

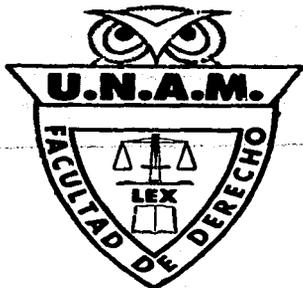
839



Universidad Nacional Autónoma
de México

FACULTAD DE DERECHO

LA ADQUISICION DE LA PROPIEDAD
INMUEBLE POR EXTRANJERO Y SUS
INVERSIONES EN MEXICO.



INSTITUTO DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

Que para obtener el Título de:

Licenciado en Derecho

P R E S E N T A :

Gerardo Zamora Guillén



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 está 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.

LA ADQUISICION DE LA PROPIEDAD INMUEBLE POR
EXTRANJERO Y SUS INVERSIONES EN MEXICO.

I N D I C E

INTRODUCCION.	1
CAPITULO I.	
NOCIONES GENERALES.	4
1. CONCEPTO DE EXTRANJERO.	4
2. CONCEPTO DE CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS.	9
3. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CONDICION JURIDICA- DE LOS EXTRANJEROS EN MEXICO.	14
4. RESTRICCIONES EN EL GOCE DE ALGUNAS GARANTIAS INDI- VIDUALES A EXTRANJEROS EN EL DERECHO POSITIVO ME- XICANO.	22
5. LA CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS EN EL -- DERECHO INTERNO Y EN EL DERECHO INTERNACIONAL.	35
6. TRATADOS EN MATERIA DE CONDICION DE EXTRANJEROS - SUSCRITOS POR MEXICO.	39
CAPITULO II	
ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROPIEDAD.	51
1. ANTECEDENTES.	54
2. DEL DEBATE DEL CONSTITUYENTE DE 1917.	67

3.	JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.	99
4.	TEXTO DE LOS ARTICULOS RELATIVOS EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA.	101
5.	TEXTO DE LOS ARTICULOS RELATIVOS EN LAS CONSTITUCIONES DE OTROS PAISES.	103
6.	LEY ORGANICA DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 27 --- CONSTITUCIONAL, APROBADA POR EL H. CONGRESO DE LA UNION EL 31 DE DICIEMBRE DE 1925, Y PROMULGADA EN EL DIARIO OFICIAL EL 21 DE ENERO DE 1926.	122
7.	REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA FRACCION I -- DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, PUBLICADO EN EL -- DIARIO OFICIAL EL 29 DE MARZO DE 1926, CON SUS REFORMAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL EL 19 DE -- AGOSTO DE 1939.	130
8.	OTRAS DISPOSICIONES.	136
9.	DECRETO QUE ESTABLECE LA NECESIDAD TRANSITORIA DE OBTENER PERMISO PARA ADQUIRIR BIENES A EXTRANJEROS, Y PARA LA CONSTITUCION O MODIFICACION DE SOCIEDADES MEXICANAS QUE TENGAN O TUVIEREN SOCIOS -- EXTRANJEROS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL EL 7-- DE JULIO DE 1944.	138
10.	LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.	142

CAPITULO III

EL FIDEICOMISO POR EXTRANJEROS EN LA ZONA PROHIBIDA.	150
1. FIDEICOMISO PUBLICO.	157
2. DIFERENCIAS ENTRE FIDEICOMISO PUBLICO Y FIDEICOMISO PRIVADO.	160
3. 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 FRONTERAS Y COSTAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL EL 30 DE ABRIL DE 1971.	163
CONCLUSIONES .	172
BIBLIOGRAFIA GENERAL.	175

INTRODUCCION

Difficil y delicado es elegir el tema para la tesis, que se realiza con objeto de sustentar el exámen profesional y con -- ello obtener el grado de Licenciado en Derecho. Influyen va-- rios fenómenos: en primer lugar, los temas que agradan al sus-- tentante y que se siente capaz de realizar; en segundo lugar la aceptación del seminario correspondiente; y en tercer lugar, la aceptación del director de tesis.

El problema más grave con que me encontré, fué el de localizar la correcta bibliografía y que el tema fuera actual. Esto último, me parece que el modesto trabajo que presento lo cum ple; sin embargo, la falta de bibliografía suficiente si me -- preocupó, en cuanto que no la encontré a mi deseo; es por ello, que cuando me refiero al Artículo 27 Constitucional, me baso -- fundamentalmente en la obra del Congreso de la Unión "Los Derechos del Pueblo Mexicano", que contiene todos los antecedentes de dicho artículo, inclusive los debates de las partes amplia-- mente explicado y luego menciono autores actuales que se refieren al artículo mencionado.

Aparentemente, hablar de la propiedad por extranjero en el territorio nacional es un tema muy común, muy usado; no obstant e, en la época actual se han permitido distintas interpretacion

nes y reglamentado distintas causas para toda la situación de propiedad por parte de extranjeros.

Como ejemplo, y que analizaremos en este trabajo, encontramos, no por orden de importancia: el Decreto que Establece la Necesidad Transitoria de obtener permiso para adquirir bienes a extranjeros, y para la constitución o modificación de Sociedades Mexicanas que tengan o tuvieren socios extranjeros, Circular de la Secretaría de Relaciones Exteriores que previene que para la constitución o modificación de toda clase de sociedades, cualquiera que sea su índole u objeto, y para la adquisición de bienes raíces por las mismas sociedades, se necesita permiso de la misma Secretaría, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General, y su Reglamento, la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, la Ley de Nacionalidad y Naturalización, la Ley General de Población, el Acuerdo que 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, que todos en su tiempo, han venido reestructurando la propiedad del extranjero dentro del territorio nacional.

**LA ADQUISICION DE LA PROPIEDAD INMUEBLE POR
EXTRANJERO Y SUS INVERSIONES EN MEXICO.**

CAPITULO I
NOCIONES GENERALES.

1. CONCEPTO DE EXTRANJERO.

La palabra extranjero se deriva del latín extraneus, que -- significa extraño.

En la antigüedad, los pueblos teocráticos le negaban la personalidad jurídica al extranjero, ya que consideraban que el nacional era elegido por la divinidad, por lo que era protegido por la religión, de la que se derivaban todos los derechos; por lo tanto consideraban al extranjero un ser impuro que no tenía derecho de participar en la religión; y al no tener derecho a la misma, no poseían derechos.

Las leyes de Atenas, facilitaban a los extranjeros la entrada a la ciudad y se dividían en cuatro clases de extranjeros: isotelos, metecos, extranjeros no domiciliados y bárbaros.

Los isotelos obtenían el goce total o parcial de los derechos privados mediante un tratado o decreto, que prevenía la extensión de los privilegios que se iban a obtener.

Los metecos residían en Atenas mediante autorización previa

del Areópago, no gozaban de derechos para: poseer bienes, contraer matrimonio con un ateniense, comparecer en juicio, únicamente asistidos por un ciudadano, etc.

Los extranjeros no domiciliados eran los que vivían en Atenas, sin permiso del Areópago.

Los bárbaros no reconocían las leyes atenienses, no gozaban de ningún derecho ni protección.

En Roma, al principio la legislación era exclusivista con relación a los extranjeros, pero esto cambió por las necesidades del comercio y se mejoró la condición de éstos.

Se instituyó el Pretor Peregrinos para "decir el derecho" entre romanos y peregrinos.

Se le llamaba peregrino a todo aquel que no gozaba de derechos en la ciudad.

La época feudal fué exclusivista respecto de los extranjeros, ya que el individuo que entraba a una señoría extranjera, era reducido a la servidumbre y sus bienes pasaban a manos del señor.

La revolución francesa acabó con toda la práctica feudal y-

proclamó la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, inició el movimiento para acabar con la discriminación de extranjeros y así tratar a la persona humana sin consideración de nacionalidad. Con ésta se marca el inicio de la edad moderna.

En el siglo XIX fue cuando se acentuó el movimiento para favorecer la igualdad entre nacionales y extranjeros, con algunas diferencias como los derechos políticos que corresponden solo a los nacionales. (1)

Para dar una definición de extranjero, es necesario que se defina desde el punto de vista doctrinal como desde el punto de vista legal.

Para "Y.A. Korovin extranjero es el individuo que está en el territorio de un Estado del que no es ciudadano y que si, en cambio, lo es de otro". (2)

-
- (1) Joaquín Caicedo Castilla, Derecho Internacional Privado, - Editorial Temis, Bogotá, 1960, pág. 184.
 - (2) Carlos Arellano García, Derecho Internacional Privado, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. Av. República Argentina, 15 México, 1979, pág. 278.

Desde el punto de vista Legal al extranjero lo define el --
Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos -
Mexicanos de la siguiente manera: Son extranjeros los que no-
posean las calidades determinadas en el artículo 30". (3)

Orué y Arregui nos expresa que en un sentido vulgar se en-
tiende por extranjero el individuo que no es nacional. En un --
orden general, este autor define al extranjero como aquél "indi-
viduo sometido simultáneamente a más de una soberanía". (4)

Para Alfred Verdross, en el derecho de extranjería, consti-

-
- (3) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 78a. Edición Editorial Porrúa, S.A. Av. República Argentina 15, México, 1985.
- (4) José Ramón de Orué, y Arregui, Manual de Derecho Internacio-
nal Privado. 3a. Edición. Instituto Editorial Reus. Madrid
1952, pág. 222.

tuido por normas de derecho Internacional que obligan a los estados entre sí a que traten de determinada manera a sus respectivos súbditos, la expresión "Extranjería" resulta imprecisa -- porque no se trata de deberes para con los extranjeros en general", sino únicamente de deberes para con los extranjeros que son súbditos de otro estado". (5) .

Niboyet, al respecto nos dice que "Los individuos se dividen en dos categorías los nacionales y los no nacionales "extranjeros". Al hacer esta clasificación considera importante - determinar cuales son los derechos de que los extranjeros gozan de cada país. Estima que es importante desde un triple punto - de vista, de los derechos políticos, de los derechos públicos y de los derechos exclusivamente privados. (6)

En conclusión, "el extranjero es la persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un estado determinado para ser considerada como nacional." (7)

-
- (5) Vedross Alfred, Derecho Internacional Público. Traducción de Antonio Truyol y Serra, Editorial Aguilar, Madrid 1957, pág. 262.
- (6) Niboyet Jean Paulin. Principios de Derecho Int. Privado, - Traducción de Andrés, Rodríguez Ramón. Editora Nacional, - S.A., México, 1951, pág. 2.
- (7) Carlos Arellano García, obra citada, pág. 278.

2. CONCEPTO DE CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS.

Trigueros dice "La Condición del extranjero se comprende - a través de la reciprocidad y la asimilación y el máximo de derechos que el estado le otorga, los cuales pueden aumentar o disminuir" (8)

En cuanto a la reciprocidad, ésta sólo se entiende entre -- dos límites, el de respecto a la persona humana y la necesidad de protección a la subsistencia del estado, ya que la reciprocidad no podría llevarse a la práctica cuando implique un ataque al extranjero de sus derechos a vivir y a comerciar, ni tampoco sería correcto invocar el caso de que se ponga en peligro la seguridad de un estado, por lo tanto la reciprocidad más que un - medio defensivo propio es, un medio internacional que tiene el estado para lograr la obediencia de sus nacionales.

La asimilación en términos generales, es deber del estado - para asegurar tanto al nacional como al extranjero, un medio de vida y una protección jurídica, la cual nos muestra que esta en íntima relación con el mínimo de derechos que el estado debe

(8) Trigueros Saravia Eduardo. Apuntes de Derecho Internacional Privado, Nacionalidades Mexicanas. México, 1942.

otorgar al individuo; ya que la asimilación comprende necesariamente un mínimo de derechos, se entiende según el grado de civilización de cada pueblo y así al asimilarlo con el nacional, -- más el mínimo de derechos conferidos al extranjero, si es inferior al que dispone el estado debe entonces impartir, éste un derecho superior para los extranjeros que para los nacionales, -- es decir, assimilar es buscar que se equipare al extranjero con el nacional sin atender con ésto que no está plenamente el mismo en el seno del pueblo, sino que se comprende con un carácter o criterio Universal para que al individuo se le de el respeto y garantía del mínimo de sus derechos.

Alberto G. Arce nos dice que: "sin querer se ha reconocido que hay un fondo jurídico común a la humanidad, sustraído a la arbitraria soberanía de los Estados". (9)

Existe una Declaración de 12 de octubre de 1929, que hizo el Instituto de Derecho Internacional en Nueva York, que dice: "Es deber de todo Estado reconocer a todo individuo el derecho igual a la vida, la libertad y a la propiedad y conceder a todos en su territorio, plena y completa protección de esos derechos, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, idioma o religión". (10)

(9) Alberto G. Arce, Derecho Internacional Privado, Editorial-Librería Font, S.A., 1943, pág. 84.

(10) Alberto G. Arce, Obra Citada, pág. 84

México se adelantó a la Declaración de Nueva York, ya que - la Constitución de 1857 otorgó el goce de derechos del hombre, - sin consideración de nacionalidad, raza o sexo, concesión que - se plasmó en la actual Constitución, aunque reducida. A este - respecto nos referiremos posteriormente.

Este movimiento ha sido contrariado por doctrinas totalita- rias y racistas; además por la defensa económica y de trabajo - en los Estados, el original movimiento de agudo nacionalismo, - se restringe la entrada de extranjeros y de propiedad, etc.

En cuanto a la condición jurídica de extranjeros, los Esta- dos cuentan con facultad soberana para regular la conducta jurí- dica de los extranjeros, pero no pueden hacerlo arbitrariamente porque existe un mínimo de derechos que reconocer a los extran- jeros y al no proceder de esta forma, los Estados quedan fuera - de la Comunidad Internacional.

Batiffol, nos dice que M. Mauri, considera la condición jur- ídica del extranjero dentro del Derecho Internacional Público.- Confirma que no se debe distinguir entre personas físicas y per- sonas morales.

Francisco de Vitoria, fundador del Derecho Internacional Moderno, opina que es absurda la soberanía de los Estados y nos dice que: "es el derecho de jurisdicción suprema pero bajo la sumisión del derecho natural y del de gentes". (11)

No se puede vivir como extranjero en un país donde no se asegure el goce de los derechos privados.

Sin el reconocimiento del mínimo de derechos no podrían existir los extranjeros.

Alberto G. Arce, clasifica las legislaciones de diversos países en: primero, aquellos que conceden a los extranjeros gozar de los derechos siguiendo la costumbre; segundo, el sistema de Reciprocidad Diplomática que asegura a los extranjeros el goce de los derechos establecidos en tratados diplomáticos por reciprocidad legislativa, que concede a los extranjeros los mismos derechos que su legislación concede al nacional, es un sistema de equilibrio y cuarto, el sistema de asimilación con los nacionales.

El artículo 10. Constitucional sigue el sistema de equiparación, o sea, dar el mismo trato al extranjero que al nacional; concepto que no es absoluto en cuanto que por la defensa del Es

(11) Alberto G. Arce, Obra Citada, págs. 85 a 95

tado se restringen algunos derechos al extranjero como excepción, lo que repetiremos después. También se señalan casos de reciprocidad y trato al extranjero; éstos son en materia de sucesiones, en derechos de autor y concesiones de derechos públicos.

J.P. Niboyet nos dice que la condición jurídica de los extranjeros "consiste en determinar los derechos de que los extranjeros gozan en cada país". Omite mencionar los deberes de los extranjeros.

Para el maestro Carlos Arellano García, la condición jurídica de los extranjeros estará integrada por los diversos derechos y obligaciones imputables en un Estado a las personas físicas o morales que no tienen el carácter de nacionales.

La condición jurídica de los extranjeros involucra derechos y obligaciones relacionados con las personas físicas o morales que carecen de la nacionalidad del Estado respecto de cuyo sistema jurídico se hace el enfoque de la situación jurídica de los no nacionales". (12)

(12) Carlos Arellano García, Obra Citada, pág. 279

3. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS EN MEXICO.

En el período colonial y por algún tiempo desde la Independencia de México, rigió la antigua legislación española, que es tuvo en vigor hasta que se inició por el Presidente Juárez la reforma y se promulgaron sucesivamente leyes que cambiaron por completo la legislación civil. En las antiguas leyes españolas no existió un sistema de Derecho Internacional y apenas encontramos disposiciones aisladas como la Ley Segunda, Título 3° lib. I del Fuero Juzgo que mandó que los extranjeros fueran juzgados por sus Jueces y sus leyes, y lo más preciso y apegado a la territorialidad del derecho feudal, la Ley 5°, título 6°, lib. 1. del Fuero Real que prohibió la aplicación de leyes extranjeras en los juicios y la ley 15, título 14, part. 1^a de las Leyes de Partida, que hizo obligatorias sus disposiciones a nacionales y extranjeros. Las mismas leyes de Partidas previnieron "que los que son del Señorío del Legislador deben obedecer sus leyes" y que la ley o fuero de otra tierra no tengan fuerza de prueba si no en cuestiones de hombres de ellas o sobre pleitos y contratos que se hubiesen celebrado allí y en razón a cosas muebles e inmuebles situadas en ese lugar. En cuanto al régimen del matrimonio, se ordenó que se prefiera la costumbre del lugar donde se contrató, a la de la tierra a que se hayan trasladado después los conyuges.

El régimen colonial impuesto por los españoles especialmente hasta el Siglo XVIII, fue el de aislamiento de la Nueva España, llegándose al extremo de no poder contratar no solamente con extranjeros sino hasta con los otros reinos o posesiones de la América Española. El monopolio del comercio lo tenía la famosa Casa de Contratación de Sevilla y la entrada y permanencia de extranjeros se prohibió con penas severas y algunas veces -- hasta con la de muerte. Solamente con autorización expresa del Monarca Español podían naturalizarse o residir en las colonias y aunque bajo el imperio de los monarcas Borbones, se amplió un poco el trato con extranjeros y se permitió a los ingleses por el tratado de Utrecht, el establecimiento en Veracruz para el comercio de esclavos, en realidad, puede decirse que las relaciones con los extranjeros eran tan escasas, que no contaron en el régimen legal de la Colonia.

México independiente se rigió en general como hemos dicho por leyes españolas, forzosamente modificadas en todo aquello que se oponía al nuevo régimen y la condición de los extranjeros se definió por primera vez en la Ley de Extranjería de 1854 de dudosa vigencia y en la Constitución Federal de 1857, pues -- aunque hubiera sido lógico otorgar libertades a todos en un régimen libertario las prohibiciones que pesaron sobre los extranjeros en el régimen colonial no fueron abolidas al conseguirse la independencia, "sino sólo declaradas suspensas por ahora"; y

aunque se les abría el Territorio Nacional para que viniesen a colonizarlo, se les imponían numerosas restricciones y todavía a fines de 1843 se les prohibía ejercer el comercio al menudeo".

En la guerra de independencia, rigió por poco tiempo la -- Constitución española de 1812 que en su artículo 5ª consideró -- como españoles a todos los extranjeros que llevaran 10 años de vecindad ganada según la ley, en cualquiera población de la Monarquía. La Primera Constitución mexicana de 22 de octubre de 1814 reputa ciudadanos de Esta América, a todos los nacidos en ella y también a los extranjeros a quienes se otorgara carta de naturalización (arts. 13 y 14). Al parecer, en el Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821, no se hizo distinción entre nacionales y extranjeros, ya que el artículo 12 declara que son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo los habitantes del Imperio Mexicano, sin otra distinción que su mérito y virtudes. En el Tratado de Córdoba de 24 de agosto de 1821 (artículo 15) -- se reconoció lo que llamó "estado de libertad natural para -- trasladarse con su fortuna a donde a cada quien le conviniera" -- y en las siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de -- 1836, se declaró (artículo 12) que los extranjeros gozan de todos los derechos naturales y además, de los que se estipulen en los tratados, prohibiendo la adquisición de propiedad raíz si -- no se naturaliza o se casa con mexicana y también el traslado -- de la propiedad mueble, si no se cumplen los requisitos y se pagan las cuotas que establezcan las leyes. En el artículo 10 de

las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, se declaró que los extranjeros gozarán de los derechos que les conceden las leyes y sus respectivos Tratados y en las Bases del Segundo Imperio, se igualó a nacionales y extranjeros en los artículos 58 y 59, garantizando a todos los habitantes del Imperio la igualdad ante la Ley, la seguridad personal, la propiedad, el ejercicio del culto y la libertad de publicar su opinión.

El movimiento libertario de independencia que se manifestó muy amplio en cuanto a condición de extranjeros en el País, no fue muy liberal al triunfo y mantuvo la situación de los extranjeros poco más o menos en la misma que habían tenido durante el régimen colonial, aunque desde el 16 de mayo de 1823 se autorizó al Ejecutivo para expedir cartas de naturalización en favor de los que las solicitaran y el 7 de octubre del mismo año el Congreso autorizó a los extranjeros para poder adquirir negociaciones mineras, lo que estaba prohibido por la legislación española. Con el deseo de fomentar la colonización, el Congreso el 18 de agosto de 1824 dio a los extranjeros que se establecieran en México, toda clase de garantías en sus personas y en sus propiedades, y en el Decreto de 12 de marzo de 1828 se ordenó que los extranjeros establecidos conforme a las leyes, tuvieran la protección y gozaran de los derechos civiles que esas leyes concedieran a los mexicanos, a excepción de adquirir propiedad territorial rústica que no podía obtenerse sino por los naciona

lizados. La diferencia fue notable en el tratamiento dado a -- los españoles, pues desde el Decreto de 10 de mayo de 1827 se -- prohibió que ejercieran cargos o empleos públicos y, en el de -- 20 de diciembre de 1827 se ordenó la expulsión de los españoles, ley que fue derogada por la de 20 de marzo de 1829. Hasta el -- día 11 de marzo de 1842, el General Santa Anna como Presidente-Provisional de la República, permitió a los extranjeros, a la -- adquisición de propiedades urbanas y rústicas por compra, adjudicación, denuncia o cualquier otro título establecido por las -- leyes, pero el mismo General Santa Anna en disposición de 23 de septiembre de 1841, prohibió a los extranjeros en todo el terri -- torio mexicano el comercio al menudeo.

