

176
28j.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL CONTROL DE LOS INMUEBLES
DE LOS EXTRANJEROS.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

José Fernando Cervantes Merino

MEXICO, D. F.

1988



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.

"EL CONTROL DE LOS INMUEBLES DE LOS EXTRANJEROS"

I N D I C E G E N E R A L

INTRODUCCION.	I
<u>CAPITULO PRIMERO.</u>	
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CONDICION DE LOS EXTRANJEROS EN MEXICO:	1
I.- Desde la Colonia hasta la Constitución de 1824.	2
II.- Leyes centralistas, de 1836.	15
III.- Ley de Extranjería y Nacionalidad de 1854.	24
IV.- Constitución de 1857.	27
V.- Ley de Extranjería y Naturalización, de 1886.	32
<u>CAPITULO SEGUNDO.</u>	
LEGISLACION VIGENTE EN MEXICO:	38
VI.- La Constitución de 1917 y su artículo 27.	39
A.- Análisis de la fracción I del artículo 27 Constitucional.	48
1.- Planteamiento general.	48
2.- Diversas opiniones.	49
3.- Crítica a los términos "dominio" y "dominio directo".	51
B.- Ley orgánica de la fracción I, del artí- culo 27 Constitucional y su Reglamento.	56
C.- Decreto del 29 de junio de 1944.	64
D.- Ley General de Población.	77
E.- Ley de Secretarías y Departamento de Estado.	86

F.- Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.	93
--	----

CAPITULO TERCERO.

ANALISIS DEL ARTICULO 71 DE LA LEY GENERAL DE POBLACION Y 14 DE SU REGLAMENTO:	97
VII.- El artículo 71 de la Ley General de Población, de 1947.	98
VIII.- Reformas al mismo artículo en el año de 1960.	101
A.- Problema de su Constitucionalidad.	102
B.- Opinión personal	112
IX.- El artículo 14 del Reglamento de la Ley General de Población.	117
A.- Problema de su inconstitucionalidad.	120
B.- Problema de su carencia de sentido lógico.	121
C.- Reformas de la Ley General de Población en el año de 1966.	125

CAPITULO CUARTO.

INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 66 DE LA LEY GENERAL DE POBLACION, PRIMER PARRAFO Y 127 DE SU REGLAMENTO:	132
X.- El artículo 66 de la Ley General de Población.	133
A.- Distinción entre nacionales y extranjeros.	136
B.- Definición de extranjeros.	139
C.- El extranjero en el Derecho Positivo Mexicano	140

1.-	La Constitución Política.	140
2.-	Ley General de Población y su Reglamento.	142
3.-	Ley de Nacionalidad y Naturalización.	149
XI.-	El concepto Bienes Raíces.	153
XII.-	El concepto Acciones.	156
XIII.-	El concepto Derechos Reales.	163
A.-	Teorías sobre Dominio Directo y Derechos Reales.	165
B.-	Criterio de la Secretaría de Relaciones Exteriores.	169
C.-	Preceptos que se refieren al Fideicomiso.	
1.-	Reglamento de la Ley General de Población.	175
2.-	Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.	176
	CONCLUSIONES	178
	BIBLIOGRAFIA	182

INTRODUCCION

Desde la Colonia hasta nuestros días, el control que ha existido para que los extranjeros adquieran inmuebles en nuestro país, ha sido muy diverso; durante los primeros decenios del México Independiente se formulan conjuntos de Leyes, Acuerdos, Circulares y Reglamentos que otorgaban a los extranjeros la facultad de adquirir inmuebles en nuestro territorio nacional, en una forma demasiado fácil, como ejemplo tenemos lo -- prescrito en la Constitución de Apatzingan en 1814.

Es a partir de 1836 cuando el Congreso Constituyente declara, que los extranjeros gozaban de Derechos Naturales pero - también se les condiciona para que pudieran adquirir bienes inmuebles dentro del territorio nacional; posteriormente, y de acuerdo a la importancia de las Leyes, es la Constitución de - 1917, la que vuelve a ocuparse de los extranjeros en relación con las inversiones en la adquisición de inmuebles, señalando categóricamente una serie de taxativas muy importantes, por - ejemplo:

Cien kilómetros dentro de las fronteras del país son intocables para los extranjeros, quienes no pueden adquirir ahí bienes inmuebles en propiedad. Idéntica prohibición se establece en una franja de cincuenta kilómetros en nuestras costas y se incorpora al artículo 27 Constitucional la llamada "Cláusula Calvo".

A partir del descalabro obtenido cuando por una política equivocada México pierde parte de su territorio situado en la frontera norte, los ordenamientos legales para la adquisición de inmuebles por los extranjeros fueron evolucionando, motivados fundamentalmente, por el despertar de la conciencia nacional y con el fin de conservar nuestra soberanía, lo cual - está expresado en nuestro artículo 27 Constitucional.

En nuestros días existe la figura jurídica del fideicomiso, la cual regula la adquisición de inmuebles en las zonas prohibidas para los extranjeros.

El control de los inmuebles de los extranjeros es un tema que se encuentra enmarcado dentro de los lineamientos del Derecho Internacional Privado que aunado al Derecho Constitucional y algunos aspectos del Derecho Civil, ofrecen las referencias fundamentales del estudio que aquí se analiza.

El estudio del tema presentado se divide en cuatro capítulos, en el primero se presentan los antecedentes históricos de la condición jurídica de los extranjeros en México, con las disposiciones legales alusivas al control de inmuebles, mismas que rigieron hasta la Constitución de 1917.

En el capítulo segundo, se plantea la legislación vigente que controla la adquisición de bienes raíces por los - - -

extranjeros, asimismo, se analiza la fracción I del artículo 27 Constitucional y las demás leyes que se relacionan con la adquisición de inmuebles por los no nacionales.

En lo referente al análisis del artículo 71 de la Ley - General de Población de 1947, reformas al mismo en 1960, así como el artículo 14 del Reglamento de la misma Ley, será estudiado en el capítulo Tercero, en donde también se analizarán las reformas de la misma Ley de 1966.

Finalmente en el capítulo Cuarto, se aborda la interpretación de los artículos 66 de la Ley General de Población, así como el artículo 127 de su reglamento, sin dejar de hacer referencias sobre conceptos de extranjero, bienes raíces, derechos reales y acciones que, aunado a la Ley de Nacionalidad y Naturalización, Ley General de Población y Ley para Promover la Inversión Extranjera, fundamentan algunas de las conclusiones del presente trabajo.

