -

sino es ante todo, la expresión abierta en defensa de la soberanía y de la integridad, precisamente porque hemos vivido como vecinos de la potencia imperialista más poderosa y agresiva de la historia.

Los integrantes del Congreso Constituyente de 1917,- al elaborar y dictaminar el Artículo 27, a la vez que estaban impregnados del drama social que vivía el pueblo, sobre todo los campesinos, estaban convencidos de la necesidad imperiosa de formar un Estado con amplias atribuciones en materia económica, que superaba para siempre al Estado-liberal o abstencionista. Además, estaban imbuidos de las constantes agresiones sufridas por el pueblo en el transcurso de su historia por parte de las potencias imperialistas y tomaron prevenciones jurídicas para contrarrestarlas.

Por estas razones, el Constituyente prohibió a los extranjeros adquirir propiedades en los términos de la ley, asegurándole al Estado el dominio directo sobre tierras y aguas.

No obstante esta restricción categórica, los capitalistas siempre han encontrado la forma de violar las prescripciones legales de la materia, en complicidad con determinadas autoridades que no observan ningún respeto por el contenido progresista de la Carta Magna. Este ha sido el significado y la consecuencia del Acuerdo Presidencial pu-

blicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1971, en que se autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las instituciones nacionales de crédito permisos para adquirir como fiduciarias - el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas en fronteras y costas, a favor de extranjeros, violando el espíritu del - multicitado Artículo 27.

Apesar de que con la nacionalización de la banca privada, las instituciones del ramo han cambiado su naturaleza y ahora pasan a la propiedad de la nación, todavía aparecen como fideicomisarios los extranjeros, en detrimento de los intereses populares y en peligro para la seguridad nacional.

La aplicación del Acuerdo Presidencial se ha traducido en un sensible acaparamiento, sobre todo por parte de ciudadanos norteamericanos, de importantes zonas de nuestras costas y playas, sin que se hayan generado los empleos que se esperaban, ni tampoco sin que haya arribado el monto de la inversión en materia turística que se preveía por quienes idearon el citado mecanismo de transferencia de dominio a los particulares de una parte de la propiedad que es de la nación.

Particularmente en los Estados de Baja California Norte y Sur existen dos mil setecientos veinte fideicomisos, que cubren la posesión de veintiseis millones seiscientos-veintisiete mil metros cuadrados; en la frontera norte hay ciento veintiun fideicomisos que amparan a su vez diecinueve millones seiscientos seis mil metros cuadrados, mientras en el Golfo de México se han concedido ciento dieciséis fideicomisos, que permiten a extranjeros tener tres millones setecientos quince mil metros cuadrados.

En total hasta 1980, cuarenta y nueve millones novecientos cincuenta mil metros cuadrados, se encontraban en la zona prohibida por la Constitución, verdaderamente sustraídas al ejercicio pleno de la soberanía nacional, siendo sus usufructuarios en un 92 % ciudadanos de origen norteamericano.

Aunque se afirma que dichos ciudadanos no tienen la propiedad de los terrenos sino tan solo la posesión, lo cierto es que, en la práctica, ejercen el dominio directo y completo sobre las zonas ocupadas, aplicando las autoridades un subterfugio legal, o un sofisma jurídico, se viola cotidianamente el contenido esencial del Artículo 27 de la Carta Magna".(41)

(41) Iniciativa presentada a la Cámara de Diputados por el Partido Popular Socialista.

b).- El Concepto de Propiedad en el Artículo 27 Constitucional.

En el texto de la exposición de motivos de la iniciativa de referencia se habla de la propiedad privada, la cual es una concesión del Estado a los particulares; éste concepto se encuentra plasmado en el Párrafo Primero del Artículo 27 Constitucional, el cual señala:

ARTICULO 27.- " La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir al dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".(42)

Dicho párrafo establece claramente que la propiedad originaria de las tierras corresponde exclusivamente a la Nación. Este precepto se apoya en la llamada teoría patrimonialista del Estado, según la cual, los reyes españoles adquirieron , durante la época colonial, todos los territorios de Indias en propiedad privada y con éste carácter los conservaron hasta la independencia, por virtud de la cual el nuevo Estado libre y soberano que pasó a ser la República Mexicana, sucedió a los reyes de España en sus derechos, es decir, adquirió las tierras y aguas del territorio mexicano en calidad de propiedad patrimonial y tiene por lo mismo mayores derechos sobre su territorio que los de cual

(42) Obra citada, Artículo 27 Constitucional, Párrafo Primero.

quier otro país sobre el suyo.