A pesar de todas las prohibiciones, dificultades y varia-- ción en las leyes, lo cierto es que los extranjeros tuvieron con -- siderables privilegios y fueron tratados en muchos casos con -- más consideraciones que los nacionales, sobre todo cuando los -- representantes de Potencias extranjeras ocurrieron exigiendo -- hasta con insolencia protección y privilegios para sus naciona -- les. El movimiento anterior a la Constitución de 1857, culminó con La Ley de Extranjería y Nacionalidad de 30 de enero de 1854 la primera que en nuestra legislación fue puesta en vigor y con -- tiene disposiciones sistemáticas, siendo de notar que esa ley -- estuvo vigente legalmente por poco tiempo, pues la revolución -- de Ayutla derogó todas las leyes expedidas en la administración del General Santa Anna. A pesar de esa derogación, esa ley se --

lizados. La diferencia fue notable en el tratamiento dado a -- los españoles, pues desde el Decreto de 10 de mayo de 1827 se -- prohibió que ejercieran cargos o empleos públicos y, en el de -- 20 de diciembre de 1827 se ordenó la expulsión de los españoles, ley que fue derogada por la de 20 de marzo de 1829. Hasta el -- día 11 de marzo de 1842, el General Santa Anna como Presidente-Provisional de la República, permitió a los extranjeros, a la -- adquisición de propiedades urbanas y rústicas por compra, adjudicación, denuncia o cualquier otro título establecido por las -- leyes, pero el mismo General Santa Anna en disposición de 23 de septiembre de 1841, prohibió a los extranjeros en todo el terri-torio mexicano el comercio al menudeo.

A pesar de todas las prohibiciones, dificultades y varia--ción en las leyes, lo cierto es que los extranjeros tuvieron con-siderables privilegios y fueron tratados en muchos casos con -- más consideraciones que los nacionales, sobre todo cuando los -- representantes de Potencias extranjeras ocurrieron exigiendo -- hasta con insolencia protección y privilegios para sus naciona--les. El movimiento anterior a la Constitución de 1857, culminó con La Ley de Extranjería y Nacionalidad de 30 de enero de 1854 la primera que en nuestra legislación fue puesta en vigor y con-tiene disposiciones sistemáticas, siendo de notar que esa ley -- estuvo vigente legalmente por poco tiempo, pues la revolución -- de Ayutla derogo todas las leyes expedidas en la administración del General Santa Anna. A pesar de esa derogación, esa ley se-

tuvo en cuenta por algún tiempo sin que se citara expresamente, pero si aplicandola como se puede ver en la circular de 20 de febrero de 1861 expedida por la Secretaría del Estado y del despacho de Justicia, y en la declaración que el Ministro de Relaciones Exteriores, señor Lerdo de Tejada hizo al contestar el 8 de noviembre de 1870 a la consulta del Gobernador de Veracruz - respecto al régimen de extranjeros.

En todos los tratados de amistad, comercio y navegación celebrados por México independiente, desde el primero que fue celebrado con la Gran Bretaña el 6 de abril de 1825, se encuentran las mismas disposiciones sobre el tratamiento y protección a los extranjeros bajo base de igualdad con los nacionales. -- Aunque esos Tratados no fueron ratificados, y por lo mismo, no tuvieron valor de leyes en la República Mexicana, es de notar - que en general la idea dominante en todos ellos es la de tratar a los extranjeros con pocas diferencias con los nacionales. (-- Véase el Tomo II del Derecho Internacional Mexicano. Edición -- Oficial, México , MDCCCLXXVIII.)

La Constitución Federal de febrero de 1857, fue de las primeras que en el Mundo reconocieron los Derechos del Hombre como base y objeto de las Instituciones sociales, igualando para el goce de esos derechos a los extranjeros y a los nacionales, - - pues no hubo más diferencia que la del derecho de expulsar al - extranjero pernicioso. México tuvo la gloria de haber estableci

do desde 1828 el precedente del trato igual de extranjeros y nacionales en el goce de los derechos civiles, igualdad que fue reconocida en Europa hasta que el triunfo de la teoría de Mancini impuso el artículo 3º del Código Civil italiano de 1866. - La Constitución Federal de 1917 restringió los derechos de los extranjeros, aunque en principio conservó el goce de las garantías constitucionales para todos los individuos sin distinción. Sin embargo, esa Ley Constitucional, sus Reglamentarias y otras disposiciones, han venido reduciendo las capacidades de los extranjeros, la adquisición de propiedades y formación de sociedades, así como el ingreso y estancia en la República. Desgraciadamente el movimiento es mundial y ha hecho que se vuelva a las restricciones sobre entrada y necesidad de pasaportes y cartas de seguridad, disposición que la Constitución de 1857 había abolido terminantemente. Las agudas teorías de nacionalismo y las circunstancias por las que atraviesa el Mundo, han hecho que las leyes de los Estados sean cada día más exigentes por lo que ve a los extranjeros, aunque en México las leyes no han llegado al extremo y con muy pocas restricciones constitucionalmente el extranjero, personas físicas y Morales y los nacionales, tienen las mismas garantías.

La Ley de Extranjería y Naturalización de 28 de mayo de 1886, conocida con el nombre de Ley Vallarta, por el nombre de su autor el ilustre jurista Licenciado Ignacio Luis Vallarta fue un gran adelanto para fijar la condición de los extranjeros

en México y aunque tiene el gran defecto de haber ampliado los preceptos constitucionales, precisó la igualdad de nacionales y extranjeros en el goce de los derechos civiles y unificó la legislación nacional declarando que los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Distrito Federal debían aplicarse en toda la República a los extranjeros, porque solamente la Ley federal puede modificar o restringir los derechos civiles de que gozan. (Artículo 32). Ese mandato, muy discutido en aquella época y -- muy difícil de aplicar prácticamente, como veremos después, fue reproducido en la ley de Nacionalidad y Naturalización de 5 de enero de 1934, que derogó expresamente la Ley de Extranjería y Naturalización y que es la que rige actualmente con algunas modificaciones. Al estudiar el derecho positivo mexicano, estudiaremos las restricciones que las leyes migratorias imponen a los extranjeros y las que reglamentan la formación de sociedades y adquisición de propiedades inmuebles y concesiones. (13)

4. RESTRICCIONES EN EL GOCE DE ALGUNAS GARANTIAS INDIVIDUALES A EXTRANJEROS EN EL DERECHO POSI- TIVO MEXICANO

1.- Restricción general en materia política. El segundo párrafo del artículo 33 constitucional estipula:

"Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país".

Este precepto no sólo excluye a los extranjeros del goce de los derechos políticos que competen a los ciudadanos sino que agrega la prohibición de tomar ingerencia en los asuntos políticos.

Hay una diferencia entre no conceder derechos por una parte, y por la otra, imponer una obligación de abstención. El artículo 33 en estudio impone una obligación negativa de no hacer para el extranjero. El artículo 33 de la Constitución fija por tanto una restricción general política.

Es congruente la disposición constitucional en análisis con la tendencia más generalizada de excluir a los extranjeros del goce de derechos políticos.

Cabe mencionar la circunstancia de que la prohibición contenida en el segundo párrafo transcrito del artículo 33 constitucional no tiene asignada una sanción y, por tanto, independientemente de que sea justificada la prohibición a los extranjeros de inmiscuirse en asuntos de índole política, sería conveniente fijar la sanción correspondiente pues la sanción no es necesariamente la expulsión del país ya que para que ésta proceda debe juzgarse inconveniente la permanencia del extranjero en el país, en el entendido de que inmiscuirse un extranjero en asuntos políticos no siempre hace inconveniente su permanencia en el país.

Por otra parte, sería recomendable que la Ley secundaria -- que reglamenta el artículo 33 Constitucional además de indicar la noción de asuntos políticos del país, fijara la autoridad encargada de tipificar la conducta del extranjero como violatoria de prohibición y de sancionar al extranjero.

II. Restricción a la garantía de audiencia. El artículo 14 constitucional consagra, en su segundo párrafo la garantía de audiencia en los siguientes términos:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de -- sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio se -- guido ante los tribunales previamente establecidos, en el que -- se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y con -- forme a leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Los extranjeros no gozan de esta garantía cuando se reúnen -- los extremos previstos por el artículo 33 Constitucional, es -- decir, cuando el Ejecutivo de la Nación hace uso de la facultad -- exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediata -- mente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya -- permanencia juzgue inconveniente.

La claridad del texto del artículo 33, al consagrar la men -- cionada facultad exclusiva del Ejecutivo de la Unión casi hace -- innecesario citar el dato de que la Suprema Corte de Justicia -- de la Nación ha corroborado que no habrá juicio previo y que -- por tal motivo contra el ejercicio de esa facultad es improce -- dente conceder la suspensión.

III. Restricción al derecho de petición. El artículo 8^a -- de la Constitución dispone:

"los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejer -- cicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por -- escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia polí --

tica sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República."

"A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tienen la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

Como se desprende de la última parte del primer párrafo de este dispositivo, el derecho de petición en materia está reservado a los ciudadanos de la República y, a contrario sensu, los no ciudadanos, dentro de los que están incluidos los extranjeros, no gozan de este derecho en materia política.

IV. Restricción al derecho de asociación. Establece el artículo 9º de la Constitución:

"No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar".

A contrario sensu, los no ciudadanos de la República --entre los que se encuentran los extranjeros-- no podrán asociarse o reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Tanto la limitación del artículo 8^a como la del 9^a, están englobadas dentro de la restricción general que en materia política enuncia el segundo párrafo del artículo 33 constitucional.

V. Restricción a los derechos de ingreso, salida y tránsito. El artículo 11 Constitucional estipula:

"Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio, y mudar de residencia, - sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en -- los casos de responsabilidad criminal o civil, y a los de la autoridad administrativa por lo que toca a las limitaciones que - impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad - general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".

Como regla general se plasma en este precepto, que consigna la libertad de tránsito y el derecho de ingreso y salida del país, una igualdad entre nacionales y extranjeros pues se refiere el precepto a "todo hombre".

No obstante esa igualdad en términos genéricos, ya en particular. La última parte del precepto entraña la posibilidad de subordinar los derechos de ingreso, salida y tránsito en la Re-

pública a las facultades de la autoridad administrativa por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre extranjeros perniciosos. Por tanto, para que pueda producirse la restricción contenida en la parte final del artículo 11 constitucional transcrito, es menester la reunión de los siguientes requisitos:

- a) Que la restricción la prevea una disposición legislativa sobre extranjeros perniciosos;
- b) Que la restricción la imponga una autoridad administrativa; y
- c) Que se trate de un extranjero pernicioso.

También como limitación al derecho de ingreso y salida al país y tránsito dentro del territorio, de la redacción del artículo 11 constitucional se desprende que el legislador ordinario, a quien el Constituyente le delega facultades al efecto, puede subordinar los derechos de ingreso, tránsito y salida en el territorio de la República, a limitaciones legales relativas a emigración y salubridad general de la República. En opinión del maestro Arellano García, dice que las restricciones referidas puedan limitar los derechos de los extranjeros a transitar, ingresar o salir de la República es menester la reunión de los siguientes requisitos:

a) Que las limitaciones a extranjeros para entrar, transitar o salir de territorio de la República estén previstas en le yes.

b) Que las leyes en que se contengan esas limitaciones se refieren única y exclusivamente a emigración, inmigración o salubridad general de la República.

c) Que las limitaciones concretas las establezcan las auto ridades administrativas.

d) Esas limitaciones nunca deben llegar al extremo de hacer nugatorias las prerrogativas de ingreso, tránsito y salida que consagra el artículo 11 constitucional.

VI. Restricción en materia militar. La segunda parte del primer párrafo del artículo 32 constitucional dice:

"...En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública."

La exclusión de los extranjeros es categórica y clara en to dos conceptos. Se restringe la libertad de trabajo consagrado por los artículos 4° y 5° constitucionales. Esta limitación es tá en congruencia con el artículo 31 constitucional que sólo es tablece respecto de los mexicanos el servicio militar obligato

rio en la fracción III. El jus avocandi, conforme al criterio-legislativo mexicano sólo existe a favor del Estado respecto de los mexicanos y no respecto a los extranjeros.

En el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución - se exige, para pertenecer a la marina nacional de guerra o a la fuerza aérea y desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, - ser mexicanos por nacimiento.

Razones más explicables de seguridad, han excluido en la materia castrense no sólo a los extranjeros sino aún a los mexicana por naturalización.

VII. Restricciones en materia aérea y marítima. El mismo - artículo 32 Constitucional exige el requisito de ser mexicano - por nacimiento para tener la calidad de capitán, piloto, patrón, maquinista, mecánico y, en general, para todo el personal que - tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la - bandera o insignia mercante mexicana.

También exige la calidad de mexicano por nacimiento para de desempeñar los cargos de capitán de puerto, y todos los servicios de practicaaje y comandante de aeródromo.

Las mismas razones obvias de protección a la seguridad nacional han encausado estas limitaciones que restringen lici---

tamente y, dentro de la Constitución las garantías individuales a favor de los extranjeros.

VIII. Restricción en materia aduanal. Es necesaria, conforme al artículo 32 constitucional, la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar todas las funciones de agente en la República.

Por lo mismo, los extranjeros tienen la restricción relativa que reduce la esfera de acción prevista como garantía individual en los artículos 5° y 4° constitucionales.

IX. Restricción en servicios, cargos públicos y concesiones: Se establece en la primera parte del artículo 32 Constitucional que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

Esta restricción, a diferencia de otras, no excluye el derecho, sólo lo posterga dándole preferencia a los mexicanos.

X. Restricción en materia religiosa. Establece el artículo 130 Constitucional en su octavo párrafo:

"Para ejercer en los Estados Unidos Mexicanos el ministerio de cualquier culto, se necesita ser mexicano por nacimiento."

Consecuentemente, los extranjeros tienen establecido a su cargo la limitación respectiva a las garantías establecidas por los artículos 4° y 5° Constitucionales.

XI. Restricción al derecho de propiedad. La fracción I -- del artículo 27 Constitucional establece en su primer párrafo.

"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 o aguas. 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 aquellos; bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubiesen adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de la frontera y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas".

Del texto transcrito, podemos extraer las siguientes conclu

siones:

A) Se incapacita jurídicamente a las personas físicas y sociedades de nacionalidad extranjera para adquirir el derecho de propiedad sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.

Estimamos atingente el obstáculo jurídico insuperable que se estipula en la fracción I del artículo 27 Constitucional. Sólo es de criticarse la redacción del precepto en lo siguiente:

a) Habla de dominio directo y no es el dominio directo, cuyo alcance está precisado en el cuarto párrafo del artículo 27 Constitucional al que se refiere pues, de ese dominio directo también están excluidos los mexicanos, se refiere a la propiedad derivada susceptible de enajenarse a particulares. Por tanto, en esto debería ser más preciso el dispositivo.

b) Debe eliminar no solamente la posibilidad de adquisición del dominio o propiedad sino la posibilidad de adquirir de cualquier derecho que implique un poder jurídico del extranjero sobre tierras y aguas ubicadas en las zonas fronterizas y costeras prohibidas.

B) Faculta a las sociedades mexicanas en los mismos términos que a las personas físicas mexicanas para adquirir el domi-

nio de tierras, aguas y sus accesiones y para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, sin tomar en consideración que puede haber sociedades mexicanas cuyos socios sean extranjeros y que indirectamente pueden violar las limitaciones a su -- cargo utilizando como medio sociedades mexicanas.

C) Condiciona la adquisición del dominio de tierras y -- aguas y concesiones de explotación de minas y aguas, por extranjeros, fuera de la zona prohibida, a que los extranjeros 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 beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

Esta obligación impuesta a los extranjeros de no invocar la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a los bienes-- o concesiones que adquieran es conocida en el ámbito del Dere-- cho Internacional con el nombre de "clausula Calvo". "Dicha -- Cláusula representa una reacción de la América Latina contra la interposición diplomática ejercida por países poderosos para re-- presentar a sus nacionales ante las autoridades en reclamacio-- nes por daños originados en sus propiedades y pretendiendo in-- demnizaciones desproporcionadas."

Estimamos necesario conservar una fórmula que limite los -- derechos de los extranjeros en materia de adquisición de bienes y concesiones pues, así lo dicta la experiencia sufrida por -- nuestro país en materia de reclamaciones hecha valer por vía -- diplomática en representación de los intereses de los extranjeros.

No obstante lo anterior, nos preocupa la réplica de los Estados poderosos a la "cláusula Calvo", en el sentido de que, si bien el particular extranjero ha renunciado a invocar la protección de su gobierno, su gobierno no ha renunciado su derecho y deber de protegerlo. (14)

(14) Carlos Arellano García, *Obra Citada*, págs. 331 a 337

5. LA CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS EN EL
DERECHO INTERNO Y EN EL DERECHO INTERNACIONAL.

La condición jurídica de los extranjeros está regida tanto por el Derecho interno de cada Estado, así como por norma de -- derecho internacional.

Adolfo Miaja de la Muela, se expresa: "La potestad que cada Estado posee en materia de extranjería para dictar sus propias normas, necesariamente ha de conocer otros límites impuestos por el Derecho internacional que las obligaciones estipuladas con otros países". (15)

La doctrina es unánime al establecer que la condición jurídica de los extranjeros está sujeta doblemente al Derecho interno de los Estados y a las normas del Derecho Internacional.

En efecto, esta doble regulación la menciona Niboyet cuando dice: "Negar a un Estado el derecho de determinar en su territorio con absoluta independencia los derechos de que han de go-

(15) Miaja de la Muela, Adolfo. Derecho Internacional Privado. Tomo II. 3^a. Ed. Madrid 1963.

zar los extranjeros sin preocuparse de las legislaciones de los demás países, implicaría una restricción a la soberanía del mismo en lo que ella tiene de más sagrado. Conviene, sin embargo, asegurar al extranjero el minimum de derechos exigido por el -- respeto a las reglas del Derecho de gentes." Más adelante, este autor vuelve a corroborar esta sujeción dual de la condición jurídica de extranjeros al Derecho y al Derecho Internacional -- cuando afirma: "En principio, cada Estado determina, con absoluta soberanía en su territorio, la condición de extranjeros.-- Y decimos en principio porque esta regla no se admite más que -- con la reserva de un cierto minimum, el cual se considera necesario para infringir las reglas del Derecho de Gentes y para no exponerse a sus sanciones". Aún, por tercera vez, este autor se produce en el mismo sentido cuando expresa: "Cada país es dueño de reglamentar dentro de sí la condición de los extranjeros en la forma que estime conveniente. Pero ningún país es libre, no obstante, para proceder arbitrariamente en este aspecto, abusando de su soberanía. Conforme a las normas actuales -- del Derecho de gentes, es decir, del Derecho común internacional, se reconoce a los extranjeros un cierto minimum de derechos que ningún Estado podría rehusarles sin correr el riesgo -- de colocarse fuera de la comunidad internacional."

El catedrático de la Universidad de Viena, Alfredo Verdross al hablar de un Derecho de Extranjería le otorga el doble cariz de internacional o interno y sobre el particular sostiene: ---

"El derecho interno de extranjería puede rebasar el ámbito del derecho de extranjería internacional. Este es el caso cuando los Estados confieren a los extranjeros mayores derechos que -- los que impone el Derecho Internacional. El Derecho interno de extranjería no ha de ser nunca inferior al mínimo prescrito por el Derecho Internacional. Tales normas serán válidas en el orden jurídico interno, pero los Estados perjudicados tendrán derecho a reclamar su derogación o modificación con arreglo a los procedimientos que el Derecho Internacional ofrece."

Tal coexistencia de normas de Derecho Internacional y de Derecho Interno, al regular la condición jurídica de extranjeros-- también la reafirma el ex-profesor de la Universidad de Guadalara, Alberto G. Arce, al expresar: "El Derecho interno fija -- y determina la condición de los extranjeros en cada Estado, pero ese Derecho interno no debe proceder arbitrariamente y está-- subordinado a reglas universales, que se imponen independiente-- mente de los tratados, como lo reconoció el Instituto de Dere-- cho Internacional en su primera sesión en Ginebra en 1874, como lo admiten la mayor parte de los publicistas y muchos de los re-- cientes tratados como el de Lausanne..."

En la misma forma se pronuncia el catedrático de la Univer-- sidad de Valencia, José Ramón de Orués y Arregui: "Cada Estado-- reglamenta la condición jurídica de los Extranjeros como bien -- le parece, al igual que se observó en materia de nacionalidad;--

constituye una prerrogativa del Derecho interior. Ello es cierto; pero no lo es menos, que ningún Estado puede, con patente -- abuso de su competencia, utilizar la arbitrariedad y menos la -- negación de atributos jurídicos, al extranjero."