Se entiende que en este estudio, se habla no de la inversión extranjera, por tanto, solo me limito a analizar la facultad que tiene el extranjero en México para adquirir inmuebles.

La investigación del presente estudio se realizó de forma directa recurriendo a las Leyes y Reglamentos que han estado

vigentes en el devenir del tiempo y que en su vigencia han controlado de alguna forma la adquisición de bienes raíces por los extranjeros.

Finalmente, deseo hacer patente mi sincero e infinito agradecimiento para el Licenciado Ignacio Javier Navarro Vega, director de la presente tesis, quien siempre tuvo una orientación sabia y oportuna, sin la cual no hubiese sido posible la realización de la misma.

C A P I T U L O P R I M E R O

"ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CONDICION
DE LOS EXTRANJEROS EN MEXICO"

SUMARIO:

- I .- Desde la Colonia, hasta la Constitución de 1824.
- II .- Leyes Centralistas de 1836.
- III.- Ley de extranjería y nacionalidad de 1854.
- IV .- Constitución de 1857.
- V .- Ley de extranjería y naturalización de 1886.

I.- Desde la Colonia, hasta la Constitución de 1824.

Como la conquista de México fue realizada por Hernán Cortés, súbdito de la Monarquía Española, nuestra Patria es tuvo subordinada al gobierno de la Corona y por ende, obligada a observar sus Leyes y sus costumbres.

El régimen colonial impuesto por los Españoles especialmente hasta el siglo XVIII, fue el de aislamiento de la Nueva España en relación con los demás países del mundo, - llegándose al extremo de no poder contratar no solamente - con extranjeros, sino hasta con otros reinos o posesiones - de la América Española.

Consecuentemente, con esta situación las antiguas Leyes Españolas tenían "disposiciones aisladas, en relación a la condición de los extranjeros y así encontramos que la - Ley Segunda Título III, Libro Primero del Fuero Juzgo, manda que los extranjeros fueran juzgados por sus jueces y sus Leyes", (1) y la Ley Quinta Título VI, Libro Primero del Fuero Real, prohibía la aplicación de leyes extranjeras en los juicios. La Ley Quinta Título XIV Partida Primera de las Leyes de Partidas, hizo obligatorias sus disposiciones tanto a nacionales como a extranjeros.

(1) ARCE, Alberto G. Derecho Internacional Privado, 2a. Ed. Guadalajara, Jalisco. Imprenta Universitaria 1955. p.75

Las mismas Leyes de Partidas prevenían que aquellos - que pertenecieran al Señorío del Legislador; tenían que obedecer sus Leyes y que la Ley o Fuero de otra tierra no tendría fuerza de prueba, sino en cuestiones de hombres de -- ellas o sobre pleitos y contratos que se hubiesen celebrado ya, y en razón de cosas muebles o inmuebles, situados en - ese lugar.

En cuanto al régimen del matrimonio, se ordenó que se prefiriera la costumbre del lugar donde se celebra a la del lugar donde se hayan trasladado después los cónyuges.

Cabe hacer hincapié, que la entrada y permanencia de extranjeros a la Nueva España se prohibió, incluso se aplicaron penas muy severas que algunas veces llegaban hasta la muerte. Esto ocurría en virtud del monopolio del comercio - que detentaba la Casa de Contratación de Sevilla.

Resulta imposible detallar la gran cantidad de esfuerzos que se llevaron a cabo, así como los recursos que se tuvieron que idear para condicionar la permanencia de extranjeros en la Nueva España.

Es en el año de 1810 cuando nace el movimiento de - nuestra Independencia y en virtud de tal hecho viene la separación inminente del México Independiente de España y así

empiezan a gestarse algunos cambios en relación con la esencia de extranjeros en México. Pero tampoco es admisible pensar que los sucesos de 1810 trajeran consigo nuevas Leyes para la Nación liberada y como consecuencia lógica, se llevó a cabo un trasplante de las Instituciones de la Península Ibérica, con características perfectamente identificables, algunas de las cuales perduran todavía en esta era.(2)

Estaban vigentes en aquel momento las Leyes y las ideas que nos serían útiles posteriormente y los forjadores de la Legislación Mexicana se daban prisa a la más excelsa de las tareas: Proteger a la Patria.

"Es importante señalar que fueron muchas las instituciones, especialmente administrativas, las que subsistieron durante la etapa inicial de la organización del Estado Mexicano; entre las que destacan por su mayor importancia encontramos: Las Leyes de Aguas, Tributarias, Remates de fincas y otras, que lograron subsistir durante parte del siglo XIX".(3)

Pero la de mayor trascendencia quizá sea la Constitución de Cádiz de 1812, según las palabras de Tena Ramírez: "Inclúyese la publicación de la Carta de Cádiz entre las -

(2) SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 2a. Ed. México, Edit. Porrúa 1961 p.148

(3) DUBLAN, Manuel y José María Lozano. Legislación Mexicana. Edición Oficial 1876. Tomo I p.317 y sigs.

Leyes Fundamentales de México, no solo por haber regido durante el período de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y temporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado".(4)

Se concibe necesario señalar algunos artículos de la Constitución de 1812, los cuales se referían a los extranjeros en los siguientes términos:

"Artículo 5o.- Son Españoles:

I.- Todos los hombres libres, casados y avencindados en los Dominios de las Españas y los Hijos de éstos.

II.- Los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes, Carta de Naturaleza.

III.- Los que sin ello lleven diez años de vecindad ganada; según la Ley en cualquier Pueblo de la Monarquía.

IV.- Los libertos desde que adquieran la libertad en las Españas.

(4) TENA Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1964. 2a.Ed.México, Edit.Porrúa p.59

De los Ciudadanos Españoles:

Artículo 19.- Es también Ciudadano, el extranjero que gozando ya de los Derechos de Español, obtuviera de las Cortes carta especial de Ciudadano.

Artículo 20.- Para que el extranjero pueda obtener de las Cortes esta carta, deberá estar casado con Española y haber traído o fijado en las Españas alguna invención o industria apreciable, o adquirido bienes raíces por los que pague una contribución directa o estableciéndose en el comercio con un capital propio y considerable a juicio de las mismas Cortes, o hecho servicios señalados en bien y defensa de la Nación.