En virtud de ese derecho de propiedad que tiene la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, detenta también la facultad de transmitir el dominio de ellas a los particulares, este concepto se complementa con el contenido en el Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional, el cual dice en su parte conducente lo siguiente:

" La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, - lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana".(43)

Los conceptos contenido en estos dos párrafos antes-citados, constituyen el fundamento que tiene el Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, debiendo entender el interés público como el beneficio colectivo o el bienestar social.

El Partido Popular Socialista sintetiza en unas cuan

(43) Obra citada, Artículo 27 Constitucional, Párrafo Tercero.

tas líneas su deseo de que se continúe con la tarea que empezó el Constituyente de Querétaro al redactar en sus términos el Artículo 27 Constitucional como un instrumento de justicia para los campesinos mexicanos, al consagrarles el derecho a la tierra, y al prohibir a los extranjeros adquirir tierras dentro de las fajas costeras y fronterizas.

c).- La prohibición establecida en la Fracción I del Artículo 27 Constitucional para que los extranjeros adquieran propiedad inmuebles ubicados en fronteras y costas.

En la iniciativa presentada por el Partido Popular Socialista a la Cámara de Diputados el 12 de octubre de 1982, se habla de la prohibición establecida en la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, la cual estipula:

I.- "Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en benefi -

cio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas".(44)

Este principio no es una actitud de hostilidad hacia los extranjeros, ni de exclusivismo estrecho, manifiesta el Partido Popular Socialista en su iniciativa, sino que es, ante todo la expresión abierta en defensa de la soberanía y de la integridad, precisamente porque hemos vivido como vecinos de la potencia imperialista más peligrosa y agresiva de la historia.

La aseveración hecha por el Partido Popular Socialista es congruente con el texto del Artículo 27 Constitucional, en tanto que los fines perseguidos por el Congreso Constituyente fueron los de preservar la soberanía y la integridad de nuestro territorio, ya que después de la amarga experiencia de haber perdido una vasta región del mismo, debía de limitarse hasta donde fuera posible el apoderamiento de nuestras tierras por parte de extranjeros.

El fin perseguido por este precepto no se ha podido llevar hasta sus últimos alcances debido a que de una forma u otra los extranjeros han logrado apoderarse de una gran cantidad de tierras.

(44) Obra citada, Artículo 27 Constitucional, Fracción I.

Una de las formas que han utilizado para lograr lo anterior ha sido a través de los fideicomisos en las fronteras y costas, los cuales fueron reglamentados en un principio por el Acuerdo Presidencial de fecha 29 de abril de 1971, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 del mismo mes y año, y en el cual se autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las instituciones nacionales de crédito los permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas ubicados en fronteras y costas.

Posteriormente los principios señalados en éste acuerdo fueron plasmados en el Capítulo IV de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, la cual actualmente constituye el fundamento jurídico para la expedición por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores de los permisos para la constitución de dichos fideicomisos.

Uno de los subterfugios que han venido utilizando los extranjeros para violar el espíritu de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional es la adquisición de la propiedad de los inmuebles ubicados en la faja de 100 kilómetros en las fronteras y 50 kilómetros en las costas a través de mexicanos "presta nombres", proceso mediante el

cual el extranjero es quien detenta de hecho el dominio de las tierras que legalmente y de acuerdo con los términos de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional está reservado exclusivamente para los mexicanos por nacimiento o por naturalización.

d).- Estadísticas relacionadas con las violaciones a lo señalado por la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

El acaparamiento de importantes zonas de nuestras costas y fronteras no ha generado al país la cantidad de empleos que se esperaba ni tampoco se ha incrementado el monto de la inversión que en materia turística se preveía por quienes idearon el citado mecanismo de transferencia del dominio a los particulares de una parte de la propiedad que es de la Nación.