En opinión del maestro Carlos Arellano García dice que los Estados están en posibilidad de estatuir, en su Derecho Interno, sobre la condición jurídica de los extranjeros, y al hacerlo, no tienen más límite que la no afectación de un mínimo de derechos que el Derecho Internacional consagra a favor de los extranjeros. Si se atenta contra este límite, surgirá la responsabilidad internacional por infracción a las reglas del Derecho de -- Gentes obligatorias para los Estados como sujetos de la comunidad internacional. Tal responsabilidad será exigida por el Estado del cual es nacional el extranjero cuyo mínimo de derechos no fue respetado. Al lado de la responsabilidad internacional -- emergerá la responsabilidad interna, el Estado responderá ante sus propios tribunales de la infracción a los derechos del extranjero, consagrados por el Derecho interno o consagrados por el Derecho Internacional. (16)

(16) Carlos Arellano García, Obra Cita, Págs. 282 al 284.

6. TRATADOS EN MATERIA DE CONDICION DE EXTRANJEROS SUSCRITOS -
POR MEXICO.

Excede en mucho los límites que nos hemos trazado en la --
realización del presente estudio el análisis exhaustivo de to--
dos los tratados internacionales vigentes que ha suscrito nues--
tro país y en los que, en una y otra forma, se establecen dere--
chos y obligaciones de mexicanos en el extranjero o bien dere--
chos y obligaciones de extranjeros en México.

1. Por la especialidad del tema, juzgamos como el más im--
portante tratado internacional que obliga a nuestro país la Con
vención sobre Condiciones de los Extranjeros, que fue firmada -
en la Habana, el 20 de febrero de 1928, por los veinte países --
americanos que asistieron a la VI Conferencia Panamericana.

Analizaremos el contenido del tratado:

A) En el artículo 1° se establece el derecho de los Esta--
dos para establecer, por medio de leyes, las condiciones de en--
trada y residencia de los extranjeros en sus territorios.

Constituye una garantía de seguridad jurídica, para evitar
la incertidumbre y la arbitrariedad, que sean las leyes las que
establezcan las condiciones de entrada y residencia de los ex--
tranjeros en el territorio de los Estados signatarios. Esto --

quiera decir que acuerdos económicos de los Poderes Ejecutivos no pueden afectar a los extranjeros en los que se refiere a entrada y residencia y la autoridad competente es el Poder Legislativo.

B) El artículo 2° consigna la subordinación, en los mismos términos que los nacionales, de los extranjeros a la jurisdicción y leyes locales.

Este precepto es una reafirmación de la plena soberanía de los Estados suscriptores del tratado en estudio y una corroboración del principio general de que la norma predominante es la de que la ley nacional es la competente para determinar los derechos y obligaciones de los extranjeros siempre que se respeten las normas pactadas en los tratados internacionales.

C) El artículo 3° excluye a los extranjeros de la obligación del servicio militar. Mantiene la obligación de los domiciliados para prestar servicios de policía, bomberos o milicia para la protección de la localidad de sus domicilios; contra catástrofes naturales o peligros que no provengan de la guerra.

Este dispositivo es el que dio lugar a una reserva de los Estados Unidos de América.

D) El artículo 4° de la Convención en estudio establece -

el deber de los extranjeros a las contribuciones ordinarias o --
extraordinarias, así como a los empréstitos forzosos siempre --
que tales medidas alcancen a la generalidad de la población.

En materia tributaria este precepto consagra una igualdad-
de trato a nacionales y extranjeros.

Se justifican las obligaciones fiscales a cargo de extran-
jeros en cuanto a que ellos también se benefician de la activi-
dad estatal que tiende a la satisfacción de las necesidades co-
lectivas.

E) El artículo 5° de la Convención establece el deber de-
los Estados de reconocer a los extranjeros, domiciliados o tran-
seuntes todas las garanías individuales que reconocen a favor-
de sus nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales,
sin perjuicio en cuanto concierne a los extranjeros, de las ---
prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades -
del ejercicio de dichos derechos y garantías.

Respecto a este precepto, podemos comentar lo siguiente:

a) Sigue un sistema diferente al de la Constitución de --
1917. La Constitución de 1917 no reconoce derechos o garantías
individuales anteriores a ella, la Constitución es quien otorga
esas garantías individuales;

b) Establece una equiparación de nacionales y extranjeros como regla general, aunque permite regular legislativamente la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías. Consideramos que, no hay oposición con las restricciones a los extranjeros establecidas por nuestra legislación constitucional, sobre todo en materia de propiedad puesto que lo único que ha de evitarse es que se hagan nugatorias las garantías individuales o derechos civiles esenciales, lo que no ocurre en las limitaciones constitucionales.

c) Para impedir un desacatamiento al convenio internacional en estudio, la Cámara de Senadores aprobó la Convención con la reserva, respecto de este precepto, consistente en que el Gobierno Mexicano interpreta el principio consignado en el artículo 5° de la Convención, de sujetar a las limitaciones de la Ley Nacional, la extensión y modalidades del ejercicio de los derechos civiles esenciales de los extranjeros, como aplicable también a la capacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacional.

F) El artículo 6° de la Convención establece que los Estados pueden, por motivo de orden o de seguridad pública, expulsar al extranjero domiciliado, residente o simplemente de paso por su territorio.

Asimismo, estipula que los Estados están obligados a reci-

bir a los nacionales que, expulsados del extranjero, se dirijan a su territorio.

En la primera parte, el precepto elimina la arbitrariedad en la expulsión de los extranjeros puesto que la condiciona a - que la expulsión sea motivada en razones de orden o seguridad - pública.

La posibilidad de expulsión se hace extensiva para todo tipo de extranjeros puesto que se menciona a los domiciliados, -- residentes o transeuntes.

Naturalmente que la efectividad de la expulsión depende de la posibilidad de que el extranjero expulsado sea admitido por su país. Así se justifica plenamente la obligación impuesta a los Estados de recibir a sus nacionales expulsados del extran--jero.

La Cámara de Senadores de nuestro país, en cuanto a este - precepto hizo la reserva de que el derecho de expulsión será - - siempre ejercido por México en la forma y con la extensión esta blecida por su Ley Consitucional.

G) El artículo 7° de la Convención contiene la prohibi- - ción a los extranjeros de inmiscuirse en las actividades políti cas privativas de los ciudadanos del país en que se encuentre y

previene que si el extranjero lo hiciere, quedará sujeto a las sanciones previstas en la legislación local.

Se adopta el criterio uniforme de exclusión de extranjeros en el ejercicio de derechos políticos y se va más allá puesto - que se faculta al Estado para sancionar con sus propias normas - la violación a esta prohibición.

II) El artículo 8° de la convención deja a salvo los compromisos adquiridos con anterioridad por los Estados signatarios y el artículo 9° establece que la Convención, después de firmada - quedará sometida a las ratificaciones de los Estados signatarios.

II. Estimamos muy pertinente citar en segundo término, entre los tratados de mayor relevancia sobre condición jurídica - de extranjeros, suscritos por México, la "Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados", celebrada en Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933, y ratificada por México el 1° de octubre de 1935 (Séptima Conferencia Internacional Americana).

En dicha Convención, en el artículo 9° se aborda un tema - típico de condición jurídica de extranjeros al estipularse lo - siguiente:

"La jurisdicción de los Estados en los límites del territorio nacional se aplica a todos los habitantes. Los nacionales y los extranjeros se hallan bajo la misma protección de la legislación y de las autoridades nacionales y los extranjeros no podrán pretender derechos diferentes, ni más extensos que los de los nacionales."

Los Estados Unidos hicieron reserva prácticamente de todos los preceptos de la Convención.

En dicha disposición de la Convención se reafirma una vez más el sometimiento o subordinación de los extranjeros a la jurisdicción nacional.

Se destaca de nueva cuenta la tendencia latinoamericana de establecer una igualdad de derechos de nacionales y extranjeros y sobre todo la limitación en cuanto a que los extranjeros no podrán pretender derechos diferentes, ni más extensos que los nacionales. Ya hemos insistido en que esta postura latinoamericana es la lógica reacción a una política de Estados poderosos de utilizar la representación diplomática para patrocinar a sus nacionales en reclamaciones frecuentes injustas y exageradas.

La existencia de privilegios a favor de extranjeros es condenable desde el doble ángulo de que menoscaba la soberanía nacional y etenta contra la igualdad de los gobernados.

III. Como tercer documento, obtenido en los trabajos de una Conferencia Internacional Americana, en la Novena Conferencia, celebrada en Bogotá, Colombia, también se estableció un muy importante principio en materia de condición jurídica de extranjeros.

Dice el artículo VII del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas "Pacto de Bogotá" lo siguiente:

"las Altas Partes Contratantes se obligan a no intentar reclamación diplomática para proteger a sus nacionales, ni a iniciar al efecto una controversia ante la jurisdicción internacional, cuando dichos nacionales hayan tenido expeditos los medios para acudir a los tribunales domésticos competentes del Estado-respectivo."

Es por tanto, necesario que el extranjero agote los recursos ante los tribunales domésticos competentes del Estado respectivo.

En relación con este dispositivo, los Estados Unidos de América hicieron una reserva en los siguientes términos:

"El Gobierno de los Estados Unidos de América no puede aceptar el artículo VII relativo a la protección diplomática y al agotamiento de los recursos. Por su parte, el Gobierno de -

los Estados Unidos mantiene la regla de la protección diplomática, incluyendo la regla del agotamiento de los recursos locales por parte de los extranjeros, tal como lo dispone el derecho -- internacional."

Respecto de la situación que se desprende de este procepto -- y la reserva correspondiente hecha por los Estados Unidos de -- América podemos mencionar lo siguiente:

a) Únicamente difieren los Estados Unidos de América el -- uso de la protección diplomática.

b) Sin la aceptación por parte de los Estados Unidos de -- América del artículo VII, dado su carácter de Estado poderoso -- con abundante actuación a través de sus nacionales en este he-- misferio, desde el punto de vista práctico deja de surtir sus -- principales efectos la prohibición a intentar la reclamación -- diplomática de protección a nacionales.

c) Urge que los Estados afectados por la posibilidad de -- interpretación diplomática perfeccionen su sistema interior de -- protección frente a la reclamación diplomática a falta de una -- norma internacional aceptada por los Estados poderosos, entre -- ellos, los Estados Unidos de América.

IV. La Declaración Universal de Derechos Humanos procla--

mada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas no fue redactada en forma de tratado y por tanto no ha requerido la firma ni la ratificación de parte de nuestro país, ni de ningún otro Estado. Por tanto, no tiene rigurosamente el carácter de una norma jurídica internacional, aunque convenimos en que tiene una gran autoridad moral. En particular, en el tema que estamos estudiando de condición jurídica de los extranjeros, consagra a favor de éstos prerrogativas importantes individuales y sociales que permitirán a los legisladores reflexionar muy seriamente sobre el acatamiento de los principios morales que consigna respecto de las diversas normas nacionales relativas al trato a extranjeros.

Los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración establecen la igualdad de los hombres en la forma más amplia posible.

Los artículos 3, 4, 5, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26 y 27 establecen el respeto a los derechos fundamentales del hombre como son: la vida, libertad, seguridad, integridad corporal, reconocimiento a su personalidad jurídica, domicilio, familia, correspondencia, honra, reputación, nacionalidad, matrimonio, propiedad, religión, expresión, asociación, reunión, seguridad social, trabajo, salario, asociación profesional, educación, nivel de vida adecuado, cultura.

El artículo 8° de la Declaración establece el acceso de --

los hombres a una justicia efectiva ante los tribunales nacionales para la defensa de sus derechos fundamentales.

El artículo 9° de la Declaración establece que nadie puede ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

El artículo 10 consigna la garantía de audiencia pública - en materia penal.

Los artículos 10 y 11 contienen garantías a favor de los - acusados en materia penal.

El artículo 13 de la Declaración establece la libertad de tránsito y de elección de residencia.

El artículo 14 de la Declaración consigna el derecho de - asilo.

El artículo 21 de la Declaración plasma los derechos políticos de los hombres.

Comentario muy especial y elogioso requiere la Declaración Universal de Derechos Humanos en cuanto a la amplitud de horizontes y de tutela al individuo para asegurarle una vida decorosa y digna acorde con los avances de la civilización. Estimamos que es un documento con alto grado de moralidad que indis-

cutiblemente orientará la vida de la humanidad a senderos de mayor respecto a la persona humana.

También en forma singularizada exteriorizamos nuestro beneplácito por el artículo 28 de la Declaración que propende a la efectividad de los derechos y libertades que proclama la Declaración.

Justo es reconocer que nuestro país, antes de la Declaración a estudio ya consignaba en su legislación consuetudinaria y ordinaria la mayor parte de los derechos y libertades consignados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esto -- sin perjuicio de que admitamos que la Declaración, por su amplitud y previsión, es un documento que deberá inspirar al -- legislador mexicano para perfeccionar sus proclamas internas y sobre todo para que asegure la efectividad de sus derechos y -- libertades. (17)

CAPITULO II

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROPIEDAD.

Después de buscar en las obras clásicas y vigentes sobre la adquisición de propiedad inmueble por los extranjeros y las -- sociedades extranjeras; autores de cuyas obras mencionaré algunos al finalizar este capítulo, tuve la oportunidad de descubrir que la obra más completa y explicativa referente a esta -- investigación era "LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO" editada -- por el Congreso de la Unión en el año de 1967; por lo que a continuación me permito presentar un extracto de lo escrito en esta obra al respecto. En lo sucesivo mencionaré únicamente la -- página de donde tomé los datos o las ideas:

El artículo 27 Constitucional es el básico en materia de -- propiedad y de explotación de recursos naturales para toda la -- nación y parte del principio de que, originariamente los bienes pertenecen a la Nación y el Estado es libre para imponer a la -- propiedad las modalidades que estime pertinentes; por lo que es el capítulo medular de este trabajo.

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL FRACCION I

Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y so

ciudades mexicanas tiene derecho para adquirir el dominio de -- las tierras, aguas y sus accesorios 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 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 aquéllos; 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 tierras y aguas.

"IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán - adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren 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 objetivos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión o los de los Estados, fijarán en cada caso. (1)

(1) Constitución Política, Obra Citada. Págs. 26 y 27.

En estas fracciones se regula la capacidad para adquirir en propiedad, estableciendo como regla general que sólo los mexicanos tienen derecho. En cuanto a los extranjeros, se les impone como condición ineludible la de considerarse como nacionales respecto de los bienes adquiridos y no invocar la protección de sus gobiernos, y también señala las zonas en que por ningún caso pueden ser propietarios.

I. ANTECEDENTES:

1.- El Artículo 1o. del Decreto sobre Colonización dictado por el soberano Congreso General Constituyente de los Estados - Unidos Mexicanos el 18 de agosto de 1824 dice: "La Nación Mexicana ofrece a los extranjeros que vengan a establecerse en su territorio, seguridad en sus personas y en sus propiedades, con tal que se sujeten a las Leyes del País". (2)

El Artículo 4o. del mismo Decreto establece: "No podrán colonizarse los territorios comprendidos entre las veinte leguas - limítrofes con cualquiera nación extranjera, ni diez litorales - sin la previa aprobación del Supremo Poder Ejecutivo General". (3)

2.- El Artículo 19 del Decreto por el que se expulsa del país a los extranjeros de fecha 20 de marzo de 1829:

Los españoles que hayan de permanecer en la República, no podrá fijar en lo sucesivo su residencia en las costas, y a los que actualmente residan en ellas, podrá el Gobierno obligarlos-

(2) Pág. 583.

(3) Págs. 583 y 584

a que se internen en caso de que tema una invasión próxima de tropas enemigas (4)

"El artículo 21 fracción IV del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836 fechado en la Ciudad de México - el día 30 de junio de 1840 establece:

Los extranjeros introducidos legalmente en la República, gozarán:

IV. De la libertad de adquirir en la República propiedades raíces, con tal de que primero se naturalicen en ella, se casen con mexicano o mexicana y se arreglen a lo demás que prescribe la Ley relativa a estas adquisiciones.

Los de colonizadores se sujetarán a las reglas especiales de este ramo".(5)

"El artículo 70, fracción XXXVI del Segundo Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 2 de noviembre de 1842, previene que: "corresponde exclusivamente al Congreso Nacional:

(4) Pág. 584.

(5) Págs. 585 y 586

Decretar bases para la adquisición de bienes raíces por extranjeros, y arreglar en general todo lo concerniente a la colonización.

El Decreto de Colonización del Estado de Tamaulipas, publicado el 3 de octubre de 1843 en sus artículos 1o., 2o. y 4o., - establece:

"Artículo 1o.- El empresario se obliga a colonizar, trayendo a sus expensas, a lo menos mil familias belgas, alemanas y suizas, en el término de diez años al Departamento de Tamaulipas, y ponerlos en estado de dedicarse al cultivo de las tierras que les designen, estableciéndose dichas colonias precisamente a la distancia de veinte leguas de frontera" (6)

"El Artículo 2o.- Al efecto, el Gobierno cede en dicho departamento los terrenos baldíos con arreglo a la asignación que de ellos hace a cada persona el artículo 12 de la Ley del Congreso General de 18 de agosto de 1824, salvo siempre el derecho de propiedad y el que la nación tiene para que en lo litoral no se establezcan colonias". (7)

"Artículo 4o.- El empresario hará el repartimiento de tierras conforme al Artículo 2o. de este Decreto, y 12 de dicha --

(6) Pág. 587

(7) Pág. 587

Ley, que no permite se reúna en una sola mano como propiedad - más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de superficie de - abrevaderos". (8)

El Decreto sobre Colonización, fechado en la Ciudad de México, el 31 de mayo de 1875 establece:

"Artículo 1o.- Se autoriza al Ejecutivo para que entre tanto se expide la Ley que definitivamente determine y arregle todo lo relativo a colonización, haga ésta efectiva por su acción directa y por medio del contrato con empresas particulares bajo las siguientes bases:

III.- La de otorgar a los colonos: la naturalización mexicana y la ciudadanía en su caso a los naturalizados...." (9)

El Decreto sobre Colonización y Compañías deslindadoras promulgado por Manuel González, el 15 de diciembre de 1883, establece:

"Artículo 5o.- Para ser considerado como colono , y tener derecho a las franquicias que otorga la presente Ley, se necesi

(8) Págs. 614 y 615

(9) Págs. 614 y 615

ta que, siendo el inmigrante extranjero, venga a la República - con certificado de Agente Consular o de Inmigración, extendido a solicitud del mismo inmigrante, o de la compañía o empresa -- autorizada por el Ejecutivo para traer colonos... (10)

En este Decreto también se dice que los colonos deben acreditar sus buenas costumbres y ocupación que han tenido antes de su solicitud.

Los colonos además tenían derecho de gozar de varias exenciones.

"El artículo 12 del mismo Decreto establece: "Todo inmigrante extranjero que se establezca en una colonia, manifestará en el acto de establecer ante el Agente Federal de Colonización o ante el Notario o Juez respectivos, si tiene la resolución de - conservar su nacionalidad, o si desea obtener la mexicana que - le concede la parte tercera del Artículo 30 de la Constitución de la República". (11)

"Artículo 13.- Los colonos serán considerados con todos -- los derechos y obligaciones que a los mexicanos y extranjeros - en su caso, concede e impone la Constitución Federal, gozando - de las exenciones temporales que les otorga la presente Ley; pe

(10) Pág. 616

(11) Pág. 617

ro en todas las cuestiones que se susciten, sean de la clase - que fueren, quedarán sujetos a las decisiones de los tribunales de la República con absoluta exclusión de toda intervención extraña". (12)

"Artículo 15.- En los lugares destinados por el Gobierno - Federal para nuevas poblaciones, se concederá un lote gratis a los colonos mexicanos o extranjeros que quisieran establecerse en ellos, como fundadores; pero no adquirirán la propiedad de - dicho lote, sino cuando justifiquen que antes de los dos primeros años de establecidos, han fabricado en él habitación, perdiendo el derecho a la adquisición en caso contrario..." (13)

"Artículo 16.- Los mexicanos que residen en el extranjero - y que deseen establecerse en los lugares desiertos de las fronteras de la República, tendrán derecho a cesión gratuita de terreno, con las condiciones de la fracción III del artículo 3o., hasta de doscientas hectáreas de extensión, y el goce, por quin ce años de las exenciones que otorga la presente ley". (14)

"Artículo 17.- Queda autorizado el Ejecutivo para auxiliar a los colonos o inmigrantes, en los casos que lo crea convenien

(12) Pág. 617

(13) Págs. 617 y 618

(14) Pág. 618

te y con sujeción a las sumas que se consignen en las leyes de presupuestos, con los gastos de transporte de ellos y sus equipajes por mar y en el interior, por una vez, y hasta donde lleguen las líneas de ferrocarriles; con los de manutención gratis hasta por quince días, en los lugares que determine, y con herramientas, semillas, materiales para habitaciones, y animales para el trabajo y la cría, siendo reembolsable en los mismos términos que el valor de los terrenos, el de estas últimas ministraciones". (15)

"Artículo 21.- En compensación de los gastos que hagan las compañías en la habilitación de terrenos baldíos, el Ejecutivo podrá concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten, o de su valor; pero con las condiciones precisas de que no han de enajenar los terrenos que se les concedan a extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni en extensiones mayores que dos mil quinientas hectáreas; bajo la pena de perder en los dos casos las fracciones que hubieren enajenado contraviniendo a estas condiciones, y cuyas fracciones pasarán después de luego a ser propiedad de la Nación". (16)

"Artículo 22.- Los terrenos deslindados por las compañías, y con excepción de los que pudieren cederse a estas en compensación de gastos por su habilitación, serán cedidos a los colonos,

(15) Pág. 618

(16) Pág. 618

o quedarán reservados en los términos y condiciones que establecen los artículos 3o. y 4o. de esta Ley". (17)

"Artículo 24.- El Ejecutivo podrá celebrar contratos con - empresas o compañías, para la introducción a la República y el establecimiento en ella de colonos e inmigrantes extranjeros, - con las siguientes condiciones:

I.- Las compañías han de fijar el tiempo preciso dentro -- del cual han de introducir un número determinado de colonos.