Artículo 21.- Son asimismo, Ciudadanos, los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas que, habiendo nacido en los Dominios Españoles, no hayan salido nunca sin licencia del Gobierno y teniendo veintiún años cumplidos, se hayan vecindado en un Pueblo de los mismos dominios ejerciendo en él alguna profesión, oficio o industria útil." (5)

(5) Idem. p.60, 61, 62 y 63.

La guerra de Independencia originó que fueran cayendo en desuso las Leyes Españolas. Así vemos que el proyecto de la Constitución Mexicana del 22 de octubre de 1814, mejor conocida como la de Apatzingán; alude en sus artículos 13 y 14 a ciertos problemas de nuestro interés y concede la calidad de Ciudadanos de América a todos los nacidos en ella, - estableciéndose que a los extranjeros se les puede otorgar carta de naturalización.

"Artículo 13.- Se reputan Ciudadanos de esta América, todos los nacidos en ella.

Artículo 14.- Los extranjeros radicados en este pueblo, que profesaren la religión católica apostólica Romana, y no se opongan a la libertad de la Nación, se reputarán también Ciudadanos de ella, en virtud de la carta de naturaleza que se les otorgará y gozarán de los beneficios de la Ley."(6)

Vemos que fue necesario el transcurso de once largos años para que México, después de declarar su independencia llegara a consumarla y a considerarse al fin, un país libre e independiente. Bastante había por hacer y nada más importante que cimentarse sólidamente.

Es preciso señalar que se pasó por alto la materia de extranjería, ya que en aquellos tiempos, el número de extranjeros era reducido por el aislamiento impuesto por la Corona Española a las demás Naciones.

Es verdad que sobre este último punto las opiniones - eran inciertas y variables, de ahí procede señalar que en el Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821, no se hizo distinción entre nacionales y extranjeros, ya que el artículo doce declaraba, que son Ciudadanos idóneos para optar cualquier - empleo, los habitantes del Imperio Mexicano, sin otra distinción que sus méritos y sus costumbres y virtudes.

"Artículo 12.- Todos los habitantes de él, sin otra distinción que su mérito y virtudes, son-Ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo".(7)

Se puede juzgar que con el citado artículo, se abre - una puerta bastante ancha para los extranjeros, causa que nos costó la pérdida del Territorio de Texas y la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica.

En el tratado de Córdoba del 24 de agosto de 1821, en el que intervino Don Juan O'Donojú y Agustín de Iturbide, -

(7) Idem. p. 115

en el cual, al primero le preocupaba la residencia de los Españoles que radicaron en México. El Tratado reconoció a lo que llamó "Estado de Libertad natural para trasladarse con su fortuna a donde a cada quien conviniere".

"Artículo 15.- Toda persona que pertenece a una sociedad, alterando el sistema de gobierno, o pasando el País a poder de otro Príncipe, queda en el estado de libertad personal natural, para trasladarse con su fortuna a donde le convenga, sin que haya Derecho para privarle de esta libertad a menos que tenga contraída alguna deuda con la sociedad a que pertenecía, por delito, o de otro de los motivos que conocen los publicistas. En este caso, están los Europeos avecindados en la Nueva España y los Americanos residentes en la Península por consiguiente, serán árbitros a permanecer, adoptando ésta o aquella Patria o a pedir su pasaporte, que no podrá negársele para salir del Reino, en el tiempo que se prefije, llevando o trayendo consigo su familia y bienes, pero satisfaciendo a la salida, para los últimos, los derechos de exportación, establecidos o que se establecieren por quien pueda hacerlo."(8)

(8) Idem p. 118.

La primera Ley de Extranjería data del 16 de mayo de 1823, su contenido se refiere a las fórmulas de las cartas de naturaleza y de ciudadanía. Esta Ley tiene el enorme mérito de ser la primera en reglamentar a los extranjeros en el aspecto antes dicho, de su situación jurídica en el País. (9)

La Ley del 7 de octubre de 1823, menciona la aptitud que se daba al extranjero para la adquisición de partes en minas. Esta Ley abrogó a las Leyes de Recopilación de Indias de Castilla, junto con las Ordenanzas de Minería cuyo contenido era contrario, exigiéndoles a los extranjeros estar naturalizados o tolerados con licencia expresa del gobierno - para poder adquirir o trabajar minas propias.

Puede deducirse fácilmente, que desde esa época se empieza a poner trabas y obstáculos a los extranjeros que intentaban adquirir propiedades mineras de la Nación, llegando hasta la prohibición de registrar o denunciar nuevos yacimientos.

Anterior a la Constitución de 1824, veremos el Decreto de Colonización del 18 de agosto del mismo año, que dice en sus artículos primero, cuarto y décimo quinto:

(9) DUBLAN y Lozano. Op. cit. Tomo I. p.712.

"Artículo 1.- La Nación Mexicana ofrece a los extranjeros que vengan a establecerse en el territorio, seguridad en sus personas y en sus propiedades, con tal de que se sujeten a las Leyes del País.

Artículo 4.- No podrán colonizarse los territorios comprendidos entre veinte leguas limítrofes con cualquier Nación extranjera, ni diez litorales, sin previa aprobación del Supremo Poder Ejecutivo General.

Artículo 15.- Ninguno que a virtud de esta Ley adquiriera tierras en propiedad, podrá conservarlas estando vecinado fuera de el territorio de la República".(11)

Desde luego, de aquí se desprende que éste fue el primer paso de nuestros legisladores reglamentando y limitando la colonización en las fronteras y litorales y concediéndole seguridad en su persona, lo mismo que en sus propiedades a los extranjeros que se establecieran dentro del territorio Mexicano. Estas disposiciones, son consideradas como el antecedente de las "zonas prohibidas", concediendo la adquisición de tierras únicamente a los extranjeros que hubiesen obtenido aprobación del Supremo Poder Ejecutivo General. Lo mismo notamos que el legislador, se interesó en que el --

propietario de bienes raíces residiera dentro del territorio nacional.

La Constitución de 1824, sancionada el 4 de octubre - del mismo año, no hace referencia ni indica quienes son extranjeros; no reglamenta la adquisición de bienes raíces. Ciertamente, aunque no dedica un capítulo especial a los extranjeros, en su sección segunda de la Cámara de Diputados, en los artículos 19, 20 y 21 se refiere al extranjero, y ha ce suponer que éstos, tenían las mismas prerrogativas que - los Ciudadanos Mexicanos, toda vez que así lo citan los siguientes artículos:

"Artículo 19.- Para ser diputado se requiere:

I.- Tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos.

II.- Tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el Estado que elija o haber nacido en él, aunque esté avecindado en otro."