Esta es otra de las aseveraciones que hace el Partido Popular Socialista en la iniciativa en estudio, y sobre el particular proporciona datos sobre la cantidad de fideicomisos existentes en las costas y fronteras.

En los Estados de Baja California Norte y Sur existen dos mil setecientos veinte fideicomisos, que cubren la posesión de veintiseis millones seiscientos veintisiete mil metros cuadrados; en la frontera norte hay ciento veintiun fideicomisos que amparan a su vez diecinueve millones seiscientos seis mil metros cuadrados, mientras en-

el Golfo de México se han concedido ciento dieciseis fidei comisos que permiten a los extranjeros tener tres millones setecientos quince metros cuadrados.

En total hasta 1980, cuarenta y nueve millones novecientos cincuenta mil metros cuadrados se encontraban en la zona prohibida por la Constitución, verdaderamente sustraídos al ejercicio pleno de la soberanía nacional, siendo sus usufructuarios en un 92 % ciudadanos norteamericanos.

Aunque se afirma que dichos extranjeros no tienen la propiedad de los terrenos sino tan sólo la posesión, lo cierto es que en la práctica ejercen el dominio directo y completo sobre las zonas ocupadas, violándose con esto el contenido esencial del Artículo 27 Constitucional.

e).- Proposición concreta para que se modifique el Segundo Párrafo de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

La iniciativa presentada por el Partido Popular Socialista concluye con lo siguiente:

Por las consideraciones históricas y constitucionales invocadas y por el peligro que representa para la soberanía y la integridad territorial la posesión de extranjeros en la franja expresamente prohibida por la Constitución General de la República, se modifica el segundo párrafo de la Fracción Primera del Artículo 27 Constitucional -

para quedar en los siguientes términos:

" En una faja de cien kilómetros a lo largo de las -
fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo-
y bajo ninguna circunstancia podrán los extranjeros adqui-
rir el dominio sobre tierras y aguas, ni posesión sobre -
ellas.

Las que hubieren adquirido o en lo futuro adquirieran-
a través de otras personas; las que posean por interpósita
persona, en violación de la disposición constitucional con-
tenida en el párrafo anterior, pasarán al pleno dominio de
la Nación.

Se concede acción popular para denunciar los bienes-
que se encuentren en la situación señalada en el párrafo -
anterior, siendo la presunción prueba suficiente para de -
clarar fundada la denuncia.

En la acción reivindicadora de la propiedad nacional,
los extranjeros y sus representantes nacionales, no ten -
drán ningún tipo de indemnización, ni recurso legal, ni po-
drán promover el juicio de amparo.

Queda totalmente prohibido que los extranjeros parti-
cipen como fideicomisarios en operaciones fiduciarias.

Transitorios:

Unico: El Estado, a su juicio, podrá permitir que los - -
extranjeros que actualmente tengan posesión directa, en la

faja prohibida, la disfruten hasta su término, en virtud - de las disposiciones de la Ley de Inversiones Extranjeras - o bien, retirar la posesión mediante la indemnización co - rrespondiente.

Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 12 de octubre de 1982.

La Fracción Parlamentaria del Partido Popular Socialista.

Esta proposición para reformar la Fracción I del Artículo 27 Constitucional nos parece positiva, pero consideramos que debiera darsele un enfoque diferente para que pudiera cumplirse con los propósitos que se pretende lograr, y que son evitar que los extranjeros sigan adquiriendo el dominio de hecho sobre las tierras ubicadas en la zona prohibida y así cumplir con los fines originales de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

I.- El Congreso Constituyente de Querétaro dispuso - que siendo la Nación quien detenta la propiedad originaria de las tierras, es ella la que tiene el derecho de transmitir el dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

II.- Con base en lo señalado en el Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional, el Estado ha impuesto a la propiedad privada diversas modalidades como por ejemplo: la - prohibición de enajenar o arrendar tierras ejidales, y la - prohibición de que los extranjeros adquieran tierras en las zonas fronterizas y costeras.