II.- Los colonos o inmigrantes han de llenar las condicio- nes establecidas en los artículos 5o. y 6o. de la presente Ley.

III.- Las bases de los contratos que han de celebrar las - compañías con los colonos, se han de sujetar a la aprobación de la Secretaría de Fomento.

IV.- Las compañías han de garantizar a satisfacción del -- Ejecutivo, el cumplimiento de las obligaciones que contraigan - en sus contratos, en los que se han de consignar los casos de - caducidad y multa respectiva". (18)

(17) Pág. 618

(18) Págs. 618 y 619

"Artículo 25.- Las compañías que contraten con el Ejecutivo el transporte a la República y el establecimiento en ella -- de colonos extranjeros, disfrutarán por un término que no ha -- de exceder a veinte años, de las siguientes franquicias y exen-- ciones:

I.- Venta a largo plazo y módico precio de terrenos baldíos o de propiedad nacional, con el exclusivo objeto de colonizarlos.

II.- Excensión de contribuciones, excepto la del timbre, a los capitales destinados a la empresa.

III.- Exención de derechos de puerto, excepto los establecidos para mejoras en los mismos puertos, a los buques que por cuenta de las compañías conduzcan diez familias, por lo menos, de colonos a la República.

IV.- Exención de derechos de importación a las herramientas, máquinas, materiales de construcción y animales de trabajo y de cría, destinado todo exclusivamente para una colonia agrícola, minera o industrial, cuya formación haya autorizado el -- Ejecutivo.

V.- Prima por familia establecida, y otra menor por familia desembarcada; prima por familia mexicana establecida en co-

lonia de extranjeros.

VI.- Transporte de los colonos, por cuenta del Gobierno, - en las líneas de vapores y de ferrocarriles subvencionadas" (19)

"Artículo 26.- Las compañías extranjeras de colonización - se considerarán siempre como mexicanas, debiendo tener domici- lio en alguna de las ciudades de la República, sin perjuicio de las que se puedan establecer en el exterior, y estando obliga- das a constituir en el país una parte de su Junta Directiva y a tener uno o más apoderados en la misma República, ampliamente - facultados para entenderse con el Ejecutivo" (20)

"Artículo 27.- Todas las cuestiones que pudieren suscitar- se entre el Gobierno y las compañías, serán dirigidas por los - tribunales de la República y con arreglo a sus leyes, sin que - puedan tener ingerencia en ellas los agentes diplomáticos ex- - tranjeros". (21)

"Artículo 28.- Los particulares que destinen una parte o - el todo de terrenos de su propiedad para colonizarlos con diez- familias, por lo menos, de inmigrantes extranjeros, tienen dere

(19) Pág. 619

(20) Pág. 619

(21) Pág. 619

cho a que las colonias, que establezcan en ellos gocen de las mismas franquicias y exenciones que las colonias que establezca el Gobierno Federal, siempre que se sujeten a las condiciones que fije el Ejecutivo para asegurar el éxito de la colonia, y siempre que entre esas condiciones se consigne la de que los colonos han de adquirir, por compra o cesión, un lote de terreno para cultivo. El Ejecutivo podrá proporcionar colonos extranjeros a los particulares, estipulando con ellos las condiciones con las que los han de establecer, y podrá auxiliarlos también con los gastos de transporte de colonos". (22)

"Artículo 29.- La colonización de las islas de ambos mares se hará por el Ejecutivo Federal con sujeción a los preceptos de esta Ley, reservándose precisamente el Gobierno, en cada isla, una extensión de cincuenta hectáreas para usos públicos. En caso de que la isla no tuviere la superficie suficiente para hacer la separación prevenida en este artículo, no se hará en ella ninguna venta de terrenos, y sólo podrán concederse éstos en arrendamientos por corto plazo.

En las colonias que se establezcan en las islas, habrá siempre un número de familias mexicanas, que no sea menos de la mitad del número total de las familias colonizadoras".

Del mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916:

En el cuadragésimo sexto párrafo de este mensaje se establece la incapacidad de las sociedades anónimas, civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces.

En el cuadragésimo séptimo párrafo se dice que la prohibición anterior se debe a que el clero, ha burlado la prohibición de la Ley, cubriéndose de sociedades anónimas, que han adquirido grandes extensiones de tierra, y se debe poner remedio a esto, ya que de lo contrario, no tardará el territorio nacional en ir a parar de hecho o de una manera ficticia en manos de extranjeros.

El cuadragésimo octavo párrafo previene: "En otra parte se nos consulta la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometién dose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil de conseguir respecto de las sociedades las que, por otra parte, constituyen, como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad te

rritorial de la República. (23)

El séptimo párrafo del artículo 27 del Proyecto nos dice -- que "Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas-urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y -- fuera de las poblaciones; así como explotaciones mineras, de -- petróleo, así como vías férreas; pero no podrán adquirir ni administrar por sí propiedades rústicas en una superficie mayor - de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados. (24)

(23) Pág. 638

(24) Págs. 638 y 639

2. DEL DEBATE DEL CONSTITUYENTE DE 1917

En el Debate del Congreso Constituyente de 1916 se dijo -- que el artículo 27 debía ser el más importante de los contenidos en la Constitución, ya que en él se sientan las bases de -- todo el sistema de los derechos que tienen la propiedad raíz -- en un territorio nacional, para conceder garantías a la misma.

La propiedad, como se encontraba en esos momentos es la que se formó en la época colonial y es demasiado compleja. El Rey era dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dió a la propiedad, sobre todo a esos bienes el carácter de precaria. Todo podía ser de estos súbditos, mientras que el rey no dispusiera otra cosa. Los reyes españoles dieron el principio supremo de su autoridad sobre todos los bienes raíces de colonias. El rey era el dueño a título privado de los bienes y -- aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes -- de su patrimonio; pero dentro de este derecho de disposición, -- concedía a los pobladores ya existentes y a los llegados recientemente, derechos de dominio que tomaban las formas de derechos territoriales entonces en uso. A los españoles se les concedían derechos de dominio individuales y colectivos, pero en -- grandes extensiones y en forma de propiedad privada perfecta; -- en cambio a los derechos de dominio de los indios, eran algunas veces individuales y semejantes a los de los españoles, pero generalmente eran dados a comunidades y tenían la forma de una pro-

propiedad privada restringida parecida muchísimo al dominio útil - de los contratos censuales de la edad media. Los reyes, por el espíritu de una piadosa jurisprudencia respetaban las diversas formas de posesión, de hecho que mantenían muchos indios, incapaces aún, por falta de desarrollo evolutivo, de solicitar y de obtener concesiones expresas de derechos determinados.

Por virtud de la independencia, se dió una reacción contraria a la tradicional, se adoptó una legislación civil incompleta ya que no se refería más que a la propiedad plena y perfecta. Nuestro artículo 27 Constitucional vigente claramente expresa, como lo veremos después, dominio directo, lo que perfecciona el concepto. Esta legislación favorecía a las clases altas descendientes de los españoles coloniales pero se dejaban desamparados los indígenas.

Desconocidas por las leyes desde la independencia, la propiedad reconocida y la posesión respetada de los indígenas seguía si no de derecho, si de hecho, regidas por las leyes coloniales, pero los despojos sufridos eran muchos y daban lugar a represiones sangrientas. Este se agravó de la reforma en adelante, porque los fraccionamientos obligados de los terrenos comunales de los indígenas, si favorecieron la formación de la escasa propiedad pequeña, privó a los indígenas de nuevas tierras, ya que a expensas de las que antes tenían se formó la pequeña propiedad. Además la política económica seguida por la dictadu

ra favoreció tanto a las grandes propiedades que comenzaron a invadir por todas partes los terrenos de los indígenas, y lo peor fué que protegió por medio de leyes de baldíos los despojos de la propiedad pequeña. Y cuando se anunció la revolución, los grandes propietarios eran tan omnipotentes, que con algunos años más de dictadura se habría producido la total extinción de las propiedades pequeñas y de las propiedades comunes.

El instinto de las clases bajas del país, determinó la revolución y su fin se señalará en la nueva constitución.

Es absolutamente necesario que en lo sucesivo, nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad y que la Ley Constitucional no eluda, como lo hizo la de 1857 las cuestiones de propiedad por miedo a las consecuencias. La nación ha vivido durante cien años con los trastornos producidos por el error de haber adoptado una legislación extraña e incompleta en materia de propiedad y es preciso reparar ese error. Corresponde al Congreso reparar ese error de cien años.

En la legislación colonial existía el derecho de propiedad absoluta en el rey; bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación, quien viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y solo reconoce se otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo durante la época colonial

y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado.

La Legislación Civil, como ya lo mencionamos, no conoce más que la propiedad privada perfecta, no hay disposiciones que rijan el mundo de las comunidades, y cuando se presenta un asunto referente a éstas, se tienen que buscar las leyes aplicables en las compilaciones de la época colonial.

En el proyecto de iniciativa se reconocen las tres clases de derechos territoriales que realmente existen en el país; la de la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramas, o sea, la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad; y la de las posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo y su condición; a establecer la primera clase, van dirigidas las disposiciones de las fracciones I, II, III, V, VI y VII de la proposición que presentamos; a restablecer la segunda, van dirigidas las disposiciones de las fracciones IV y VII; a incorporar la tercera -- con las otras dos van encaminadas las disposiciones de la fracción XIII. Se titularán las posesiones no tituladas hasta ahora y las leyes deberán reconocer el de las propiedades privadas perfectas y de las propiedades privadas restringidas.

Con esto se trata de resolver las cuestiones de propiedad - que durante cien años han cubierto de ruina, empapado de lágrimas y manchado de sangre el fecundo suelo del territorio nacional y preparar una era de abundancia, de prosperidad y ventura - que ni en nuestros mas vivos deseos nos hemos atrevido a soñar.

La fracción I del proyecto establece:

"I.- Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones de explotación de -- minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros - - cuando manifiesten a la Secretaría de Relaciones que renuncian a su calidad de extranjeros y a la protección de sus gobiernos - en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos respecto de ellos a las leyes y autoridades de la na - - ción. 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.

V.- Las sociedades civiles o comerciales de títulos al -- portador, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para ex plotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para al - - gún 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 o de los Estados fijará en cada caso;" (25)

En la 66a. Sesión Ordinaria celebrada el 29 de enero de 1917, se leyó el dictámen sobre el artículo 27 del proyecto de constitución que en su párrafo quinto nos dice: "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" - (26)

Como consecuencia del dictámen el proyecto quedó como sigue:

"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 que renuncian a su calidad de tales y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiera, quedando en-

(25) Págs. 643, 644 y 647

(26) Págs. 643, 644 y 647

teramente sujetos respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación;

IV.- Las sociedades comerciales de títulos al portador, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera 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 o de los Estados fijarán en cada caso;" (27)

Respecto de la fracción I, se agregaron las palabras "por conducto de los agentes diplomáticos" (28)

La forma de renuncia parcial de los derechos de extranjería en el caso de adquirir propiedades es un acto de Derecho Internacional que está condenado por la Haya. Se sugirió con anterioridad que para que fuera efectiva esta renuncia parcial, se hiciera por conducto de los representantes diplomáticos del extranjero que renunciara a sus derechos de extranjería en este acto particular. Y no se meditó seriamente por la comisión y por eso se incluyeron las palabras anteriores y este párrafo se

(27) Pags. 643, 644 y 647

(28) Pág. 665

puede quitar con permiso de la Asamblea.

El párrafo primero del artículo 27, respecto a que cuando los extranjeros adquieran o quieran adquirir bienes raíces puede ser burlado, ya que el párrafo dice: "El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten ante la Secretaría de Relaciones 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 sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación". (29)

Este precepto puede ser burlado porque un extranjero, por ejemplo un español contrae matrimonio con una mexicana que es propietaria de bienes raíces. Y la mujer, según un precepto del Código de Extranjería, adquiere la nacionalidad del marido, por lo tanto los bienes quedan amparados por una bandera extranjera que es lo que se trata de evitar con el párrafo primero del artículo 27.

La mayor parte de los conflictos de carácter internacional que se han tenido en México se han debido a que cuando se vienen épocas de conmoción revolucionaria como es el caso, los extranjeros sufren en sus bienes y acuden a sus ministros, a sus gobiernos y presentan reclamaciones, las que siempre ascienden

a cuantiosas sumas. Por lo que se pide la aprobación de un inciso que diga:

"los extranjeros no podrán contraer matrimonio con mexicanas dueñas de bienes raíces sin hacer antes la manifestación a que se refiere este párrafo, es decir, sin que antes se presenten a la Secretaría de Relaciones Exteriores y renuncien a su nacionalidad extranjera". (30)

Lo anterior por una parte y por otra, cuando renuncien los extranjeros a su nacionalidad no debe hacerse por conducto de los ministros extranjeros ya que este es un principio nuevo de Derecho Internacional y no lo aceptan todas las naciones y se crearían graves dificultades si lo aceptáramos.

Otra opinión dice que lo anterior es inútil, ya que de otro modo se restringiría la entrada al país de los extranjeros en todo los sentidos: sea religión, sea matrimonio.

Bajo el punto legal el marido es solo un administrador de la sociedad conyugal.

Se sostiene el dictámen de la comisión ya que se trata de defender la nacionalidad por lo que respecta a tierras.

Se puede dictar un ejemplo al respecto; cuando se erigió en capital del Estado de Veracruz la ciudad de Tuxpan, provisionalmente se dictó un Decreto que establecía que todas las propiedades rústicas, principalmente las que se encontraban en seno petrolífero, para efectos de contratos de compra venta, estaban sujetas al veto del Ejecutivo. Con esto se exhibió un afán de rapiña y despojo de determinadas compañías con abogados sin escrúpulos e ingenieros iguales que, sorprendían a los pequeños terratenientes para que su propiedad pasara a manos de extranjeros, por lo regular por un puñado de dinero equivalente a un grano de oro, a cambio de una verdadera corriente del mismo metal. Con esta disposición se precipitaron muchos para violarla haciendo contratos con fechas anticipadas en los protocolos, -- con lo que se vio la necesidad de clausurar temporalmente las notarías, a fin de que el Decreto no fuera burlado.

La comisión ha estado en lo justo, ha procurado defender la tierra nacional buscando asegurar al propietario mexicano contra el despojo de que ha sido víctima tiempos anteriores.

Se ponen en juego muchas influencias para adueñarse de los terrenos. Gran parte de los cantones de Tuxpan y Minatitlán -- han pasado a manos de extranjeros de una manera rápida a cambio de una cantidad ínfima. Al pasar a manos de extranjeros ha sido en condiciones fatales al grado de que el extranjero que tiene una pequeña propiedad se sienta con el derecho para hacer su

soberana voluntad, hasta por medio de fuerza extraña hace respetar sus derechos de propiedad, adquiridos por unos cuantos pesos.

Debemos defender nuestra patria y para esto se debe tener cariño por el país en que se vive y este cariño no lo tiene quien vive en la miseria mirando en el hogar de desventura, hogar que en lugar de servirle de consuelo le sirve para probar las amarguras y mirar la miseria de los suyos. La patria nuestra debe ser aquellas que nos permite tener un pedazo de pan -- que comer, un pedazo de tela para cubrir nuestro cuerpo, esta es mi patria y la defenderé a costa de lo que sea.

Se asegura el cariño a la patria porque el individuo consciente de lo que tiene, esta seguro de que si mañana alguien -- viniera a arrebatárle el pedazo de tierra, el mexicano procuraría defenderlo hasta el último instante. Por eso, ahora que es tiempo de corregir nuestros males, de que dictemos bases sólidas para asegurar ese futuro, para asegurar un porvenir risueño para la patria, debemos seguir adelante. Si hemos de tener dificultades internacionales por ciertos capítulos de la Constitución que no agraden a extraños, no nos liberaremos de estas dificultades restándole capítulos ni aumentarán agregando otros, -- ya que si quieren oponerse a que se lleve a cabo nuestra Constitución, ellos llevarán adelante su propósito, con nuestra cons-

titución o sin ella puede llegar la guerra a este país, por lo tanto debemos firmar nuestra Constitución cumpliendo nuestro deber como mexicanos.

Por lo que se refiere a la intervención que se da a los -- agentes diplomáticos en la renuncia que tienen que hacer los -- extranjeros al adquirir bienes en México, se presentan graves -- dificultades en nuestra Cancillería cuando se trata de este tipo de asuntos. Los representantes diplomáticos oponían a nuestras autoridades una serie de dificultades con respecto a sus -- nacionales.

Al respecto se tiene el ejemplo de la Compañía de Tranvías, en la que existen varias nacionalidades, los encargados de los negocios de Inglaterra, Alemania, Bélgica y España, hicieron -- enérgicas manifestaciones ante la Cancillería por la intervención de que había sido objeto la empresa por el constitucionalismo. Esto se estudió a fondo y en una de sus cláusulas que -- tenía el contrato de la compañía, ésta decía que renunciaba a -- todos los derechos de nacionalidad; sin embargo dió lugar a varias compilaciones y se dió el grave incidente de la expulsión del ministro de Bélgica. Realmente no existe en ellos convenio sino que la presentaron por sugestión de varios abogados. Además, existe la poderosa razón de que la diplomacia extranjera dice que la nacionalidad es irrenunciable.

En las diplomacias extranjeras encontramos toda clase de dificultades con el fin de que ellos intervengan en las renunciaciones que hagan sus nacionales. No se puede exigir que el ministro de Estados Unidos o de Inglaterra sancione la renuncia - que pongan ante ellos sus respectivos nacionales si la opinión - de la diplomacia extranjera es que ningún extranjero puede renunciar a sus derechos parcialmente.

En México, la renuncia debe hacerse ante funcionarios mexicanos, no ante extranjeros.

Ya que esto va en contra de las ideas de estos últimos, se pide a la Comisión retire las palabras que se refieren a la intervención que da a los diplomáticos extranjeros y se deje al -- artículo como en el proyecto.

Después se dice que ninguna potencia del mundo ni ninguna - nación ha reconocido la doctrina Carranza, por lo tanto se debe retirar esta parte del artículo para que se reforme. Los diplomáticos nunca aceptarán este nuevo principio ya que es una innovación en Derecho Internacional. No podemos permitir que extranjeros se inmiscuyan en cuestiones interiores de nuestro país, -- porque la Constitución estaría en contraposición con la política seguida por la Cancillería mexicana, por lo que se debe quitar - este párrafo.

La Comisión pide permiso a la Asamblea para retirar del - inciso las palabras que dice: "por conducto de sus representantes diplomáticos" y esto es concedido. (31)

La fracción I, queda en los siguientes términos: "Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, - aguas y sus accesorios, o para obtener concesiones de explotación de minas, agua 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 refiera 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 tierras y aguas". (32)

El requisito de que los extranjeros renuncien a su calidad de tales por el objeto de adquirir una propiedad raíz o denunciar productos del subsuelo, no tiene ningún valor, porque si - los extranjeros han renunciado a ésto, en este caso los minis--

(31) Pág. 671

(32) Pág. 671

tros pueden reclamar en caso de ser perjudiciados en sus intereses sin consultar a los extranjeros; o sea que estos casos -- son irrenunciables y se propone por lo tanto, que solo a los -- que han obtenido la ciudadanía mexicana se les permita obtener bienes raíces o los productos del subsuelo y se propone que la fracción se presente de la siguiente forma: que se obligará a los extranjeros a solicitar por medio de sus ministros ese permiso, con objeto de que sus representantes estuvieran de acuerdo.

Se sugieren dos consideraciones: primera, que debe tenerse en cuenta que, aunque se prohíba de una manera terminante que los extranjeros adquieran bienes raíces en el país, ellos buscarán la manera de eludir esta disposición. El primer Jefe en su Proyecto había resuelto esta dificultad diciendo: que su prohibición a las sociedades anónimas de adquirir bienes raíces. La comisión al reformar este punto en el proyecto, había señalado la prohibición propuesta por la primera Jefatura, pero como la Comisión la ha retirado, los extranjeros pueden formar sociedades anónimas mexicanas que adquieran las propiedades raíces del país, y éstos irán a depositar sus acciones en poder de extranjeros y cuando se vengán dificultades con el gobierno mexicano, los gobiernos extranjeros protegerán intereses de sus nacionales.

Esta dificultad se presentó cuando alguna compañía de los

E.U. pidió permiso a la Cancillería de nuestro país para adquirir una mina en Sonora y dicho permiso le fué negado, entonces los extranjeros mandaron a mexicanos a formar una sociedad anónima para adquirir la mina, yendo todas esas acciones a parar a manos de extranjeros. De modo que así adquirieron propiedades, burlando la Ley Mexicana.

También se trata de prohibir a las corporaciones religiosas que tengan bienes raíces, ya que éstas han estado burlando las Leyes de Reforma, estableciendo sociedades anónimas por poner en su nombre las propiedades adquiridas, por lo tanto se debe incapacitar a las sociedades anónimas para adquirir bienes raíces, comprendiéndolas en esta prohibición.