"Artículo 20.- Los no nacidos en el territorio de la Nación Mexicana, para ser diputados, deberán tener, además de ocho años de vecindad - en él, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la República, o una industria - que le produzca mil pesos cada año."

"Artículo 21.- Exceptuados del artículo anterior:

I.- Los nacidos en cualquiera otra parte de la América que en 1810 dependía de la España, y que no se hayan unido a otra Nación, ni permanezcan en dependencia de aquella, a quienes bastará tener tres años cumplidos de vecindad en el territorio de la Federación y los requisitos de el artículo 19.

II.- Los militares no nacidos en el territorio de la República, que con las armas sostuvieron la independencia del País, a quienes bastará tener vecindad de ocho años cumplidos en la Nación y los requisitos de el artículo 19".

Por otra parte, la Ley del 12 de marzo de 1828, que regula lo relativo a los pasaportes y a los modos de adquirir propiedades por los extranjeros, contiene la forma de proceder del extranjero en cuanto al modo de adquirir propiedades; igualmente habla de los pasaportes y de las reglas y requisitos que se debían llenar para los mismos, conteniendo asimismo, el goce de los Derechos Civiles. El artículo sexto de la Ley citada es el que contiene lo relacionado con la adquisición de propiedades y la protección que las Leyes de nuestro País ofrecían a los extranjeros. Como es de observarse por el texto del artículo, los extranjeros no pueden adquirir inmuebles rústicos.

"Artículo 6.- Los extranjeros introducidos y establecidos conforme a las reglas prescritas o que se prescriban en lo adelante estan bajo la protección de las Leyes y gozarán de los - Derechos civiles que concedan a los Mexicanos, a excepción de adquirir propiedad territorial rústica, que conforme a las Leyes vigentes no pueden obtener los no nacionalizados."

"Artículo 9.- También puede intentarse por - extranjeros no naturalizados, la compra y colonización de terrenos de propiedad titular; pero en este caso se obtendrá permiso espe-- cial del congreso general, si la compra y colonización fueren en los territorios y de los congresos y particulares si fueren en los Estados." (12)

II.- Leyes Centralistas de 1836.

La Constitución de 1836 está dividida en siete estatutos, se le conoce también como Las Siete Leyes Constitucionales, o también como La Constitución Centralista de 1836.

Esta Constitución, continuó con la misma línea de las Constituciones que le antecieron; toda vez que reafirmó - el respeto de los Derechos de los Extranjeros, aunque en el artículo décimo tercero de la Primera Ley Constitucional, - marca ciertos requisitos a los extranjeros que pretendan adquirir propiedades. Así lo manifiesta en el:

"Artículo 13.- El extranjero no puede adquirir en la República propiedad raiz, si no se ha naturalizado en ella, casarse con mexicana y se arreglare a lo demás que prescribe la Ley relativa a esas adquisiciones. Tampoco podrá trasladar a otro País su propiedad mobiliaria, sino con los requisitos y pagando las cuotas que establezcan las Leyes. La adquisición de colonizadores se sujeta a las reglas especiales de colonización."(13)

Esta primera Ley fue la más severa con los extranjeros por no permitirles adquirir propiedad raiz en ninguna parte

(13) DUBLAN y Lozano. Op.cit.Tomo III p.111.

de la nación, salvo en dos casos: El de los Colonos y el de los extranjeros previamente naturalizados y casados con Mexicana.

Como las Leyes de Colonización habían dejado muy confuso el problema de la prohibición en las zonas limítrofes, el 4 de abril de 1834 se expidió una Ley para hacer efectiva la colonización de los terrenos que fueran y debieran ser propiedad de la República y en virtud de tal hecho, se derogaron todas las disposiciones dadas hasta esa fecha sobre colonización; esa Ley es del tenor siguiente:

"El Gobierno, de acuerdo con el Consejo, procederá a hacer efectiva la colonización de los terrenos que sean y deban ser de propiedad de la República, por medio de ventas, enfiteusis, o hipotecas, aplicando el importe (que en las primeras no deberá de bajar de diez reales por acre) a la amortización de la deuda nacional, contraída o que se contrajera, reservando siempre lo bastante para el cumplimiento de lo prometido a los militares que cooperaron a la Independencia, y para los premios y concesiones que decreta el Congreso a favor de tribus o naciones indígenas y de los cooperadores al establecimiento de Texas; no embarazándose por las Leyes dadas hasta aquí por colonización cuyas disposiciones se derogan en todo lo que -

contraríen a la presente, repitiéndose la prohibición del artículo 11 de la Ley de 6 de abril de 1830".(14)

Esa prohibición consistía en que las Naciones de países limítrofes, no podían adquirir propiedad inmueble a 20 leguas de la frontera.(15)

Otro Decreto que apareció el 11 de marzo de 1842, nos dice que permitió a los extranjeros la adquisición de bienes raíces en la República.(16)

En esa época era Presidente provisional Don Antonio López de Santa Ana, bajo cuya administración se realiza detenido estudio sobre la conveniencia de permitir en el País la adquisición de propiedades a extranjeros.

Después de haberse revisado los proyectos de Ley y - analizado las opiniones de personas doctas y conecedoras - del asunto, se llegó a la conclusión de que no debía demorar se la concesión a los extranjeros pues ésta tendía al engran decimiento de la Patria por el aumento de la población.

(14) DUBLAN y Lozano. Op.cit. Tomo III p.352.

(15) Ley Orgánica de la Fracción I, del Artículo 27 Constitucional y su reglamento.

(16) DUBLAN y Lozano. Op. cit. Tomo IV, p.130 y sigs.

Examinando la Ley en cuestión, encontramos que se permitió la adquisición en propiedades de minas, según los artículos primero y segundo que a la letra dicen:

"Artículo 1.- Los extranjeros avecindados y - residentes en la República pueden adquirir y poseer propiedades urbanas y rústicas, por - compra, adjudicación, denuncia o cualquier - otro título establecido por las Leyes."

"Artículo 2.- Pueden también adquirir en propiedad minas de oro, plata, cobre, azogue, yerro y carbón de piedra de que fueran descubriridores, con arreglo a la ordenanza del ramo."

"Artículo 3.- Cada individuo extranjero, no podrá adquirir más de dos fincas rústicas en un mismo Departamento sin licencia del Supremo Gobierno, y solo bajo los linderos que hoy tienen con independencia una de otra."