III.- Este último ejemplo implica una modalidad al derecho de propiedad, al limitar la adquisición de inmuebles en ciertas zonas, aquí la modalidad se deriva de la prohibición constitucional, y como consecuencia de la misma aparece el fideicomiso en zona prohibida.

IV.- Una de las consecuencias de la imposición de una modalidad al derecho de propiedad es la limitación o menoscabo que sufre uno de los tres atributos de la propiedad - que son el jus utendi o derecho de uso, el jus fruendi o derecho a obtener los frutos de la cosa y el jus abutendi que

significa el derecho para disponer de la cosa.

V.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas, pudiendo concederse el mismo derecho a los extranjeros pero con la condición señalada en el primer párrafo de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

VI.- Mediante Acuerdo Presidencial de fecha 29 de abril de 1971, se reglamentó lo relativo al fideicomiso en la zona prohibida, y posteriormente el contenido del mismo se transcribió en el Capítulo IV de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera.

VII.- El fideicomiso en zona prohibida será autorizado a la institución fiduciaria por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

VIII.- Estimamos que esta reglamentación está incompleta, ya que no establece mecanismos para verificar que se cumplan las condiciones que señala la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, con el fin de evitar que por medio de mexicanos presta nombres los extranjeros puedan en algún momento adquirir el dominio directo de hecho de los inmuebles ubicados en la zona prohibida.

**IX.- Consideramos que debe modificarse la Fracción I del -
Artículo 27 Constitucional, con objeto de poder reglamentar
lo conducente a fin de que se les dé intervención a la Se -
cretaría de Hacienda y Crédito Público y al Agente del Mi -
nisterio Público Federal, para verificar la procedencia de -
capitales y la autenticidad del derecho de propiedad que -
sobre bienes inmuebles detenten mexicanos presta-nombres en
la zona prohibida, y así determinar las responsabilidades -
en que hayan incurrido los mismos.**

B I B L I O G R A F I A

- "CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO"
Fabila Manuel
Edición 1941
- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"
Edición Especial 1982
Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados
- "DERECHO AGRARIO MEXICANO"
Lemus García Raúl
Edición 1975
- "EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL"
Mendieta y Núñez Lucio
Edición 1980
- "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO"
Mendieta y Núñez Lucio
Edición 1975
- "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO AGRARIO"
Mendieta y Núñez Lucio
Edición 1981
- "EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO"
Chávez Padrón Martha
Edición 1982
- "DERECHO AGRARIO"
De Ibarrola Antonio
Edición 1975

- **"DERECHO AGRARIO MEXICANO"**
Luna Arroyo Antonio
Edición 1975

- **"LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA"**
Edición Especial
Comité Interno de Ediciones Gubernamentales de la
Secretaría de la Reforma Agraria.

- **"DERECHO CIVIL"**
Aguilar Carvajal Leopoldo
Edición 1980

- **"EL FIDEICOMISO"**
Batiza Rodolfo
Edición 1980

- **"DERECHO DE LAS COSAS Y DE LAS SUCESIONES"**
Araujo Valdivia Luis
Edición 1982

- **"COMPENDIO DE DERECHO CIVIL"**
Rejina Villegas Rafael
Edición 1973

- **"DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO"**
Arellano García Carlos
Edición 1976

- **"CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL"**
Editorial Porrúa
Edición 1976

- **"LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO"**
Editorial Porrúa
Edición 1974

- "LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA"

Editorial Porrúa
Edición 1976

- INICIATIVA PRESENTADA POR EL PARTIDO POPULAR SOCIALISTA A LA CAMARA DE DIPUTADOS EL 12 DE OCTUBRE DE 1982.

- ACUERDO QUE AUTORIZA A LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES PARA CONCEDER A LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO, LOS PERMISOS PARA ADQUIRIR COMO FIDUCIARIAS EL DOMINIO DE BIENES INMUEBLES DESTINADOS A LA REALIZACION DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES O TURISTICAS, EN PRONTERAS Y COSTAS.

Diario Oficial de 30 de abril de 1971.