La segunda observación es que la prohibición puesta en el artículo que se debate es enteramente ineficaz ya que se ha demostrado que los extranjeros pedirán siempre la protección de sus gobiernos mientras conserven su nacionalidad para pedir permiso a la Secretaría de Relaciones para adquirir bienes raíces y ésto se les concede, no obstante, los gobiernos extranjeros vendrán a protegerlos y como somos un pueblo débil respecto de otras naciones, nos llevarán ante el Tribunal de la Haya y allí nos condenarán a un proceso más o menos largo. Debemos buscar en otras Constituciones si naciones poderosas nos han puesto el ejemplo sobre el particular, vamos a colocarnos en las mismas --

circunstancias que ellos para ver si conviene aceptar su misma Ley.

"Los E.U. tienen establecido este principio para evitar -- que los extranjeros puedan adquirir bienes raíces y explotar mi nas, y o lo aceptamos tal como lo tienen establecido los Estados Unidos o buscamos una Ley equivalente; la Ley Americana dice que en Washington los extranjeros no podrán adquirir bienes-raíces sin naturalizarse o haber manifestado su intención de na turalizarse; y después dice la misma Ley Americana si después de haber hecho esta adquisición no cumplieran con el requisito de nacionalizarse, se pierde, a beneficio de la nación, el bien que se ha adquirido". (33)

¿Porqué no aceptar esto? para que no nos puedan decir que tenemos una Ley barbara o podemos decir: "El extranjero, al adquirir un bien raíz en la República, se comprometerá con la Secretaría de Relaciones a que no tendrá dificultades respecto a ese bien con la nación". (34)

Las observaciones anteriores se debieron a que no se ha -- leído el dictámen, ya que éste no se ha imprimido.

(33) Pág. 672 y 673

(34) Pág. 673

"Fracción IV.- Las sociedades comerciales de títulos al portador no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren 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 o de los Estados fijará en cada caso".

Efectivamente, en el Tribunal de la Haya se había hecho una declaración con fuerza jurídica en Derecho Internacional, en relación a que los extranjeros no pueden renunciar a sus prerrogativas de extranjería a medias; por lo tanto, esto no tiene fuerza.

Se pidió también que se pusiera: que ningún extranjero podía adquirir bienes raíces en México si no se nacionalizaba previamente. Esto aunque es una idea muy patriótica, no puede aceptarse porque equivaldría a la muralla china.

Después se pone a discusión una enmienda para la fracción-

I.

Dice así:

"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, 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 aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder, en beneficio de la nación, 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 tierras y aguas" (35)

La redacción que se había aceptado era esta:

"Los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces en el -- país sin estar naturalizados o haber manifestado su deseo de naturalizarse". (36)

(35) Pág. 677

(36) Pág. 677

A esta redacción se le encontró un gran inconveniente que es el de la naturalización, ya que si se aceptara se cerraría la entrada al país de capitales extranjeros.

La nueva redacción es igual prácticamente que la primera, ya que a los extranjeros que celebren convenios con la Secretaría de Relaciones se les considera como nacionales respecto de los bienes adquiridos, y como tal convenio es válido no podrán invocar la protección de sus gobiernos; por lo que esta forma es de la misma eficacia que la primera.

No se estuvo conforme con la explicación anterior, ya que los convenios son lícitos y válidos cuando un objeto está en el comercio y esto es cosa que no está en el comercio; por tanto ese convenio podrá ser considerado nulo por los gobiernos extranjeros y el tribunal de la Haya al fallar declarará que lo establecido en este convenio no está en el comercio, que no es válida la renuncia para ese objeto especial sino que es indispensable que se de la nacionalización. Debe dejarse la primitiva redacción.

La II cláusula surte los mismos efectos que la anterior ya que está basada en los mismos principios que ella. El principio que aceptó la Ley Americana es el siguiente:

Se convino con el Gobierno de los Estados Unidos que se

permitiera adquirir bienes con la condición de nacionalizarse y si no se les aplica la pena porque es una cláusula penal. En esto se obliga, ante la Secretaría de Relaciones, a que se consideren nacionales, hay un contrato, por lo que no se va a decir que únicamente renuncia a su nacionalidad, como decía la cláusula anterior, se decía simplemente que renunciaban a su nacionalidad y aquí es un contrato en que se exige previamente, no pudiendo ningún Gobierno extranjero obligar a sus nacionales a que no contraten. Sus nacionales se obligan a considerarse nacionalizados respecto de los bienes adquiridos en México, observando las Leyes Mexicanas. Si faltan al convenio, se les aplicará la demanda penal: además, el Tribunal de la Haya podrá declarar que la renuncia no es obligatoria, y como no va a someterse a dicho Tribunal en convenio privado, el mismo surtirá sus efectos en México. (37)

La fracción IV dice:

"IV.- Las sociedades comerciales de títulos al portador, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar -- cualquiera 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 o de los Estados fija
rá en cada caso". (38)

Se pide que se cambien las palabras títulos al portador.

Después la Fracción IV se presenta así:

"IV.- Las sociedades comerciales por acciones, no podrán-
adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades
de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier indus-
tria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea
agrícola, podrán adquirir poseer o administrar terrenos única-
mente en la extensión que sea extrictamente necesaria para los-
establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el-
Ejecutivo de la Unión, o de los Estados fijará en cada caso". -
(39)

Aquí la Comisión no supo interpretar el sentido de la Cáma-
ra; no se trata de impedir a toda clase de sociedades, ni de in-
capacitarlas para adquirir bienes raíces. Se impide esto a las
sociedades cooperativas, ese no es el sentir de la Cámara.

(38) Pág. 680

(39) Pág. 681

Se dictará esta prohibición tan absoluta que es contraria a todos los principios de economía ya que impide a toda clase de sociedades adquirir bienes raíces, no dice que se refiera a las sociedades anónimas; se refiere a todas y la Cámara quiere que se refiera solo a las sociedades anónimas.

El ánimo de la Asamblea es que se prohíba adquirir bienes-raíces a todas las sociedades comerciales por acciones. Al principio se había limitado esta prohibición a las sociedades anónimas, a las sociedades en comandita con títulos al portador; pero ya que estas sociedades pueden también emitir títulos nominativos, la prohibición debe hacerse explicativa por unos y otros.

El texto del artículo aprobado fué el siguiente:

Artículo 27.-

"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 accesorios, 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. respec

to 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 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 tierras y aguas;

.....

IV.- Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera 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, que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados, fijarán en cada caso;" (40)

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 16 de diciembre de 1947, se leyó el dictámen en relación con la iniciativa del Ejecutivo de la Unión, tendiente a adicionar la fracción I del artículo 27.

De la iniciativa presentada por el C. Presidente de la -- República para adicionar la fracción I del artículo 27 Constitu-- cional, se formula el dictámen correspondiente.

En el artículo 27 Constitucional no se prevé la posibili-- dad de que los Estados extranjeros adquieran bienes dentro del-- territorio nacional, ningunos bienes, ni aún los que les puedan ser indispensables para el servicio directo de sus embajadas o-- legaciones acreditadas ante el gobierno de este país.

Con esto se coloca a México en la imposibilidad de adqui-- rir en algunos Estados extranjeros que han alegado la inexisten-- cia del principio internacional de reciprocidad, bienes para -- uso de sus representaciones diplomáticas, como la ha pretendido en varias épocas.

En la iniciativa del Jefe del Poder Ejecutivo Federal se -- viene a resolver esta situación jurídica al establecer constitu-- cionalmente el régimen de propiedad para los Estados extranje-- ros, sobre bienes inmuebles destinados al servicio de sus emba-- jadas y legaciones.

Las normas para condicionar el otorgamiento de autoriza-- ciones para este tipo de adquisiciones se estiman cabalmente -- justificadas, tanto desde el punto de vista del Derecho Público Mexicano como del Derecho Internacional.

Las autorizaciones se concederán cuando queden justificadas previamente los siguientes requisitos:

a). Que la Secretaría de Relaciones considere que a su juicio no hay inconvenientes para los intereses públicos internos de México y que haya correspondencia justa a los principios de reciprocidad.

b). Que los bienes inmuebles adquiridos deben estar ubicados en el lugar que legalmente se ha señalado como residencia permanente de los poderes federales.

c). Solo podrán adquirirse los bienes inmuebles estrictamente necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

La concurrencia necesaria de estos requisitos determina la procedencia de la autorización, por lo que, la falta de cualquiera de estas condiciones fundaría constitucionalmente la resolución denegatoria de la autorización que se solicita.

La competencia que se otorga a la Secretaría de Relaciones Exteriores para resolver en esta materia se justifica en virtud de que, si está facultada conforme al texto actual del párrafo primero de la fracción I del artículo 27 por lo que respecta a los extranjeros (personas físicas) también debe tenerla y con -

mayor razón cuando los adquirentes sean Estados extranjeros, ya que es el Órgano idóneo del Poder Ejecutivo a través del cual se dan las relaciones con las potencias extranjeras.

Ya que la finalidad que se persigue en este tipo de adquisiciones es la de procurar que los Estados extranjeros obtengan los inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones, es evidentemente razonable la norma que establece que solo se podrán adquirir los inmuebles indispensables en orden a la satisfacción de aquellos fines.

Y, como las embajadas o legaciones deben radicar donde están los Órganos supremos de nuestra nación, ante las que están acreditadas, se previene categóricamente que los bienes, objeto de las adquisiciones deberán estar ubicados en el lugar de residencia permanente de los poderes federales.

En el proyecto de Ley, "Artículo Unico, se adiciona la -- fracción I del artículo 27 de la Constitución General de la República en los términos siguientes:

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

I.- El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones, 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". (41)

El dictámen fue aprobado sin discusión en la Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores, el 14 de octubre de 1948, se declaró adicionada la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como se transcribe anteriormente.

Así, en el proyecto de Decreto, sometido a la soberanía de la Asamblea, donde aparecen las reformas a algunos párrafos, -- fracción I del artículo 27 Constitucional y otras, dicha fracción queda como sigue:

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

I.- Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el

dominio de las tierras, aguas y accesiones o para obtener con cesiones o contratos de explotación de minas o aguas. 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 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 cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre -- tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquirieran, 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;" (42)

Finalmente, la fracción I del artículo 27 Constitucional -- quedó como sigue:

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

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 o contratos de explotación de minas o aguas. 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 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 cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquierán, 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" (43)

Se pone a discusión y se reserva para votación nominal.

Se reforman algunos párrafos, fracción I del artículo 27 - Constitucional entre otros artículos para quedar en los siguientes términos:

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

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 o aguas. 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 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 tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secreta-

ría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquirieran 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". (44)

**3. JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACION.**

381. Extranjeros, adquisición de terrenos por los, en la República. La adquisición de terrenos nacionales por extranjeros (personas físicas o morales) se rige por la Constitución Política de 1917 y leyes que de ella emanan; antes de entrar en vigor dicha carta fundamental, regían los Decretos 11 de marzo de 1842, 10. de febrero de 1856 y la Ley de Extranjería y Naturalización de 28 de mayo de 1886, expedidos por los Presidentes Antonio López de Santa Anna, Ignacio Comonfort y Porfirio Díaz, respectivamente.

Los extranjeros que hubiesen adquirido durante la vigencia de estas tres últimas leyes, sin cumplir con los requisitos que ellas exigen, quedan sujetos a la Constitución de 1917 y Leyes que de ella se derivan, aún cuando tengan algún derecho de los mencionados en el artículo 27 Constitucional, si no hicieron la manifestación a que se refiere el artículo 70. de la Ley Orgánica de la fracción I del precepto Constitucional y son por lo mismo nulas las adquisiciones que se hayan hecho en contravención a todas estas disposiciones constitucionales. Amp. Dir. 351/55. Inf. 1957, 3a. S. pág. 17. (45)

382. Extranjeros, adquisición de Bienes raíces por ellos. Si bien la venta, por regla general, es perfecta y obligatoria para las partes, de acuerdo con el artículo 2818 del Código Civil, de 1884, por el solo acuerdo de las mismas, sobre la cosa y el precio, también debe tenerse en cuenta que la Ley, tratándose de la venta de inmuebles, exige que el contrato, para ser válido, se haga constar en determinada forma externa, de manera que, para que a un extranjero puede considerarsele como adquirente de bienes raíces, necesita comprobar que el contrato respectivo ha sido perfeccionado con las formalidades que solo pueden llenarse mediante el otorgamiento de la escritura respectiva, en la que deberá acreditar su capacidad para adquirir dichos bienes, de acuerdo con los requisitos que la Ley Constitucional y las reglamentarias respectivas establecen sobre el particular; pero mientras tanto, el extranjero no está incapacitado para concertar a propalar con un tercero, la operación de compra venta, y puede adquirir el derecho de exigir del mismo, el otorgamiento del contrato, con las formalidades externas que se requieren para su validez, puesto que es hasta entonces cuando viene a tener la condición de adquirente y cuando está obligado a cumplir con los requisitos que le impone su condición de extranjero. T. LX. Pág. 506. (46)

4. TEXTO DE LOS ARTICULOS RELATIVOS EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA

La Constitución del Estado de México en su artículo 88 establece que: "son facultades del gobernador:

.....

VIII.- Fijar en cada caso la extensión de terreno que puedan poseer, adquirir o administrar las sociedades comerciales - por acciones, para los establecimientos o servicios que sean -- objeto de su institución, dentro de los lineamientos previstos por el artículo 27, párrafo séptimo fracción IV, de la Constitución Federal. (47)

La Constitución del Estado de Nuevo León en su artículo 23, párrafo segundo previene: "Los extranjeros, las asociaciones religiosas denominadas iglesias, las instituciones de beneficencia pública o privada y las sociedades mercantiles por acciones están sujetas, en las adquisiciones de la propiedad raíz, a las disposiciones y taxativas enumeradas en el artículo 27 de la -- Constitución Federal"....

La Constitución del Estado de Oaxaca establece en su "artí-

culo 59.- Son facultades de la Legislatura:

.....

VII.- Fijar en cada caso la extensión de terreno que pueden poseer y adquirir las compañías comerciales por acciones, - para los establecimientos de servicios que sean objeto de su -- institución, conforme a la fracción IV del párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Federal". (48)

5. TEXTO DE LOS ARTICULOS RELATIVOS EN LAS CONSTITUCIONES DE OTROS PAISES.

La Constitución de Bolivia en su artículo 18 dispone:

"Los súbditos o empresas extranjeras están, en cuanto a la propiedad, en la misma condición que los bolivianos, sin que en ningún caso puedan invocar situación excepcional. ni apelar a reclamaciones diplomáticas, salvo caso de denegación de justicia.

(49)

La Constitución de Costa Rica en su artículo 80. establece que "Los Estados extranjeros sólo podrán adquirir en el territorio de la República, sobre bases de reciprocidad, los inmuebles necesarios para sede de sus representaciones diplomáticas, sin perjuicio de lo que establezcan los convenios internacionales".

(50)

La Constitución Cubana en su artículo 223 previene:

"El dominio y posesión de los bienes inmuebles y la explota

(49) Pág. 942

(50) Pág. 941

ción de empresas o negocios agrícolas, industriales, bancarios, y de cualquier otra índole por extranjeros radicados en Cuba, o que en Cuba realicen sus operaciones aunque radique fuera de -- ella, está sujetos de un modo obligatorio a las mismas condiciones que establezca la Ley para los nacionales, los cuales deberán responder, en todo caso, al interés económico-social de la nación". (51)

La Constitución de Ecuador, artículo 188 establece:

"La Ley determinará la zona fronteriza en la cual se ha prohibido a los extranjeros adquirir o mantener derechos reales sobre inmuebles o administrarlos, bajo pena de perder tales derechos en beneficio del Estado.

Esta prohibición no obstará a que haya extranjeros en el personal de las instituciones de carácter nacional, o que, por motivos de interés nacional, se establecieren en las regiones fronterizas, de acuerdo o por contrato con el Presidente de la República; siempre que el director y el representante legal de esas instituciones sean ecuatorianos.

La Constitución de la República del Salvador en su artículo 141 establece: "La propiedad de los bienes raíces rústicos no -

podrá ser adquirida por extranjeros en cuyos países de origen no tengan iguales derechos los salvadoreños, excepto cuando se trate de tierras para establecimientos industriales.

Las compañías extranjeras y las salvadoreñas a que alude el inciso segundo del artículo 17 de esta Constitución, estarán sujetas a esta regla. (52)

La Constitución de Guatemala establece en su artículo 127 - que: "Solo los guatemaltecos comprendidos en los incisos 1° y 3° del artículo 6° de esta Constitución, y las sociedades cuyo capital en el 15% o mas pertenezca a guatemaltecos de las calidades citadas, podrán ser propietarios o poseedores de inmuebles en la faja de quince kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras y en la faja de tres kilómetros de ancho inmediatamente adyacentes a la zona marítimo-terrestre de las costas de la República. Se exceptúan los derechos inscritos con anterioridad a los bienes urbanos". (53)

La Constitución de Haití en su artículo 14 nos dice que: -- "El derecho de propiedad inmobiliaria es concedido al extranjero residente en Haití y a las sociedades extranjeras para las -

(52) Pág. 954 y 955

(53) Pág. 956

necesidades de sus empresas agrícolas, industriales, comercia--
les o de enseñanza dentro de los límites y condiciones determi--
nadas por la Ley.

Se concede igualmente esta derecho al extranjero residente--
en Haití por necesidad de su estancia. Las sociedades extranje--
ras de construcción de inmuebles se beneficiarán por un estatu--
to especial reglamentado por la Ley.

No obstante, el extranjero residente en Haití no puede ser
propietario mas que de una casa habitación dentro de una misma--
localidad, no puede, en ningún caso, dedicarse al tráfico de --
arrendamiento de inmuebles.

El derecho de propiedad inmobiliaria terminará dos años des--
pués de que el extranjero haya cesado de residir en el país --
cuando hayan cesado las operaciones de empresas agrícolas, in--
dustriales, comerciales o de instrucción de las personas o so--
ciedades extranjeras.

La Ley determinará las reglas a seguir, en caso de termina--
ción de la residencia o de las operaciones en Haití, para la li--
quidación de los bienes adquiridos dentro del país por personas
o sociedades extranjeras.

La violación de las disposiciones del primero y segundo pá--

rafo del presente artículo, trae consigo el apoderamiento puro y simple de los bienes por el Estado.

Todo ciudadano puede denunciar esta violación, así como las circunstancias de terminación de residencia o de operaciones".

(54)

La Constitución de Honduras establece en su artículo 8° que: "Los Estados extranjeros solo podrán adquirir en el territorio de la República, sobre bases de reciprocidad, los inmuebles necesarios para sede de sus representaciones diplomáticas, sin -- perjuicio de lo que establezcan los convenios internacionales".

(55)

Esta misma Constitución, en su artículo 101 establece: "Los terrenos del Estado, ejidales, comunales o de propiedad privada situados en las zonas limítrofes a los Estados vecinos; los situados en el litoral de ambos mares, en una extensión de cuarenta kilómetros, hacia el interior del país, y los de las islas, cayos y arrecifes, escolladeros, peñones, sirtes y bancos de arena, solo podrán ser adquiridos en dominio pleno o menos pleno, por hondureños de nacimiento, por sociedades integradas-

(54) Pág. 956 y 957

(55) Pág. 958

en su totalidad por socios hondureños, y por los Bancos del Estado, bajo pena de nulidad del respectivo acto de contrato.

Se prohíbe a los registradores de la propiedad la inscripción de documentos que contraríen esta disposición.

Se exceptúan los bienes urbanos". (56)

La Constitución de Panamá establece en su artículo 231 que: "Ningún gobierno extranjero ni ninguna entidad o institución oficial o semioficial extranjera podrán adquirir el dominio sobre ninguna parte del territorio nacional" y el 232 nos habla de que: No podrá ninguna persona natural o jurídica extranjera ni ninguna persona nacional cuyo capital sea extranjero, en todo o en parte, adquirir la propiedad de tierras nacionales o particulares situadas a menos de diez kilómetros de las fronteras ni la propiedad de las islas que se encuentran bajo jurisdicción de la República. Sin embargo se respetarán los derechos adquiridos al entrar a regir esta Constitución; pero los bienes correspondientes podrán ser expropiados en cualquier tiempo, mediante pago de la indemnización adecuada". (57)

(56) Pág. 958

(57) Pág. 962.

La Constitución de Perú en su artículo 17 establece que: -
"Las compañías mercantiles, nacionales o extranjeras, están sujetas, sin restricciones, a las leyes de la República. En todo contrato del Estado con extranjeros, o en las concesiones que otorgue aquel en favor de éstos, debe constar el sometimiento expreso de los segundos a las leyes y a los tribunales de la República y su renuncia a toda reclamación diplomática". (58)

La misma Constitución Peruana en el artículo 32 previene -- que: "Los extranjeros están, en cuanto a la propiedad, en la -- misma condición que los Peruanos, sin que en ningún caso puedan invocar al respecto situación excepcional ni apelar a reclamaciones diplomáticas". (59)

En el 36 establece que: "Dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer por ningún título, tierras, aguas, minas o combustibles, directa o indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, excepto el caso de necesidad nacional declarada por ley expresa". (60)

La Constitución de Venezuela en su artículo 8° dispone que:

(58) Pág. 962

(59) Págs. 962 y 963

(60) Pág. 963

"... Los Estados extranjeros solo podrán adquirir dentro del área que se determine, mediante garantías de reciprocidad y con las limitaciones que establezca la Ley, los inmuebles necesarios para sedes de sus representaciones diplomáticas o consulares. La adquisición de inmuebles por organismos internacionales solo podrán autorizarse mediante las condiciones y restricciones que establezca la ley. En todos estos casos quedará siempre a salvo la soberanía sobre el suelo". (51)

Dinamarca, en su Constitución dispone que: "La potestad de los extranjeros de poder poseer bienes inmuebles se determinará por reglamentación incluida en la ley". (52)

Debido a lo convulsionado de los países latinoamericanos, me fue difícil explorar si estos preceptos que he mencionado siguen en vigor.