En efecto, la Ley continuó reglamentando con disposiciones atinadas, todo lo concerniente a la adquisición de - la propiedad por extranjeros, sean éstas urbanas o rústicas sobre este tema, no todo eran facilidades y vemos que en su artículo octavo, castiga con la obligación de vender o de - ser entregados al denunciante los bienes del extranjero que abandonara el País por más de dos años. Aquí se percibe que

se desea fervientemente que los extranjeros no abandonen el país y en caso de hacerlo, como castigo: perderán sus propiedades. El artículo octavo dice a la letra:

" Artículo 8.- Si el extranjero propietario se ausentare por más de dos años con su familia de la República, sin obtener permiso del gobierno, o la propiedad pasare por herencia o por cualquier otro título a poder de persona no residente en la República Mexicana, estará obligada a venderla dentro de dos años - contados desde el día en que se verificase la audiencia o traslación de dominio. Sino lo hiciese, se procederá a la venta de oficio con todas las formalidades legales, y de su producto se aplicará la décima parte al denunciante quedando las nueve décimas partes restantes en depósito seguro a disposición del dueño. Esto mismo se verificará siempre que se probase que el dueño de la finca reside fuera de la República y que el que se dice propietario no lo es mas que en lugar del ausente."

Es necesario señalar el artículo noveno y décimo:

"Artículo 9.- Estas disposiciones no comprenden a los Departamentos limítrofes o fronterizos con otras naciones, respecto de los cuales

se expedirán leyes especiales de colonización sin que jamás pueda adquirirse propiedad en ellos por extranjeros, sin expresar licencia del Gobierno Supremo de la República."

"Artículo 10.- En los Departamentos que no son limítrofes o fronterizos y que tuviesen costas solamente a 5 leguas de ellas podrán adquirir propiedad rústica los extranjeros." (17)

A nuestro juicio, considero que el espíritu de la prohibición de esta Ley en comparación con la actual es el mismo, pero la estructura de ésta es mejor por ejercer un mayor control, al obligar al extranjero propietario a residir en la República, con lo cual se le encamina a asimilarse al pueblo mexicano.

Añadiremos que, después del decreto anteriormente comentado y todavía en la presidencia de la República, Antonio López de Santa Anna, son expedidas las Bases Orgánicas de la República Mexicana en el año de 1842; en relación con nuestro interés, transcribo los artículos 11, 12 y 13.

"Artículo 11.- Son mexicanos:

I.- Todos los nacidos en cualquier parte del territorio de la República, y los que nacie-

(17) DUBLAN y Lozano. Op.cit. Tomo IV. p.130 sig.

ren fuera de ella de padre mexicano.

II.- Los que sin haber nacido en la República se hallaren avecindados en ella en 1821 y no hubieren renunciado su calidad de mexicanos: Los que siendo naturales de Centro América - cuando perteneció a la Nación Mexicana, se - hallaren en el territorio de ésta, y desde - entonces han continuado residiendo en él.

III.- Los extranjeros que hayan obtenido u - obtuvieran carta de naturaleza conforme a - las Leyes."

"Artículo 12.- Los nacidos en el territorio de la República, de padre extranjero y fuera de ella de padre mexicano, que no estuviera en servicio de la República para gozar de los derechos de mexicano, han de manifestar que así lo quieren, la Ley designará el modo de - verificar esta manifestación y la edad en que deba hacerse."

"Artículo 13.- A los extranjeros casados o - que se casaren con mexicana o que fueran empleados en servicio y utilidad de la República o en los establecimientos industriales de ella, o que adquirieran bienes raíces en la misma, se les dará carta de naturalización sin -

otro requisito, si la piden." (18)

Es interesante hacer notar que estando Santa Anna en el poder, fuera él mismo o tal vez alguno de sus mas cercanos colaboradores, quien desease con ahirco la inmigración al País. Como ejemplo claro tenemos el artículo anterior; la causa, insisto, fue la idea generalizada en esa época, - de que era necesario poblar el País.

Será preciso señalar que, Don José Mariano Salas, Jefe del ejército libertador republicano, expidió el decreto de 10 de septiembre de 1846. En su contenido descubre la forma de naturalización de extranjeros, las cartas de naturaleza y su expedición, así como a quienes no se debería otorgar - dicha carta. Este decreto fue motivo, nuevamente de la consideración de que como medio idóneo y eficaz para lograr la - felicidad de la República, era procurar el aumento de la población dando todas las facilidades a los hombres industrio-
sos.

Como apoyo a lo antes mencionado, se reproduce el artículo primero del citado Decreto:

"Artículo 1.- Todo extranjero que se manifieste en su deseo de naturalizarse en la república y que acredite tener una profesión o indus-

(18) TENA RAMIREZ. Op.cit.P.408.

tría útil que le proporcione los medios honestos de adquirir su subsistencia, obtendrá la correspondiente carta de naturaleza."(19)

(19) DUBLAN y Lozano. Op.cit. Tomo V, p. 161.

III.- Ley de Extranjería y Nacionalidad de 1854.

La condición de extranjeros se definió, culminando en esta forma los múltiples esfuerzos anteriores, al regularse debidamente la situación de los mismos, en la Ley de Extranjería y Nacionalidad expedida el 30 de enero de 1854. (20) Se le considera la más adelantada en su tiempo y quizá la más completa sobre la materia.

Sin embargo, se pone en tela de duda la vigencia de la Ley, por el triunfo de la Revolución de Ayutla que derogó - todas las leyes y disposiciones dictadas por el Gobierno de Santa Anna.

A pesar de esa derogación, esta Ley continuó siendo - aplicada por no existir otra que la sustituyera, como podemos apreciar a través de la circular del 20 de febrero de - 1861 que la aplica.(21)

Esta ley se considera como la primera que se elaboró - con relación a la extranjería y nacionalidad; vino a regular la situación jurídica de los extranjeros en México.

El 10. de febrero de 1856 se expidió una Ley, la cual en su artículo primero nos dice lo siguiente:

(20) DUBLAN y Lozano. Op.cit. Tomo VII. p.25 y sigs.

(21) DUBLAN y Lozano. Op.cit. Tomo IX.p. 87.

"Artículo 1o.- Los extranjeros avecindados y residentes en la República, pueden adquirir y poseer propiedades rústicas y urbanas, incluso las minas de toda clase de metales y carbón de piedra, ya sea por compra, adjudicación, denuncia, o cualquier otro título de dominio establecido por las leyes comunes o por la ordenanza de minería."