Carlos Arellano García, establece cuatro máximas de los primeros seis párrafos del artículo 27 Constitucional:

1. Que el Estado tiene la propiedad originaria y puede constituir la propiedad privada.

(61) Pág. 964

(62) Pág. 965

2.- Que la propiedad privada está sujeta a las modalidades que la nación imponga por razón del interés público.

3.- Que los bienes del dominio directo no pueden ser enajenados a particulares, pero pueden concesionarse para su aprovechamiento, uso y explotación a particulares y a sociedades -- constituidas conforme a las leyes mexicanas.

4.- Que no se darán concesiones cuando se trate de petróleo, de carburos de hidrógeno, ni para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica.

Respecto a las modalidades impuestas a la propiedad privada en relación con la situación jurídica de los extranjeros tiene un lugar preponderante la fracción I del artículo 27 Constitucional y las limitaciones que afectan a los extranjeros son:

1.- La regla general es que solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen el derecho de adquirir el dominio directo de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.

2.- La regla anterior está limitada con la facultad que tiene el Estado para conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Ex-

teriores, en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por ésto la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a dichos bienes, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido. A lo que nos hemos referido anteriormente.

Este mismo autor nos dice que la "Cláusula Calvo" es una medida de protección a los intereses mexicanos contra la interposición diplomática. Y que dicha cláusula no ejerce en el plano internacional desde el punto de vista los Estados poderosos, la misión protectora que pretende realizar, puesto que argumentanque, si bien los súbditos han renunciado a su derecho de invocar la protección de sus gobiernos, el Estado a que éstos pertenecen no ha renunciado al derecho de protegerlos. Estima que por lo menos debiera establecerse una presunción jure et de jure en el sentido de que se entienda que se invocó la protección de su gobierno si el gobierno extranjero ejerce su derecho de proteger, pero mas efectivo sería que se consagrara una fórmula que solo permitiera adquirir bienes inmuebles y concesiones de explotación sobre tierras y aguas a los extranjeros cuyos países a nivel internacional hayan aceptado la "Cláusula Calvo" como norma internacional. Lo que se podría establecer en la legislación interna y no se podría aducir que se niega el derecho civil de propiedad a los extranjeros, ya que únicamente se limitaría, reafirmandose así la soberanía de los Estados.

3.- Otra regla es que, en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta en las playas, por ningún motivo los extranjeros podrán adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

También considera que, "independientemente de otro tipo de sanciones, debiera establecerse en el propio precepto constitucional, la inexistencia jurídica de cualquier acto que tendiera a producir la infracción a este precepto. Desde el punto de vista de la técnica jurídica no habría ningún impedimento para el establecimiento de la inexistencia jurídica como sanción ya que podría haber imposibilidad jurídica en el objeto para elevarse la disposición constitucional a la categoría de obstáculo insuperable. Creemos que en la actualidad, el acto violatorio de la prohibición de referencia sería inexistente, pero para evitar la mas mínima o remota posibilidad de discusión, debiera establecerse la más perfecta de las sanciones que es la inexistencia jurídica". (63)

4.- Por último, de la misma fracción I del artículo 27 - - Constitucional, se desprende la posibilidad de que el Estado Mexicano, de acuerdo con los intereses públicos internos y los --

(63) Carlos Arellano García, Obra citada, Pág. 418.

principios de reciprocidad y a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conceda autorización a los Estados extranjeros para adquirir en el lugar permanente de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de las embajadas o legaciones.

Respecto a la protección diplomática, Caicedo Castilla nos dice que cuando hay denegación de justicia, "aquella no ha lugar sino en los casos siguientes:

1) Cuando hay repulsa injustificable en la administración de justicia, o sea, cuando se niega al extranjero por ser tal, el acceso a los tribunales o juzgados locales;

2) En el caso de demora injustificable en la administración de justicia, es decir, cuando la decisión de un litigio se demora indefinidamente después de vencido el término señalado por la ley para que se dicte". (64)

Nos dice también que algunos juristas mencionan otros motivos de denegación de justicia como son: la negativa de un recurso, la negativa de una prueba, la violación de las normas fundamentales

(64) Op. Cit. Págs. 223 y 224.

mentales del procedimiento, la no aplicación o la irregular -- aplicación de la ley y la injusticia notoria del fallo.

Se celebró la Convención Sobre Derechos de Extranjeros, en la 2a. Conferencia de México, de 1901 a 1902, donde se dijo que cuando un extranjero tenga reclamaciones o quejas del orden civil, criminal o administrativo, en contra de un Estado o sus -- nacionales, se deberá interponer demanda que se presentará ante el tribunal competente del país y por la vía diplomática no podrá reclamarse sino en los casos de manifiesta denegación de justicia o retardo anormal o violación evidente de los principios de Derecho Internacional.

Respecto a la adquisición de propiedad por extranjero, debemos considerar cual fue la verdadera intención del Constituyente al redactar la "Cláusula Calvo", que no es original del -- Constituyente, viene de Carlos Calvo, Jurisconsulto Argentino, nacido en Buenos Aires, el año de 1824 y murió en 1906.

El contenido de dicha cláusula provocó reclamaciones internacionales hacia los países latinoamericanos que la implantaron, se les reclamó lo siguiente: que se estaba prohibiendo la propiedad y que es un derecho inalienable al hombre, por lo que se estaba violando el orden internacional. Después se dijo que la "Cláusula Calvo" estaba imponiendo la nacionalidad, lo que significa faltar a uno de los principios básicos de nacionalidad, -

que dice que no debe imponerse la nacionalidad y se dijo también que la "Cláusula Calvo" es confiscatoria de bienes; lo que igualmente va en contra del orden internacional.

México tuvo la fortuna de resolver las reclamaciones internacionales que se establecieron. En México se dijo: en primer lugar, no se está prohibiendo la propiedad, se está reglamentando; y al reglamentarla no se prohíbe, sino que además se dice que se debe hacer para adquirirla; en segundo lugar, no se está imponiendo la nacionalidad, solo se está diciendo que el extranjero que pretenda adquirir bienes deberá convenir con el gobierno no mexicano en considerarse como tal, como mexicano respecto a sus derechos de propiedad; lo que no significa en ningún momento restarle su nacionalidad anterior e imponerle la mexicana, sino que gozará de los mismos derechos que todo mexicano y por lo tanto, sería absurdo si el extranjero es considerado como nacional, que pida la protección de su gobierno respecto a sus derechos de propiedad en las acciones del gobierno mexicano. Si se está considerando como nacional tendrá los mismos derechos que el nacional tiene respecto a esa propiedad; por lo tanto, sí se está equiparando, poniendo en el mismo nivel, a la misma altura al nacional que al extranjero.

Todavía mas, respecto a este punto, en México se respondió: dentro de las manifestaciones de soberanía, todo Estado en consiguiente es libre de establecer a la propiedad las modalidades

que considere pertinentes y este principio sigue válido hasta hoy .

Respecto a que la "Cláusula Calvo" es confiscatoria, sí lo es, tenemos que reconocerlo, pero es una cláusula penal dentro de un convenio: ... si acudes a la protección de tu gobierno, - te confisco los bienes en beneficio de la nación... si abundamos todo este contenido de la "Cláusula Calvo" y nos vamos más hacia el Derecho Internacional y a la posición del gobierno - frente a extranjeros, debemos cuestionarnos algunas cosas muy interesantes: es un convenio entre el extranjero y el gobierno; si el gobierno falta a su convenio, el extranjero obviamente -- tendrá derecho de acudir a la protección de su gobierno, a la protección diplomática, porque falló el gobierno nacional; entonces ya no le va a confiscar sus bienes, el gobierno extranjero le va a decir: faltaste a tu convenio, tengo pleno derecho de apoyar a mi nacional y devuélvele sus bienes porque estás en responsabilidad internacional. Para comprenderlo mejor, pondremos breves ejemplos: en un acto expropiatorio por utilidad pública donde hay varios nacionales y extranjeros de propietarios; si el acto expropiatorio se dicta respecto a todos los bienes, - todos ellos gozarán de los mismos derechos; y los extranjeros - debido a la "Cláusula Calvo" gozarán de los mismos derechos, pero si dicho acto expropiatorio dice: les vamos a pagar a los mexicanos tal cantidad, a los extranjeros de tal nacionalidad menos y al extranjero de tal nacionalidad menos aún, el que no es

ta cumpliendo con el convenio es el gobierno mexicano, por lo que, los extranjeros tendrán pleno derecho de invocar la protección de su gobierno, porque el Estado Mexicano, cosa que nunca ha sucedido, faltó al convenio por lo que respecta a la "Cláusula Calvo". Ahora bien, tenemos que ampliar esta circunstancia: ese decreto que establece el acto expropiatorio, antes de pedir la protección de su gobierno, lo pueden impugnar, anular, reconsiderar, según el recurso legal que convenga y como se haya dictado el Decreto. Pero si en virtud de su nacionalidad se les niega la audiencia, entonces el Estado Mexicano incurriría en dos responsabilidades: primera, no haber cumplido con la "Cláusula Calvo" y segunda, denegación de justicia, que también es por su responsabilidad internacional.

Para concluir el tema de la propiedad fuera de la zona prohibida, debemos tomar en consideración los antecedentes históricos. Lo que motivó la "Cláusula Calvo" es que los extranjeros de países poderosos se sentían superiores a los nacionales dentro del propio territorio en virtud de la protección de sus gobiernos. Aunque no sea mucho el tema, conviene recordar la "Cláusula Drago", que dice que los Estados no podrán reclamar a ningún otro Estado por los daños que sufran en sus personas o en sus bienes los extranjeros en un territorio que sufre guerra, asonada, revolución, etc. Es muy semejante la "Drago" a la "Calvo", nada más que contempla dos aspectos distintos: el derecho de propiedad y los daños que se sufren por movimientos-

violentos. Todo esto es en defensa justamente de la soberanía nacional y de las buenas relaciones internacionales. ¿Qué sucede con estas dos?, que contemplamos que se esta equiparando al nacional con el extranjero y aquí es conveniente mencionar el artículo 1º de la Constitución, repitiendo el primer capítulo -- donde hablamos de condición de extranjeros y trato al extranjero, que nos dice que todo individuo dentro del territorio nacional gozará de las garantías que establece la Constitución; esto significa que no solo los mexicanos. sino todos los habitantes del territorio nacional estamos equiparados, tratados igual. - Ahora, dentro de este marco encontramos la ZONA PROHIBIDA, que ya ha quedado definida dentro de este capítulo. Aquí el Constituyente tuvo mucho cuidado en sus expresiones. Muchas personas inclusive juristas de renombre, no se han detenido a observar la terminología; si leemos el texto como ya esta plasmado en la tesis, no habla de propiedad, dice que los extranjeros no podrán adquirir el dominio directo sobre inmuebles dentro de la zona prohibida.

Nos parece anacrónico y repetitivo el sostener dentro de -- nuestro artículo 27 Constitucional la zona prohibida. Históricamente, si por descuidar nuestras fronteras y por adquisiciones que los extranjeros hicieron en nuestras fronteras y litorales, perdimos parte de nuestro territorio; pero con la estructura jurídica actual y también con la organización internacional, ya es sumamente difícil que porque los extranjeros adquieran en

los litorales y fronteras, perdamos esa faja de territorio, por lo tanto nos basta con la "Cláusula Calvo", considerarlos como nacionales y prueba de ello es que se han tomado medidas legislativas y gubernamentales para permitir que los extranjeros adquirieran en la zona prohibida. La Ley Reglamentaria de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional y el Reglamento a dicha Ley, desde antes ya permitían que el extranjero hiciera esta adquisición y los artículos 5° y 6° de esta Ley, respectivamente, disponen que el extranjero puede adquirir en la zona prohibida por declaración judicial o por sucesiones siempre y cuando convengan en enajenar dicho bien en un plazo de cinco años, pudiendo prorrogarse este plazo a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esto último lo dispone el artículo 11 del Reglamento. Por todo lo anterior, estas personas no están adquiriendo el dominio directo, y la Ley y Reglamento no son anti-constitucionales porque se esta adquiriendo una propiedad enajenada "a priori", lo mismo que ocurre con el Acuerdo publicado el 30 de abril de 1971, ya que adquieren mediante el fideicomiso, para enajenar a los treinta años y además no adquieren el dominio directo sobre el bien sino una propiedad fiduciaria, -- donde el dominio directo esta en el mandato del fideicomiso. Por todo lo anterior, con la "Cláusula Calvo", la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que a su vez repite "Cláusula Calvo", no únicamente para la adquisición de inmuebles sino para todo lo que se refiere a inver

sión dentro del territorio nacional, el mantener la zona prohibida dentro de nuestra Constitución es repetitivo y se siente - que vamos dando vuelta atrás y que debería avanzarse rápidamente de una vez y modificar el artículo 27 Constitucional, retirando la zona prohibida.

6. LEY ORGANICA DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION, APROBADA POR EL H. CONGRESO DE LA UNION EL 31 DE DICIEMBRE DE 1925, Y PROMULGADA EN EL "DIARIO OFICIAL" EL 21 DE ENERO DE 1926.

El artículo 1° establece: "Ningún extranjero podrá 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, ni ser socio de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma faja".

Este artículo previene lo mismo que nuestra Constitución en su artículo 27, fracción I, tercer párrafo, en cuanto a la zona prohibida, evitando con ésto que los extranjeros obtengan propiedades en nuestros litorales, así mismo, establece la prohibición a éstos para formar parte de sociedades mexicanas que adquieran bienes inmuebles en dicha faja.

Artículo 2°.- "Para que un extranjero pueda formar parte de una sociedad mexicana que tenga o adquiera el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en el territorio de la República, tendrá que satisfacer el requisito que señala la misma fracción I, del artículo 27 de la Constitución, a saber, el de hacer convenio ante la Secretaría de Relaciones Exteriores -

en considerarse como nacional respecto a la parte de bienes que le toca en la sociedad, y de no invocar, por lo mismo, la protección de su gobierno, 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 hubiera adquirido o adquiriere como socio de la sociedad de que se trate. (Véase artículos 2° y 3° del reglamento)". Es de observarse que por un error gramatical, en mi concepto, muy peligroso, se omite el término directo.

En este artículo se reitera la "Cláusula Calvo", prevista por la Constitución en la fracción I del artículo 27, párrafo segundo.

Artículo 3°.- "Tratándose de sociedades mexicanas que posean fincas rústicas con fines agrícolas, no podrá concederse el permiso de que habla el artículo anterior, cuando por la adquisición a que dicho permiso se refiere quede en manos de extranjeros un cincuenta por ciento o más del interés total de la sociedad. (Véase artículo 7° y 9° del reglamento)".

En este artículo se trata de evitar que los extranjeros posean un cincuenta por ciento o más del interés total de una sociedad.

Artículo 4°.- "Las personas extranjeras que representen -- desde antes de la vigencia de esta Ley el cincuenta por ciento-

o mas del interés total de cualquiera clase de sociedades que posean fincas rústicas con fines agrícolas podrán conservarlo hasta su muerte, tratándose de personas físicas, o por diez años, tratándose de personas morales. (Véase artículo 7° del reglamento)".

Por lo que se refiere a este artículo, la Ley permite a los extranjeros conservar el porcentaje a que se refiere el artículo anterior, en cualquier clase de sociedades poseedoras de fincas rústicas con fines agrícolas, hasta su muerte en el caso -- de personas físicas o por diez años en personas morales, siempre que ésto hubiese ocurrido antes de la vigencia de esta Ley y que no se afectaran los contratos de colonización anteriores a la misma.

Artículo 5°.- "Los derechos objeto de la presente ley, no comprendidos en el artículo, y adquiridos legalmente por extranjeros con anterioridad a la vigencia de la misma, podrán ser -- conservados por los actuales propietarios hasta su muerte. (Véase artículo 10 del Reglamento)".

Se permite a los extranjeros conservar los derechos establecidos por esta ley y que no fueron comprendidos en el artículo 4° de la misma, adquiridos antes de la Ley que se comenta, hasta su muerte.

Artículo 6°.- "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 per- sona extranjera tenga que adjudicarse en virtud de derecho pre- existente adquirido de buena fe 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 trate a persona capacitada con- forme 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. (Véase artículo 11 del re- glamento)".

El artículo anterior permite a los extranjeros obtener bie- nes por herencia y adjudicarse derechos de buena fe, aunque am- bas cosas estuvieren prohibidas por la Ley, previo permiso de - la Secretaría de Relaciones Exteriores y con la condición de -- Transmitir los derechos a persona capacitada en un plazo de cin- co años.

Podemos observar que los extranjeros no pueden conservar el dominio directo en la zona prohibida ni en caso de herencia, en

virtud de que se les obliga a enajenar.

Artículo 7°.- "Los extranjeros que tengan algún derecho de los que son materia de esta ley, adquirido 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 esta ley. (Véase artículo 14 del reglamento)".

Aquí se previene al extranjero para que en el caso de tener algún derecho de los prescritos por esta Ley, lo manifieste an te la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Artículo 8°.- "Los actos ejecutados y los contratos celebrados contra las prohibiciones contenidas en esta ley, serán - nulos de pleno derecho. La falta de cumplimiento de los artículos 4° y 6° dará lugar al remate de los bienes en ellos señalados. (Véase artículo 16 del reglamento)".

Aquí se señala que todo aquello que se realice contra las - prohibiciones previstas en esta ley, será nulo y en caso de incumplir con lo establecido por los artículos 4° y 6°; los bienes señalados por los mismos serán rematados.

Artículo 9°.- "Esta ley no deroga las restricciones puestas por leyes especiales a las personas extranjeras para adquirir derechos dentro del territorio de la República".

Artículo 10.- "Para los efectos de esta ley no se reputarán como enajenación de propiedades los arrendamientos de inmuebles por término mayor de diez años en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios del objeto industrial, minero, petrolero u otro no agrícola de la empresa, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales".

Aquí se dice que no se considerarán enajenación de bienes - los inmuebles arrendados con un plazo de diez años en la extensión que se considere necesaria para el objeto de los establecimientos y deberán ajustarse a lo previsto por leyes especiales.

Artículo 11.- "El Ejecutivo reglamentará las disposiciones de esta ley. (Véase a continuación el reglamento expedido el 22 de marzo de 1926)".

7. REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, PUBLICADO EN EL "DIARIO OFICIAL" EL 29 DE MARZO DE 1926, CON SUS REFORMAS, PUBLICADAS EN EL "DIARIO OFICIAL" EL 19 DE AGOSTO DE 1939.

El artículo 1° nos dice que los notarios y cónsules mexicanos, así como encargados de Registros Públicos, no podrán autorizar escrituras u otros instrumentos en que se pretenda transmitir a individuos extranjeros o sociedades extranjeras el dominio directo sobre tierras, aguas y sus accesiones en la faja prohibida, o conferir o transmitir a los mismos cualquier interés o participación como socios en sociedades mexicanas que tengan el dominio directo sobre bienes en la faja prohibida de referencia, bajo la pena de perder el oficio o empleo.

El artículo 2° establece que los notarios o cónsules mexicanos en el extranjero y demás funcionarios, deberán cuidar que en las escrituras constitutivas de asociaciones o sociedades mexicanas, civiles o mercantiles que quieran admitir socios extranjeros y deseen adquirir por cualquier forma el dominio directo sobre tierras, aguas y sus accesiones fuera de la zona prohibida o concesiones de explotación de minas, aguas y minerales en la República Mexicana, se deberá consignar expresamente que el extranjero en el acto de constitución o cualquier tiempo ulterior que adquiriera un interés o participación en la sociedad

se considerará como mexicano respecto de uno y otra, y no podrá pedir la protección de su gobierno, bajo pena de perder éstos, - en beneficio de la nación.

Por lo anterior se deberá solicitar previamente el permiso - ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, de acuerdo con la - fracción I del artículo 27 Constitucional.

El artículo 3° fue reformado por Decreto del 1° de agosto - de 1939, publicado el 19 de agosto de 1939 en el "Diario Ofi- - cial", en vigor desde el 21 del mismo mes y año. A la letra di - ce: "En asociaciones y sociedades mexicanas, los permisos a -- que se refiere la fracción I del artículo 27 de la Constitu-- ción, su Ley Orgánica y este Reglamento, los notarios y demás - funcionarios que expresa el artículo 1° de este Reglamento, IN- SERTARAN DICHOS PERMISOS EN LAS ESCRITURAS QUE AUTORICEN, BAJO LA PENA DE PERDIDA DE OFICIO; y los encargados del Registro Pú- blico, se abstendrán de inscribirlas, bajo la misma pena, si no contienen la inserción expresada.

De toda inscripción que se haga en los casos de que se tra- te, en el Registro Público, el encargado de éste dará aviso a - la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los diez días- siguientes".

Artículo 4° "Cuando la sociedad fuere por acciones, además

de las enunciadas que exige el artículo 179 del Código de Comercio, contendrá la cláusula expresa a que se refiere el artículo 2º, la cual se imprimirá o grabará en los títulos o certificados de acciones, para el efecto de que todo el que los adquiera quede entendido de que, por este solo hecho, acepta el convenio a que se refiere el artículo 2º".

El 5º establece que las asociaciones o sociedades ya existentes que tengan el dominio directo sobre tierras, aguas y sus accesiones o concesiones de explotación de minas, aguas y combustibles minerales en la República Mexicana, para el caso de transmisión de acciones o participación a extranjeros, deberán adoptar en su escritura o estatutos la cláusula que dispone el artículo 2º.

Artículo 6º.- "Las sociedades mexicanas ya existentes que tengan o puedan tener socios extranjeros y en lo sucesivo adquieran o se propongan adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones, o concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales dentro de la República Mexicana, cumplirán con todo lo dispuesto en el artículo anterior, pidiendo previamente el permiso respectivo a la Secretaría de Relaciones Exteriores. (Véase artículo 5º de este reglamento)".

El 7º nos dice que las sociedades mexicanas que se hayan constituido para adquirir fincas rústicas con fines agrícolas,-

no podrán efectuar ninguna adquisición si el 50% del capital o interés social perteneciera a extranjeros y que cuando la sociedad fuera por acciones, éstas deberán ser nominativas y podrán transmitirse por cesión ordinaria o por simple endoso, pero no se registrará ninguna enajenación de éstos a favor de extranjeros y si se hicieren no producirán efectos cuando el 50% o más de las acciones resulte ser de extranjeros.

El 8° dice que las sociedades mexicanas que hayan sido constituidas para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos en la zona prohibida solo en la extensión estrictamente necesaria que requieran los establecimientos o servicios de los objetos indicados y convinieran con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en que ninguna persona extranjera podrá tener participación social y ser propietaria de acciones de la sociedad. En caso de contravenir a esta disposición y se llegara a adquirir una participación social o a ser propietaria de acciones, dicha adquisición será nula y por tanto se cancelará y el capital se reducirá en una cantidad igual al valor de la participación cancelada.

En caso de las sociedades sin acciones, deberá insertarse la cláusula en las escrituras en la siguiente forma:

"Ninguna persona extranjera, física o moral, podrá tener --

participación social alguna en la sociedad. Si por algún motivo, alguna de las personas mencionadas anteriormente, por cualquier evento llegare a adquirir una participación social, contraviniendo así lo establecido en el párrafo que antecede, se conviene desde ahora en que dicha adquisición será nula y por tanto, cancelada y sin ningún valor la participación social de que se trate y los títulos que la representen, teniéndose por reducido el capital social en una cantidad igual al valor de la participación cancelada".

El 9° dice que los extranjeros que hubiesen adquirido antes de esta ley y después del 1° de mayo de 1917 un 50% o más del interés o capital social en alguna sociedad mexicana poseedora de fincas rústicas con fines agrícolas, podrán conservar tal representación hasta su muerte.

En el caso de que fuera la sociedad extranjera la poseedora del 50% o más del interés o capital social en una sociedad mexicana, antes de la referida ley pero después del 1° de mayo de 1917, dicha sociedad podrá conservar su participación que deber ser menor al 50% y deberá enajenar el excedente en un plazo de 10 años a partir de la ley que se reglamenta.

Artículo 10.- "En el caso del artículo 5° de la ley, si el poseedor de los derechos a que el mismo se refiere, fuere una sociedad extranjera o una sociedad mexicana con socios extranje

ros, tales derechos podrán ser conservados por dicha sociedad, por todo el tiempo de su subsistencia conforme a la escritura constitutiva".

El 11 dispone que en los casos que menciona el artículo 6° de la ley, cuando haya imposibilidad para la enajenación dentro del plazo señalado, la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá prorrogar este plazo hasta que desaparezca la imposibilidad.

El artículo 12 nos dice que cuando la enajenación de bienes raíces, concesiones, o intereses o participaciones sociales determinadas, sea obligatoria conforme a la Ley y Reglamento, y la misma no se efectúe en el plazo y la prórroga establecidos, se consignará el asunto al Procurador General de la República para que se proceda.

Artículo 13.- "Las disposiciones del artículo 4° de la ley y las relativas de este Reglamento, no regirán respecto de los contratos de colonización celebrados por el Gobierno Federal -- con anterioridad a la vigencia de la misma ley. Tampoco afectarán los contratos que en lo sucesivo celebre el gobierno para el fraccionamiento de latifundios con fines de colonización".

El 14 establece los requisitos que deberán contener las manifestaciones a que se refiere el artículo 7° de la ley.

El Artículo 15 nos habla de los formularios para las manifestaciones referidas en el artículo anterior.

Artículo 16.- "La declaración de nulidad que establece el artículo 8° de la ley, será hecha por los Tribunales Federales-competentes, a petición del Ministerio Público, quien obrará -- por instrucciones de la Secretaría de Relaciones. En todo caso, se oirá al respectivo interesado".

El Artículo 17 previene las condiciones que deberán reunir-los colonos, conforme a las leyes de colonización o los traídos con la autorización del Gobierno, para adquirir bienes raíces - en la zona prohibida.

Artículo 18.- "De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 14 de la Constitución General de la República, ninguna - de las disposiciones de la ley ni de este reglamento se aplicará retroactivamente en perjuicio de persona alguna".

Este reglamento contiene dos artículos Transitorios, de los cuales el primero fue reformado por Decreto de 1° de agosto de 1939, en vigor desde el 21 del mismo mes y año. A la letra dice: "EN LAS ACCIONES QUE EN LA ACTUALIDAD SE ENCUENTREN EN CIRCULACION, para el solo efecto de futuras transmisiones a personas extranjeras, SE CONSIGNARA LA CLAUSULA que expresan los artículos 2° y 8°, POR MEDIO DE UN SELLO que la contenga y que --

quedan facultados para poner la Secretaría de Relaciones Exteriores y las embajadas, legaciones y consulados de México en el extranjero, SIN COSTO ALGUNO PARA LOS INTERESADOS".

El Segundo Transitorio dispone el día en que entrará en vigor este Reglamento.

8. OTRAS DISPOSICIONES.

LA RESOLUCION DE LA SECRETARIA DE RELACIONES DE 11 DE OCTUBRE DE 1926, nos dice que en el caso de las sociedades constituidas o adicionadas con el previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, realicen adquisiciones posteriores, no es necesario que soliciten permiso por cada adquisición, cuando ésta se encuentre comprendida dentro de los bienes de la sociedad. La Secretaría de Relaciones Exteriores cambió su criterio en el sentido de que por cada adquisición deberá pedirse permiso, esto queda establecido en el Decreto que Establece la Necesidad Transitoria de Obtener Permiso para Adquirir Bienes a Extranjeros, y para la Constitución o Modificación de Sociedades Mexicanas que Tengan o Tuvieren Socios Extranjeros, publicado en el Diario Oficial el 7 de julio de 1944; que comentaremos en este mismo Capítulo.

Existe también una resolución de fecha 5 de septiembre de 1927 respecto de que NO SE ESTIMA NECESARIO EL PERMISO PARA LA ADQUISICION DE INMUEBLES CUANDO UN EXTRANJERO SE PRESENTE COMO POSTOR A UN REMATE.

Se tiene otra RESOLUCION que se refiere a que PARA LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES POR EXTRANJEROS O SOCIEDADES MEXICANAS CON SOCIOS EXTRANJEROS, POR UN TERMINO DE 10 AÑOS

O MAS ES NECESARIO OBTENER EL PERMISO DE LA SECRETARIA DE RELACIONES.

EL ACUERDO PRESIDENCIAL DE DICIEMBRE 24 DE 1934 PREVIENE -- QUE A LAS MEXICANAS CASADAS CON EXTRANJEROS Y A LOS NACIDOS EN MEXICO DE PADRES EXTRANJEROS NO SE LES DEBE OTORGAR AUTORIZACION PARA ADQUIRIR BIENES RAICES, YA QUE PUEDEN TOMAR LA NACIONALIDAD MEXICANA QUE LES CONCEDEN LOS ARTICULOS 3^a y 4^a DE LA LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION DE 20 DE ENERO DE 1934.

EL ACUERDO QUE SE REFIERE A LA INTERPRETACION DE LAS FRACCIONES I, IV y VI, DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 19 DE AGOSTO DE 1939, DEJA SIN EFECTO DECLARACIONES DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES DE 30 DE OCTUBRE DE 1935, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL EL 7 DE ENERO DE 1936 REFERENTES A LA INTERPRETACION DE LAS FRACCIONES I, IV y VI DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION QUE DICEN QUE SE DEBE TENER COMO PRINCIPIO QUE LAS SOCIEDADES MEXICANAS, COMO REGLA GENERAL, ESTAN CAPACITADAS PARA ADQUIRIR PROPIEDAD RAIZ EN EL TERRITORIO NACIONAL; POR LO QUE LA SECRETARIA DE RELACIONES PUEDE CONCEDER AUTORIZACION PARA QUE SE CONSTITUYAN TODA CLASE DE SOCIEDADES MERCANTILES POR ACCIONES, ASI COMO PARA QUE ADQUIERAN PROPIEDAD RAIZ EN LOS TERMINOS DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

9. DECRETO QUE ESTABLECE LA NECESIDAD TRANSITORIA DE OBTENER PERMISO A EXTRANJEROS PARA ADQUIRIR BIENES Y PARA LA CONSTITUCION O MODIFICACION DE SOCIEDADES MEXICANAS. QUE-
TENGAN O TUVIEREN SOCIOS EXTRANJEROS, PUBLICADO EN EL DIA
RIO OFICIAL EL 7 DE JULIO DE 1944.

Debido a los Decretos de Congelación de Bienes en manos del enemigo, se consideró la necesidad de llevar una estadística, - un control de la adquisición por extranjeros a base de sociedades mercantiles o sociedades civiles, en una palabra personas - morales, al futuro, que pudieran obtener y así disimular la propiedad sobre bienes, basados en el anonimato de una sociedad, - en el nombre de una sociedad, etc., gozar de las propiedades -- que les estaban prohibidas. Esto por la suspensión de garantías debido a la supuesta guerra que tenía México contra el Eje, motivó este Decreto, que tenía dos finalidades, el control por un lado, del porcentaje de inversión y por otro el registro de las inversiones que se hacen para la constitución de nuevas sociedades. Se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para determinar los porcentajes de inversión por cuenta de extranjeros en cada caso particular, pero con criterios respecto a ramas de la producción y el consumo. La aplicación de este Decreto fué creciendo y tomando valor, a tal grado que terminó por constituirse la Comisión Intersecretarial llamada para coordinar la aplicación de las disposiciones legales aplicables a -

inversión de capitales nacionales y extranjeros publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 1949, donde participan varias secretarías de Estado, a fin de que según sus facultades y sus intereses de operación, ir controlando la participación de capital extranjero en la Constitución de Sociedades. Este Decreto, quedó en vigor aún terminada la guerra y en el año de 1949 se resuelve que es inconstitucional y se convalida mediante circular de 1949. Aunque después vamos a analizar la Ley de Inversión Extranjera, es pertinente en este momento determinar cual es la función del Decreto de 1944 y la Ley de Inversión Extranjera, posterior al Decreto.

Muchos juristas, mucha gente confunde la función de ambos cuerpos legislativos, como lo hemos visto, la del Decreto es para la constitución de sociedades y deja marcado el porcentaje, más no deja marcado en ningún lado, ni estadísticamente ni en forma de control, que extranjeros o qué grupos económicos o de decisión económica van a participar o no en determinadas sociedades, ésto es muy importante también, una vez otorgado el permiso se pueden ir cambiando las partes sociales de manos, perdiendo el Estado la facultad de saber que realmente está pasando en el ambiente de inversión y de propiedad en México.

Ahora bien, la Ley de Inversión Extranjera persigue un fin totalmente distinto, ya una vez constituidas las sociedades, ya una vez en función, exige el registro de cada inversionista, en

tranjera y faculta a la Comisión Nacional de Inversión Extranjera para autorizar mayores porcentajes de los que la propia Ley señala:

Ahora bien, la Comisión Nacional de Inversión Extranjera, - compuesta por Secretarías del sector, empleando los términos actuales, afectado por la inversión, al estar facultada para autorizar porcentajes mayores, debemos suponer que al autorizar porcentajes mayores, digamos hasta el 100%, señalará las condiciones de administración, inversión y comercio de dichas empresas. Hemos de hacer notar aquí, y esto es muy importante, que estamos empleando términos de economista, "núcleo de decisión económica", "empresas", "grupos", pero no estamos faltando en ninguna forma a la ortodoxia jurídica, si antes eran términos netos de los economistas, nuestra Ley de Inversión Extranjera los utiliza en su artículo 2ª, ya que es muy necesario, y a muchos abogados reaccionarios les invade el coraje, pero vivimos el mundo económico y los abogados, los juristas, tenemos que adoptar encierta forma la terminología económica. Concluimos que la Ley de Inversión Extranjera no es tan severa como parece. Si lleva un rigor fuerte respecto a los registros, va paralela con la -- Ley de Transferencia Tecnológica, que no es tema de nuestra tesis, pero van perfectamente paralelas las dos.

10. LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y
REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

En nuestro país contamos con la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de - - 1973, entró en vigor sesenta días después de su publicación.

Dicha Ley constituye el instrumento básico para regular la inversión extranjera en México. Consta de 31 artículos más 5 - transitorios. Es muy importante contar con este ordenamiento - ya que uno de los más graves problemas que ha sufrido nuestro - país es la inversión extranjera, porque está sustituyendo a la nacional, dando como resultado la dependencia del exterior.

La Ley mencionada era necesaria para estimular un desarrollo justo y equilibrado, buscando la consolidación de la independencia económica del país, ya que las inversiones extranjeras contenían un gran afán de lucro.

Era de vital importancia promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera como lo establece el artículo - 10. de dicha Ley, que a la letra dice: "Esta Ley es de interés público y de observancia general en la República. Su objeto es promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consoli-

dar la independencia económica del país".

Por contener importantes aspectos y la lista de los inversionistas, es menester transcribir el artículo 2o., que señala: "Para los efectos de esta Ley se considera inversión extranjera la que se realice por: I.- Personas Morales Extranjeras; - - II.- Personas Físicas Extranjeras; III.- Unidades Económicas Extranjeras sin Personalidad Jurídica y IV.- Empresas Mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Queda sujeta a las disposiciones de esta Ley, la inversión extranjera que se realice en el capital de las empresas, en la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la propia Ley se refiere".

Esta Ley, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, exige la previa aceptación de la "Cláusula Calvo", ya que en su artículo 3o. nos dice: "Los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la República Mexicana, aceptan por ese mismo hecho, considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su gobierno por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubiesen adquirido".

El extranjero tiene libertad para invertir en México, en -- cualquier actividad, excepción hecha de las prohibidas por el -- artículo 4o. de esta misma Ley, que previene: "Están reservadas de manera exclusiva al Estado las siguientes actividades: a) Petróleo y los demás hidrocarburos, b) Petroquímica Básica, c) Explotación de Minerales Radiactivos y Generación de Energía Nu--clear, d) Minería en los casos a que se refiere la Ley de la Materia, e) Electricidad, f) Ferrocarriles, g) Comunicaciones te--legráficas y radiotelegráficas, y h) Las demás que fijen las -- leyes específicas. Están reservadas de manera exclusiva a mexi--canos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de ex--tranjeros, las siguientes actividades: a) radio y televisión, - b) Transporte Automotor Urbano, Interurbano y en carreteras fe--derales, c) Transporte Aéreo y Marítimos Nacionales, d) Explota--ción Forestal, e) Distribución de Gas, y f) Las demás que fijen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que ex--pida el Ejecutivo Federal".

En su artículo 5o. la misma Ley previene las proporciones - que se admiten para constituir una empresa con capital extranje--ro, que depende de la actividad a que dicha empresa se dedique--y nos dice que en el caso de que para determinada actividad, las Leyes Reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión no deberá exceder del 49% como máximo en el total del - capital y esto no debe implicar de ninguna manera el manejo de--la empresa.

El artículo 5o. nos dice: "En las actividades o empresas - que a continuación se indican, la inversión extranjera se admitirá en las siguientes proporciones de capital:

a) Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales, - las concesiones no podrán otorgarse o transmitirse a personas fisicas o sociedades extranjeras. En las sociedades destinadas a esta actividad, la inversión extranjera podrá participar hasta un máximo de 49% cuando se trata de la explotación y aprovechamiento de sustancias sujetas a concesión ordinaria y de 34% - - cuando se trate de concesiones especiales para la explotación - de reservas minerales nacionales.

b) Productos secundarios de la industria petroquímica: 40%,

y

c) Las que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal. En los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49% del capital de -- las empresas y siempre que no tenga, por cualquier título, la - facultad de determinar el manejo de la empresa.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje a que alu-

de el párrafo anterior, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá, en casos específicos la inversión extranjera.

La participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa, no podrá exceder de su participación en el capital.

Cuando existan leyes o disposiciones reglamentarias para -- una determinada rama de actividad, la inversión extranjera se -- ajustará a los porcentajes y a las condiciones que dichas leyes o disposiciones señalen".

En su artículo 6o. nos dice que se equipará a la inversión mexicana aquellas que efectúen los extranjeros que residen en -- el país con calidad de inmigrados, salvo que por razón de su actividad, estén vinculados con centros de decisión económica del exterior y en el caso se les aplicarán las disposiciones que -- correspondan.

El artículo 7o. previene la prohibición para los extranjeros, de adquirir el dominio sobre tierras y aguas en la zona -- prohibida, para las sociedades extranjeras, de adquirir el dominio de tierras y aguas o para obtener concesiones para explotación de aguas. Y les permite a las personas físicas extranjeras adquirir bienes en la zona prohibida, previo permiso de la

Secretaría de Relaciones Exteriores y la firma del convenio a -- que se refiere la fracción I, párrafo cuarto del artículo 27 -- Constitucional.

En su artículo 11, crea la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, establece: "Se crea la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que estará integrada por los titulares de -- las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, -- Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia. Serán suplentes de los respectivos titulares, los Subsecretarios que cada -- uno de ellos designe.

Las sesiones serán presididas rotativamente conforme al orden que se enuncia en el párrafo anterior, por el titular que se encuentre presente. La Comisión sesionará por lo menos una vez al mes.

La Comisión será auxiliada por un Secretario Ejecutivo que será designado por el Presidente de la República" algunas de -- las Secretarías han sido modificadas, como son: la de Patrimonio Nacional por la Energía, Minas e Industria Paraestatal y la de Industria y Comercio por la de Comercio y Fomento Industrial.

En lo que se refiere a que la Comisión sesionará por lo menos una vez al mes, ya no se cumple, ya que dicha comisión se --

reúne sin periodicidad alguna, en cuyas reuniones se adoptan -- acuerdos y resoluciones que se firmen por los Secretarios o Subsecretarios de Estado, en un documento que les proporciona el -- Secretario Ejecutivo de la Comisión, previamente discutido por ellos.

Los artículos 8o. a 18 contemplan que las atribuciones de -- la Comisión mencionada anteriormente, son de creación, modifica-- ción o extinción de situaciones jurídicas generales y jurídicas particulares, vinculadas o discrecionales, e inclusive de ejecu-- ción de actos materiales.

El Capítulo IV, que comprende los artículos del 18 al 22, -- previene lo referente al Fideicomiso en Fronteras y Litorales -- al que después nos referiremos de acuerdo con el artículo 27, -- fracción I de la Constitución Mexicana.

El Capítulo V, que abarca los artículos 23 y 24, donde se -- señalan los requisitos que deben llenar los inversionistas ex-- tranjeros conforme a esta Ley, así como otras cuestiones admi-- nistrativas referentes a la misma.

Los artículos del 25 al 31 comprenden las disposiciones ge-- nerales.

El maestro Jorge Barrera Graff, analiza la Ley para Promo--

ver la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, -- donde señala: "... no es materia de análisis detenido y si solamente de indicaciones breves y ocasionales, las carencias y deficiencias de la Ley de Inversiones Extranjeras que no son pocas y si muy trascendentales en cuanto a inversores e inversiones, realmente extranjeras...." (65)

Este mismo autor señala con relación a la misma Ley que: -- "las carencias y omisiones de la ley que no pueden suplirse por su interpretación, ni por disposiciones reglamentarias que se dictaran, ni mucho menos por disposiciones generales o especiales de la C.N.I.E., solo pueden salvarse a través de reformas y adiciones a la L.I.E.". (66)

65) Barrera Graff, Jorge, La Regulación Jurídica de las Inversiones Extranjeras en México, 1981, Pág. 155.

66) Op. cit. Pág. 156.

CAPITULO III

EL FIDEICOMISO POR EXTRANJEROS EN LA ZONA PROHIBIDA.

El Fideicomiso es equivalente al Trust, y aparece por primera vez en nuestro país en el proyecto Limantour de 21 de noviembre de 1905 y en nuestro Derecho Positivo en la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924.- Esta Ley, describía en forma general, pero incompleta las formas en que los Bancos de Fideicomiso servían a los intereses -- del público, pero no era en sí una institución.

El proyecto Limantour dice que Fideicomiso es la ejecución de actos por cuenta de otros, a beneficio del mismo o de un tercero, que es quien adquiere los derechos reales sobre los bienes fideicomitidos.

Ricardo Alfaro dice que Fideicomiso es "Un mandato irrevocable en virtud del cual se transmiten determinados bienes a una persona llamada Fiduciario, para que disponga de ellos conforme lo ordene el que los trasmite, llamado Fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado Fideicomisario". (1)

(1) Alfaro, Ricardo, El Fideicomiso, Estudio sobre la conveniencia y necesidad de introducir en la legislación de los pueblos latinos una institución nueva semejante al trust del Derecho Inglés. Imprenta Nacional, Panamá, 1920, pág. 48.

Nos dice además este autor que la figura del Fideicomiso -- contiene cuatro elementos:

Esencia, que es la que contiene el mandato irrevocable, además de ser acto de confianza a la vez, en virtud de lo cual, se da la transmisión de bienes.