"Artículo 2o.- Ningún extranjero podrá sin previa permiso del Supremo Gobierno, adquirir bienes raices de los Estados o territorios fronterizos, sino a 20 leguas de la línea de la frontera."

"Artículo 3o.- Los extranjeros que deseen adquirir el permiso de que habla el artículo anterior, deberán dirigir su solicitud al ministerio de fomento para que con vista de ella y del informe de gobierno del Estado Territorio respectivo, se resuelva la conveniente."

Según el artículo segundo de esa Ley, el permiso para que los extranjeros hubieran podido adquirir bienes raices, era necesario solamente en los estados y territorios fronterizos. Si un extranjero hubiera querido adquirir fuera de esos Estados, ni siquiera hubiera tenido la necesidad de solicitar permiso al Gobierno. Esas zonas prohibidas no eran

en efecto vedadas, sino que los extranjeros si podían adquirir, siempre que consiguieran el permiso del Supremo Gobierno. No se trata en esta Ley de una prohibición absoluta, sino simplemente una condición.

Lo anterior acontecía, siendo Don Ignacio Comonfort - presidente sustituto de la República Mexicana, de acuerdo con las facultades que le concedía el Plan de Ayutla.

IV.- Constitución de 1857.

La condición del extranjero en México, realmente se establece a partir de la Constitución de 1857, documento histórico de capital importancia, jurada el día 5 de febrero de ese año, bajo el gobierno de Don Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República, teniendo un contenido rico en principios básicos. Dicha Constitución concedía más o menos idénticos derechos al nacional y al extranjero, fundándose en que los hombres son la base de nuestras instituciones sociales.

En su artículo primero, encontramos levantado un templo a los Derechos del Hombre, no es difícil que haya sido la primera constitución que los eleva a la categoría de Garantías Individuales en su más sencilla expresión; por lo que creo necesario, hacer la inserción de los artículos principales, en lo que se refiere a los extranjeros:

"Artículo 30.- Son Mexicanos:

I.- Todos los nacidos dentro y fuera del territorio de la República, de padres mexicanos.

II.- Los extranjeros que se naturalicen, conforme a las leyes de la Federación.

III.- Los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos; siempre que no manifiesten la resolución de -

conservar su nacionalidad."

"Artículo 32.- Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros; en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramientos de las autoridades en que no sean indispensable la calidad de ciudadano. Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguan en cualquier ciencia o arte, estimulando al trabajo y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios."

"Artículo 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la sección primera, título primero de la presente Constitución, salva en todo caso la facultad que el Gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso. Tiene obligación de contribuir para los gastos públicos, de la manera que dispongan las Leyes, y de obedecer y respetar las Instituciones, Leyes y autoridades del País, así como de contribuir a los gastos públicos, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes ---

conceden a los mexicanos."(22)

De la fracción tercera del artículo 30, deducimos que aún no existe limitación perfectamente delineada respecto a la adquisición de bienes raíces, por extranjeros, sino que hay toda clase de facilidades para ello y aún por ese hecho, puede llegarse a considerarlos como mexicanos.

Se desconoce en esta época el peligro que entraña la adquisición desmedida de propiedades por extranjeros, pues estos tenían el derecho de obtener las cartas de ciudadanía cuando comprobaran haber adquirido alguna propiedad raiz en la República. El artículo 33, equipara los extranjeros a los mexicanos, otorgándoles las Garantías del artículo primero de la Constitución, excepto el poder expulsar del país a los extranjeros perniciosos, facultad que aún tiene el poder ejecutivo.

El 10 de marzo de 1857, Ignacio Comonfort expidió un decreto sobre nulidad de la venta de islas y terrenos baldíos de Baja California, acerca de adquisiciones de bienes por extranjeros; del citado Decreto destacan los artículos siguientes:

(22) DE LA TORRE, Juan. "La Constitución Federal de 1857". 2a. Edición México, Imprenta "El Fénix" 1896. p.22 y 23.

"Artículo 1o.- Las ventas o enajenaciones de las islas o terrenos baldíos de la Baja California que se hubieren hecho desde el año -- 1821, hasta el presente, por los jefes políticos, gobernadores y cualquier otra autoridad civil o militar del territorio o departamento de ambas Californias, son nulas y de ningún valor, mientras no obtengan la ratificación del Supremo Gobierno."

"Artículo 2o.- A este fin los tenedores de dichos títulos representarán al Ministerio de fomento, ya sea directamente o por conducto de la gente de la Baja California, para que examine si fueron expedidos con arreglo a la Ley de 18 de agosto de 1824, y si se obtuvo la previa licencia y aprobación del Supremo Gobierno. En el caso de que les falten estos requisitos, volverán desde luego - los terrenos e islas a que se contraigan al dominio nacional."

"Artículo 3o.- Las ventas, trasposos o arrendamientos de las islas o terrenos que se hubieren hecho a extranjeros, por los poseedores de títulos de cualquier clase, son nulas siempre que hayan verificado sin conocimiento o aprobación del mismo Supremo Gobierno,

según está prevenido en las Leyes del 11 de marzo de 1824 y de lo. de febrero de 1856. En consecuencia las autoridades de dicho territorio y las demás de la República impedirán por todos los medios posibles, la posesión, uso y dominio de islas o terrenos, a los individuos o compañías extranjeras, cuyos derechos se funden en las ventas, tras-pasos, o arrendamientos que se les hubieren hecho." (23)

Esta Ley nos muestra el gran afán del Gobierno Mexicano de hacer efectiva la prohibición a los extranjeros, de adquirir bienes raíces en esas zonas; decreta nulas tales adquisiciones y no solamente éso, sino las que fueron adquiridas en contravención a la prohibición, volverían al dominio nacional, privando a los infractores de su posesión, - propiedad o dominio, sin indemnización.

Fue una Ley muy drástica para conseguir que no se volviera a infringir la citada prohibición.

Posteriormente, la Ley del 22 de julio de 1863 esta--blece para los naturales y naturalizados de las naciones limítrofes, la limitación o mejor dicho la prohibición de adquirir terrenos baldíos en los Estados que con ellos colindan.

V.- Ley de Extranjería y Naturalización de 1886.

Mejor conocida con el nombre de "Ley Vallarta" fue expedida por el Congreso de la Unión, la Ley de Extranjería y Naturalización, que entró en vigor el 28 de mayo de 1886, siendo presidente de la República el General Don Porfirio Díaz.