Objeto, puede ser cualquier bien corpóreo o incorpóreo, mueble o inmueble, presente o futuro.

Fin, la obligación del Fiduciario de destinar los bienes -- por instrucciones del Fideicomitente.

Sujeto, la condición sine qua non de la figura, ya que el Fideicomiso no puede darse, si no es en beneficio de alguien.

Para Alfaro el Fideicomitente es fuente y el Fiduciario instrumento.

Es un contrato bilateral o plurilateral, siempre es consensual, es real, en cuanto que si los bienes son títulos al portador, surte efectos a partir de que la Fiduciaria los tiene en su poder. Es consensual en los demás casos. Es un contrato -- mercantil, porque es una operación bancaria. (Art. 75, XIV, Código de Comercio).

Es traslativo de derechos y acciones suficientes para la Fiduciaria y de uso y disfrute para el Fideicomisario, y por último, es de ejecución continuada y temporal.

Se estructura en tres partes: Fideicomitente, Fiduciaria y Fideicomisario.

Fideicomitente.- Es aquel que teniendo la capacidad para disponer de un bien, decide destinarlos a un fin concreto y lícito, encomendando la realización de dicho fin a una institución de crédito.

Fiduciaria.- Es una institución de crédito, que puede ser nacional o extranjera, autorizada para realizar operaciones fiduciarias, la que recibe el bien, material o virtualmente, aceptando las instrucciones del Fideicomitente, y se obliga a efectuar los fines a que se destine el bien fideicomitado.

Fideicomisario.- Persona física o jurídica, con capacidad para recibir los derechos que se deriven del fideicomiso, los beneficios económicos que el bien representa, que puede ser el propio Fideicomitente, pero no la Fiduciaria. (Art. 348 Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

El artículo 347 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito nos dice que "el fideicomiso será válido aunque se -

constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado". Aunque esto no funciona en el caso de fideicomisos de inmuebles en la zona prohibida, ya que la Secretaría de Relaciones Exteriores exige como requisito el nombre, nacionalidad y domicilio del extranjero beneficiado, para otorgar el permiso y en el caso de que el Fideicomisario sea cambiado, se deberá notificar a la propia Secretaría en un plazo no mayor de 30 días, informando los datos del nuevo fideicomisario.

En 1926 se expidió la Ley de Bancos de Fideicomiso, que regulaba estos Bancos y en su artículo 6° establecía: "El Fideicomiso propiamente dicho es un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al Banco, con el carácter de Fiduciaria, determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos, según la voluntad del que los entrega, llamado Fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado Fideicomisario". (2)

En Substancia, el Fideicomiso es un mandato por el cual el Fiduciario es mandatario y el mandante es el Fideicomitente.

La naturaleza jurídica del fideicomiso, radica en que se le considera como un negocio jurídico, en virtud del cual el fidei

(2) Batiza, Rodolfo. El Fideicomiso, Teoría y Práctica. Edit. Porrúa, S.A., México, 1976, págs. 121 y 122.

comitente crea un patrimonio autónomo, atribuyéndosele este patrimonio al fiduciario para la realización del fin determinado que se establezca en el fideicomiso". (3)

"El Fideicomiso es un negocio jurídico que se constituye -- por declaración unilateral de voluntad de un sujeto llamado fideicomitente, por virtud de la cual, éste destina ciertos bienes o derechos a un fin lícito determinado y la ejecución de -- los actos que tiendan al logro de ese fin, deberán realizarse -- por la institución fiduciaria que se hubiere obligado contractualmente a ello". (4)

"El Fideicomiso es un acto jurídico, el cual se encuentra -- reglamentado por el Derecho Positivo, presentando un vínculo -- único de validez y eficacia entre las partes y frente a terceros". (5)

Por lo que el fideicomiso es un negocio típico, nominado, -- que se encuentra regulado por la ley.

-
- (3) Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito, - Ed. Herrero, Pág., 285.
- (4) Domínguez Martínez, Jorge, El Fideicomiso ante la Teoría - General del Negocio Jurídico, Ed. Porrúa, 1975, pág. 188.
- (5) Batiza, Rodolfo, El Fideicomiso, Ed. Porrúa, S. A., pág. - 133.

Es un negocio único ya que se le da vida en un solo acto, - no se compone de dos negocios y sus efectos se derivan del acto constitutivo o de la ley, ya que las relaciones internas y secretas están prohibidas en el fideicomiso.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito reconoce de una manera indirecta al fideicomiso como una institución de naturaleza contractual y la misma Ley nos dice que el fideicomiso expreso sirve a fines que no podrían obtener por el mero juego de otras instituciones, consideramos necesario referirnos a los llamados Fideicomisos de Inversión por la Comisión Nacional Bancaria, que contienen características distintas a otros tipos de fideicomisos como podremos mencionar los de Administración y los de Garantía.

El Fideicomiso de Inversión es aquél que consiste en el encargo que hace el Fideicomitente al Fiduciario, de otorgar préstamos con un fondo que se constituye para este efecto.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, que nos rige actualmente, en su artículo 346 establece: "En -- virtud del Fideicomiso, el Fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria".

Los bienes no pasan de la propiedad del Fideicomitente a la

del Fiduciario.

Se ha sostenido que el Fideicomiso es un negocio fiducia- -
rio, en sentido genérico, y en sentido más limitado se dice que
es un acto unilateral en el caso de que el Fideicomitente pre--
venga su voluntad en un acto intervivos; en este caso su decla-
ración es obligatoria inmediatamente para él, por no poder revo-
carla en el caso de no haberse reservado esa facultad, ni modi-
ficarla sin consentimiento del Fideicomisario, pero de todas ma-
neras trae aparejados derechos y deberes para el Fiduciario y -
Fideicomisario, por lo que el Fideicomiso debe considerarse - -
contrato sinalagmático perfecto. Solo en el caso de que el Fi-
deicomiso sea creado por testamento, sería una declaración uni-
lateral de voluntad.

En México solo se admite el Fideicomiso expreso y el Dere--
cho Angloamericano admite además el Trust, que nace por ministe-
rio de ley.

1. FIDEICOMISO PUBLICO

Consideramos necesario hacer referencia al Fideicomiso Público, que juega un papel muy importante como instrumento de desarrollo en nuestro País, por ser uno de los instrumentos financieros de mayor dinámica y efectividad para alcanzar el desarrollo económico y social que se pretende.

El Fideicomiso Público tiene como finalidad canalizar los recursos que él mismo recolecta de la colectividad a través de planes sectoriales.

Debido al contenido tan amplio que guarda el Fideicomiso Público, tiene objetivos muy diversos, y tan solo, Nacional Financiera maneja 236 Fideicomisos Públicos. (6)

Por parte de las instituciones nacionales de crédito, la función de éstos se encamina a proporcionar estímulos a diversas actividades mediante la inversión o el otorgamiento de créditos, en una forma directa, sin otro intermediario financiero.

(7)

(6) Ciclo de Conferencias sobre el Fideicomiso, organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Coordinación General de Asuntos Administrativos de la Presidencia de la República, Fideicomiso Público como instrumento de desarrollo, Pág. 4.

(7) Op. cit., pág. 8.

A través de estos Fideicomisos se presenta un mayor interés en los esfuerzos de descentralización económica.

En México el Fideicomiso Público esta sujeto a disposiciones legales impuestas por nuestras leyes privadas y además, está sujeto a las leyes de carácter público. (8)

El Fideicomiso Público no siempre es creado por voluntad expresa del Fideicomitente, ya sea por un acto contractual o por testamento; también se constituye por disposición expresa de la ley, en el caso de que se de vida a un patrimonio destinado a satisfacer las necesidades de un grupo o clase social.

El Fideicomiso Público desempeña una función de carácter social al proteger los intereses de ciertas clases sociales impedidas para lograr su normal desarrollo y desenvolvimiento en una comunidad.

La constitución de estos Fideicomisos la da el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público era la única que podía fungir como Fideicomitente del Gobierno Federal, pero por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Públi-

(8) Villagordoa Lozano. José Manuel, Doctrina del Fideicomiso, Ed. Porrúa, S.A., Pág. 287, México, 1982.

ca Federal, publicadas el 4 de enero de 1982, la Secretaría de Programación y Presupuesto es la única a quien se atribuye el carácter de Fideicomitente. El Gobierno Federal se reserva la facultad expresa de revocar los Fideicomisos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a Fideicomisarios o Terceros, salvo en tratándose de que los Fideicomisos hayan sido constituidos por mandato de ley o que la naturaleza de los mismos no lo permita.

"El Fideicomiso Público es un contrato por medio del cual - el Gobierno Mexicano a través de sus dependencias y en su carácter de Fideicomitente, transmite la titularidad de bienes de dominio público o del dominio privado o afecta fondos públicos, - en una institución jurídica para realizar un fin lícito de interés público. (9)

El Fideicomiso Público es aquel en el cual, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto - como Fideicomitente único del Estado, transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos a una Institución Nacional de Crédito como Fiduciaria, la que se obliga a disponer de los bienes y a ejecutar los derechos, para la realización de los fines establecidos en beneficio del Fideicomisario". (10)

(9) Miguel Acosta Romero, Derecho Bancario, Ed. Porrúa, México 1978, pág. 340.

(10) Op. Cit. Pág. 286.

2. DIFERENCIAS ENTRE FIDEICOMISO PUBLICO Y FIDEICOMISO PRIVADO.

El Fideicomiso Público se rige tanto por leyes de carácter público como privado. El Fideicomiso Privado por constituirse por personas físicas o morales con capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que implica el Fideicomiso, la capacidad sujeta a lo establecido por el Código Civil en relación con personas físicas o morales.

En el Fideicomiso Público de la Administración Pública Centralizada, la Secretaría de Programación y Presupuesto desempeñará el cargo de Fideicomitente.

En el Fideicomiso Privado, el Fideicomitente puede ser cualquier persona física o moral con capacidad para celebrar contratos de Fideicomiso.

En el Fideicomiso Público, este sólo podrá constituirse en razón del interés público, ya que el patrimonio Fideicomitado se forma con bienes del Estado provenientes de contribuciones de los ciudadanos. En el Fideicomiso Privado se forma con bienes del Fideicomitente y pretende un fin de carácter privado.

En el Fideicomiso Público, la Secretaría de Programación y-

Presupuesto interviene tanto en su constitución e incremento, - como realizador de la autorización del Ejecutivo Federal, así - como en la modificación o disolución de los contratos. En el - Fideicomiso Privado se constituye por la libre y expresa voluntad del Fideicomitente. (11)

Cabe aclarar que la iniciativa de incremento, modificación - o disolución puede provenir del Presidente de la República, del Coordinador del Sector que corresponda a de la Secretaría de -- Programación y Presupuesto, escuchando previamente la opinión - del Coordinador del Sector.

En el Fideicomiso Público el Gobierno Federal tiene la atribución de la supervisión administrativa.

El Comité Técnico se constituye por representantes de diversas dependencias de la Administración Pública Centralizada que - intervienen significativamente para lograr el fin del Fideico--miso. (12)

Los Fideicomisos son entidades de la Administración Pública

(11) Op. cit., pág. 25.

(12) Ciclo de Conferencias sobre Fideicomiso, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Régimen Jurídico del Fideicomiso Público de México, 1981, Pág. 26.

Paraestatal y auxiliares del Ejecutivo Federal, de Acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los conceptos antes vertidos sobre el Fideicomiso, aunque -
escuetos, se consideraron necesarios para entender el Acuerdo -
al que nos referiremos en seguida.

3. 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 FRONTERAS Y COSTAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 30 DE ABRIL DE 1971.

Al presidente Echeverría le preocupó muchísimo dictar este Acuerdo, porque temía que resultara inconstitucional por un lado y por otro le preocupaba el impacto de la hegemonía que se pudiera ejercer en la zona prohibida por la inversión extranjera, y por otro lado, el impacto político social que podría crear dentro de la nación. Para eso, y antes de lanzar su Acuerdo, formó una comisión de políticos y académicos, compuesta por economistas, juristas y sociólogos, para que dieran forma a su Acuerdo, que analizaremos en su texto. El Acuerdo autoriza a la Banca a recibir contratos de Fideicomiso donde los Fideicomisarios sean extranjeros en la zona prohibida, sobre bienes inmuebles. Debemos de partir de la base que en ese aspecto es perfectamente constitucional el Acuerdo, en virtud de que, como lo hemos visto, nuestra Constitución nos habla de dominio directo y la propiedad fiduciaria es una propiedad enajenada, sometida a las reglas del Fideicomiso y el Fideicomitente será el único que, conforme a lo que contrata, determinará el destino de los bienes o cosas Fideicomitidas, por el otro lado, debemos de analizar el término del Fideicomiso, que a los 30 años -

los Fideicomisarios deberán revertir los efectos del Fideicomiso, esto quedará desde luego en beneficio de la nación, no sabemos que va a ocurrir en el año 2001, que los primeros Fideicomisos otorgados en términos del Acuerdo fenezcan, pero debemos -- imaginarnos que el Fideicomisario ya recuperó sobradamente su inversión y que ya no le importará perder la misma; debemos pensar que si es gente de empresa, ya calculó, y el año 25 quizá ya está estableciendo otra empresa para que le dure otros 30 años. Ahora la intención del Acuerdo tenemos que analizarla: -- la intención era fomentar fundamentalmente el turismo, no tanto la industria, en la zona prohibida, porque se sabía y se sabe -- que la industria turística en el mundo, no se puede desarrollar por empresarios aislados, sino que tienen que estar asociados -- con los grandes grupos turísticos; sin esto, el desarrollo en -- litorales, que es el principal atractivo turístico de México, -- no se hubiera hecho y se está haciendo actualmente; encontramos el otro efecto respecto al pasado, que antes a base de simulaciones, de mecanismos y maquinarias bastante desleales y muchas veces ilícitas, se lograba que los extranjeros, ya fueran empresarios o particulares, obtuvieran inmuebles dentro de la zona -- prohibida. Este Acuerdo facilita para el gobierno el conocer -- quien está invirtiendo, en qué y en dónde, con el control del -- Fideicomiso y la reversión a la que hemos hecho referencia.

A continuación transcribo el Acuerdo al que se hace referencia.

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 IN MUEBLES DESTINADOS A LA REALIZACION DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES O TURISTICAS, EN FRONTERAS Y COSTAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFI CIAL DE 30 DE ABRIL DE 1971.

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 Su prema la prohibición absoluta a los extranjeros para adquirir - el dominio directo de las tierras y de las aguas que se encuen tran 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 y man tener la integridad del territorio de la Nación, así como guar dar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Uni dos Mexicanos y las leyes que de ésta emanen;

Que es imperativo sostener y acelerar el desarrollo industrial y turístico de las zonas fronterizas y litorales de nuestro país y que este 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 "prestadores", 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 Lázaro Cárdenas, de 22 de noviembre 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 crédito nacionales o privadas, que en todo -- caso conserven la propiedad de los inmuebles; he tenido a bien-

experdir 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 2° 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 fiduciaria

rio, 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 estén 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 en 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 derecho al producto neto-- que resulte de la venta que haga la institución fiduciaria a la persona legalmente capacitada para adquirir el inmueble fideicomitido.

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.- (Rúbrica).- El Secretario de Relaciones Exteriores,-
Emilio O. Rabasa.- (Rúbrica).- El Secretario de Gobernación, -
Mario Moya Palencia.- (Rúbrica). El Secretario de Hacienda y -
Crédito Público, Hugo B. Margáin.- (Rúbrica).- El Secretario -
de Industria y Comercio, Carlos Torres Manzo.- (Rúbrica).- El
Jefe del Departamento de Turismo, Agustín Olachea Borbón.- (Rú-
brica).

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- En la historia y hasta nuestros días, la presencia del extranjero en el territorio significa un riesgo favorable para un Estado y los nacionales de éste, por lo que el Estado vigila la admisión y trato al extranjero, aunque el principio es que trata igual a todos sin distinción de raza o nacionalidad.

SEGUNDA.- En razón a lo anterior, el Estado dicta leyes especiales para los extranjeros, aunque fundamentalmente sigue el Principio de Equiparación para el trato al extranjero.

TERCERA.- El artículo 27 Constitucional es el básico en materia de propiedad y de explotación de recursos naturales para toda la nación y parte del principio de que originariamente los bienes son propiedad de la nación y de que el Estado es libre para imponer a la propiedad las modalidades que estime pertinentes, por lo que el capítulo referente a este artículo es el medular de este trabajo.

CUARTA.- Desde el debate del original artículo 27 Constitucional se habla del cariño a la patria y de que el mexicano defenderá su tierra hasta el último instante.

QUINTA.- Por primera vez aparece el término dominio directo en el artículo 27 Constitucional, hasta su redacción final.- Notese que en las anteriores versiones se hablaba solamente de dominio.

SEXTA.- La Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 - de la Constitución General y su Reglamento, confirman que lo -- que no puede adquirir el extranjero en la zona prohibida es el dominio directo, más si la propiedad, que deberán de enajenar; - lo que no significa dominio directo.

SEPTIMA.- La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, repite la "cláusula calvo" y amplía el control, no nada más de la propiedad inmueble, sino de la inversión y evita que por simulaciones, mediante razones sociales y otros mecanismos, los extranjeros adquieran bienes inmuebles en la zona prohibida.

OCTAVA.- Además de lo anterior, esta Ley reafirma la vigencia del Decreto de 1944 y mantiene el control y observancia de las razones sociales que reciben inversión extranjera y de los inversionistas extranjeros, durante todo el proceso de estas -- inversiones.

NOVENA.- Con la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera se evitan los prestanombres y -

las simulaciones y se observa una vigilancia constante sobre --
las inversiones y sus motivos.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

1. Acosta Romero, Miguel, Derecho Bancario, Editorial Porrúa, - S.A., México, 1978.
2. Alfaro Ricardo, El Fideicomiso, estudio sobre la conveniencia y necesidad de introducir en la legislación de los pueblos latinos una institución Nueva semejante al trust del - Derecho Ingles. Imprenta Nacional, Panamá, 1920.
3. Algara, José, Derecho Internacional Privado, Imprenta de Ignacio Escalante, México 1899.
4. Arce, Alberto G., Derecho Internacional Privado, Editorial-Librería Font, S.A. 1943.
5. Arellano García Carlos, Derecho Internacional Privado, Editorial Porrúa, S.A., México 1979.
6. Acuerdo que 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, Editorial Ediciones Andrade, S.A.
7. Barrera Graf, Jorge, Inversiones Extranjeras Editorial - Porrúa, S.A., México, 1975.
8. Batiza, Rodolfo, El Fideicomiso, Teoría y Práctica, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.

9. Bravo Caro, Rodolfo, Gufa del Extranjero, Editorial Porrúa S.A., México, 1986.
10. Carrillo Jorge A, Apuntes de Derecho Internacional Privado, Universidad Iberoamericana, México, 1965.
11. Caicedo Castilla, Joaquín, Derecho Internacional Privado, - Editorial Temis, Bogotá, 1960.
12. Cervantes Ahumanda Raúl, Títulos y Operaciones de Crédito, - Editorial Herrero.
13. Ciclo de Conferencias sobre el Fideicomiso, Organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la coordinación General de Asuntos Administrativos de la Presidencia de la República, Fideicomiso Público como Instrumento de - Desarrollo.
14. Ciclo de Conferencias sobre Fideicomiso, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Régimen Jurídico del Fideicomiso Público en México, 1981.
15. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A.
16. Decreto que Establece la Necesidad Transitoria de Obtener Permiso para adquirir Bienes a Extranjeros y para la Constitución o Modificación de Sociedades Mexicanas que tengan o tuvieren Socios Extranjeros, Editorial Ediciones Andrade, S.A.

17. Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General, Editorial Ediciones Andrade, S.A.
18. Domínguez Martínez, Jorge, El Fideicomiso ante la Teoría - General del Negocio Jurídico, Editorial Porrúa, 1975.
19. Escriche, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y - Jurisprudencia, Librería Rosa Bouret, Nueva Edición.
20. Ley General de títulos y Operaciones de Crédito, Editorial Porrúa, S.A.
21. Ley General de Población, Editorial Ediciones Andrade, - - S.A.
22. Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, Editorial Ediciones Andrade, S.A.
23. Ley de Nacionalidad y Naturalización, Editorial Ediciones-Andrade, S.A.
24. Los Derechos del Pueblo Mexicano, Editada por el Congreso- de la Unión en 1967, Tomo IV.
25. Miajá de la Muela Adolfo, Derecho Internacional Privado. - Tomo II 5^a Edición. Madrid 1970.
26. Niboyet Jean Paulin. Principios de Derecho Internacional, Privado Traducción de Andrés Rodríguez Ramón, Editorial Nacional, S.A., México, 1951.
27. Orué, y Arregui, José Ramón, Manual de Derecho Internacional Privado. 3^a Edición Instituto Editorial Reus. Madrid 1952.

28. Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I, del artículo 27 Constitucional, Editorial Ediciones Andrade, S.A.
29. Siqueiros José Luis, Síntesis de Derecho Internacional -- Privado, Editorial, UNAM, Edición 2a, México.
30. Trigueros Saravia Eduardo, Apuntes de Derecho Internacional Privado Nacionalidades Mexicanas, México 1942.
31. Villagordoa Lozano, José Manuel, Doctrina General del Fideicomiso, Editorial Porrúa, S.A., México 1982.
32. Vedross Alfred, Derecho Internacional Público. Traducción de Antonio Truyol y Serra, Editorial Aguilar, Madrid 1957.