En la redacción del proyecto de Ley intervinieron Ignacio Luis Vallarta y Don Ignacio Mariscal. El primero, llevó la batuta y con audacia, va más allá de la Constitución vigente en aquella época, razón por la cual es criticado duramente. Esta Ley reglamenta los artículos 30, 31, 32 y 33 de la Constitución de 1857.

De vital importancia para efectos de nuestro desarrollo, es el artículo 31, de la Ley Vallarta, que así lo estableció:

"Artículo 31.- En la adquisición de terrenos baldíos nacionales, de bienes raíces y buques los extranjeros no tendrán necesidad de residir en la República, pero quedarán sujetos a las restricciones que les imponen las Leyes vigentes; bajo el concepto de que se reputará enajenación todo arrendamiento inmueble hecho a un extranjero, siempre que el término del contrato sea mayor de 10 años."

Debemos tomar en consideración que el citado artículo primero de la Ley en cuestión, permitía adquirir inmuebles a los extranjeros, viviendo aún fuera del territorio de la República; sin embargo, como antecedente de nuestro artículo 27 Constitucional, encontramos que estaban vigentes al mismo tiempo las Leyes del 11 de marzo de 1842 y la del 10 de febrero de 1886, que prohibían en forma terminante la adquisición, en todo caso de fincas urbanas o rústicas en las zonas fronterizas, así como en las costas nacionales.

El 25 de noviembre de 1909, la Ley Minera, dispuso que se requería permiso especial del ejecutivo de la Unión, para que adquirieran los extranjeros en 80 kilómetros a lo largo de la línea divisoria con países extranjeros; esta misma prohibición era para sociedades extranjeras para denunciar y adquirir propiedades mineras en esta zona. (24)

Notamos que todas y cada una de las Leyes, enfocan el problema desde ángulos diversos, pero ninguna de ellas limita en forma terminante la adquisición de inmuebles por extranjeros. Algunas les confieren la calidad de mexicanos a aquellos que adquieren propiedades en el País, los que contraigan matrimonio, o tengan hijos nacidos en el País.

(24) Ley Orgánica de la Fracción I, del Artículo 27 Constitucional y su reglamento. Secretaría de Relaciones Exteriores. Imprenta de la S.R.E.-- México, 1926, p.4.

Vemos que no hay ley posterior a la Ley Vallarta sobre el ramo, sino hasta la Constitución de 1917.

A medida que hemos examinado las leyes expedidas desde 1810 hasta antes de la constitución de 1917, tomamos nota de lo siguiente:

Se comprende que no fue posible que los primeros legisladores tuvieran la visión suficiente para legislar en todos los campos.

Sin duda en esos tiempos, ni siquiera había una remota posibilidad de que existieran problemas por razón de la excesiva influencia de europeos, que eran causa de migración de extranjeros, ni la desmesurada adquisición de bienes raíces, por éstos. Esta es la causa por la cual no encontramos leyes que traten sobre el asunto en una forma directa.

Así, resulta que llega, el año 1857, que se caracteriza por el deseo ferviente de poblar el País, llegando al máximo, al declarar como mexicanos a los que adquirieran propiedades o tengan hijos nacidos dentro del territorio.

Basta conocer lo anterior, para concluir que no hay una legislación definida y uniforme al respecto. Se ve la cuestión en forma superficial, sólo a grandes rasgos, pero no por apatía o por falta de legisladores capaces, la causa

es la inexistencia del problema. La legislación de este período se distingue por las medidas adoptadas especialmente para atraer extranjeros, por considerar que podían acarrear mayores ventajas al País.

Al parecer, la Ley Vallarta estuvo inspirada en el Derecho de Gentes, y procura cubrir los huecos que los códigos de ese entonces estaban en materia de extranjería, fijando principios y reglas seguras, en relación a la condición de los extranjeros en México y la puso en armonía con las leyes más adelantadas en la materia, hasta donde fue posible para evitar los conflictos internacionales que se podían suscitar con países extranjeros.

El licenciado Vallarta, al formular esta Ley, tuvo en cuenta lo preceptuado por diversas legislaciones extranjeras para tratar de darles un sentido que la hiciera más acorde con todas ellas, para tratar de evitar problemas de tipo internacional que, amén de hacer más difícil su aplicación le daba un contenido que estuviera acorde con la época.

Además introdujo el capítulo de la Naturalización, en el que se fijaron los requisitos para que el extranjero pudiera obtener la caldidad de mexicano por naturalización, de una manera expresa y éste pudiera quedar equiparado, para todos los efectos legales con los mexicanos, y sólo quedara inhábil para desempeñar aquellos cargos, empleos o para

ejercer los Derechos que exigieren, conforme a las leyes de nacionalidad de origen.

Además, esa Ley precisó la igualdad de nacionales y extranjeros en el goce de los Derechos Civiles y unificó la Legislación Nacional, declarando que los Códigos Civiles 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 (Art. 32 de la Ley sobre Extranjería y Naturalización).

En el Artículo 37, se excluye a los extranjeros del goce de los derechos políticos, que solamente competen a los ciudadanos mexicanos.

La Ley Vallarta, dió las bases para la formación de las siguientes Leyes, que en materia de extranjería se elaboraron con posterioridad.

Todo cuanto dejamos expuesto referente a la Ley se entiende que Ignacio L. Vallarta, desde mi punto de vista, fue quien conoció y estudió el problema en toda su magnitud. Desafortunadamente, fue más allá de la Constitución, motivo por el cual fue criticado en forma demasiado severa, toda vez que una ley reglamentaria por completa que trate de ser, tiene sus límites. No cabe duda que fue el actualizador de la materia y lo hizo tan profundamente que a dicha Ley se -

le conoce por Ley Vallarta.

Esta Ley estuvo en vigor, hasta que fue promulgada el día 5 de enero de 1934, la Ley de Nacionalidad y Naturalización que la derogó.

Paso final y decidido es la Constitución de 1917, la cual nos obliga a tratar su importancia en capítulo separado, marcando con ello, no sólo una nueva etapa constitucional, sino una nueva época histórica, con otros principios e ideas. Son innegables el valor y la importancia que tienen los antecedentes históricos para fundamentar sólidamente un estudio pero, respecto del nuestro, son la causa misma de su origen.

C A P I T U L O S E G U N D O

LEGISLACION VIGENTE EN MEXICO

SUMARIO:

VI.- LA CONSTITUCION DE 1917 Y SU ARTICULO 27.

A.- Análisis de la fracción I del artículo 27
Constitucional:

1.- Planteamiento General.

2.- Diversas Opiniones.

3.- Crítica a los términos Dominio y Domi-
nio Directo.

B.- Ley Orgánica de la fracción I, del artículo
27 Constitucional y su Reglamento.

C.- Decreto del 29 de junio de 1944.

D.- Ley General de Población.

E.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

F.- Ley Sobre El Registro de la Transferencia de
Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes
y Marcas.

VI.- La Constitución de 1917 y su artículo 27.

El artículo 33 Constitucional fija con toda claridad, cual es la persona que en la República Mexicana es considerada como extranjera, confiriendo al Ejecutivo de la nación, la facultad de hacer abandonar del territorio nacional al extranjero cuya permanencia se juzgue inconveniente y sin necesidad de juicio previo. Además, indica que tienen derecho a las Garantías que otorga la Constitución en el capítulo Primero, Título Primero, y les prohíbe terminantemente inmiscuirse en asuntos políticos del país.

"Artículo 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión - tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin - necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

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

En consecuencia, nuestra Constitución por exclusión señala, quién es extranjero, toda vez que todo individuo que no sea mexicano por no reunir las calidades determinadas expresamente por el artículo 30, debe ser considerado como extranjero.

Conforme al artículo a que me estoy refiriendo, todo individuo que reside en México, cualquiera que sea su raza origen o procedencia, disfruta de las garantías que la Constitución le concede y por tal razón, lo asimila al nacional, puesto que goza al igual que él de los Derechos privados y públicos que las leyes establecen.

Por último, el extranjero en la República Mexicana, goza de todos los derechos privados que las leyes le consa-gran al nacional, con la excepción de los que están reserva-dos exclusivamente para el mexicano por nacimiento; y no po-dían ser de otra manera ya que nuestras instituciones po---drían caer en manos de personas con deseos de servir a los intereses de Gobiernos extranjeros, poniendo en peligro -- nuestra Soberanía Nacional. Por otra parte, los antecedentes históricos citados en el capítulo anterior, son fundamento esencial para llegar a la redacción del artículo 27 Consti-tucional.

Siendo primer jefe del Ejército Constitucionalista, - Don Venustiano Carranza y encargado del Poder Ejecutivo de la República, convocó al Pueblo de México, en Decreto de 19 de septiembre de 1916, a la elección de Diputados que parti-ciparían en el Congreso Constituyente, el que debería reunir-se en la Ciudad de Querétaro y quedar instalado el día prime-ro de diciembre del mismo año, y según el artículo primero - de dicho Decreto.

Instalado el Congreso e inaugurado por el presidente del mismo, Licenciado Luis Manuel Rojas, el primer Jefe del Ejército Constitucionalista, presentó un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. En dicho proyecto aparece el artículo 27 Constitucional, el cual nos interesa conocerlo en su elaboración inicial y saber qué reformas y modificaciones ha sufrido en lo que respecta a la capacidad para adquirir bienes raíces por extranjeros.

Don Venustiano Carranza creyó que era suficiente la facultad otorgada por el artículo 27, a juicio del Gobierno a su cargo. Aquella facultad consistía en que el Ejecutivo podría ocupar la propiedad de las personas sin su consentimiento y previa indemnización, siempre que así lo exigiera la utilidad pública. Asimismo, para adquirir tierras y repartirlas en forma conveniente entre los habitantes del pueblo que tuvieran deseo y quisieran dedicarse a la agricultura, estableciéndose en esa forma, la pequeña propiedad.

El Constituyente no quedó satisfecho con aquel proyecto presentado por Don Venustiano Carranza, ya que contenía sólo innovaciones de poca importancia, pudiéndose considerar de carácter secundario, pues no iban directamente al problema fundamental, o sea, la distribución de la propiedad territorial, la que debía sustentarse no sólo en los derechos de la nación sobre ella, sino en la conveniencia pública igualmente.

En efecto, al percatarse de las deficiencias que adolecía aquel proyecto presentado por el Presidente Carranza, respecto al artículo 27, se esperaron a un proyecto de más alcance para poder satisfacer un problema social que cobraba proporciones gigantescas con el tiempo de la revolución.

En virtud de que se vino posponiendo al debate el artículo a estudio en forma indefinida y en vista de ello, los diputados agraristas, al notar que el tiempo apremiaba, se dirigieron al Ingeniero Rouaix, encargado de la Secretaría de Estado y le nombraron presidente de una comisión para estudio y redacción del artículo 27 Constitucional.

Aquél nombró al licenciado Andrés Molina Enríquez, el cual ocupaba el puesto de consultor de la Comisión Nacional Agraria, para que formulara un anteproyecto del artículo 27 para que con él se iniciasen las discusiones posteriores.

Poca fortuna tuvo ante el proyecto, ya que no pudo ser tomado en consideración por estar no sólo redactado con una terminología inadecuada, sino fuera de enfoque, por contener ideas totalmente distintas a las que deberían aparecer en el artículo 27. Esos fueron motivos suficientes para que los organizadores del "Núcleo Fundador", formado por el Ingeniero Pastor Rouaix, el Licenciado José Natividad Macías, José I. Lugo y Don Rafael L. de los Ríos, procedieran inmediatamente, a trabajar sobre bases firmes en el proyecto del

artículo, bases que fueron sometidas a la discusión en reuniones y en diferentes ocasiones de una Comisión extraoficial.

Características de estas juntas, era la celebración de las mismas sin formulismo alguno, concurriendo los diputados que así lo deseasen y cambiando impresiones libremente; ésto vino a facilitar el trabajo por los acuerdos que se fueron tomando en cada junta y que posteriormente eran pulidos por el "Núcleo Fundador". Así tomó forma el proyecto del artículo, el mismo fue firmado por aquellos mas asiduos a las reuniones y sometido a consideración de la primera comisión de Constitución del Congreso, para ser estudiada, siendo aprobada por ella, con ligeras modificaciones, pasando luego a la Asamblea Constituyente.

En los siguientes términos estaba redactado el proyecto presentado a la primera Comisión, en la parte que nos interesa, en relación con este trabajo:

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

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por 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 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 ello a las Leyes y autoridades de la nación."

El dictamen formulado por la Comisión efectuó modificaciones que provocaron al parecer interminables discusiones, considerando el poco tiempo del cual se disponía. Esta primera Comisión, en relación con el proyecto de la Fracción I del párrafo séptimo, del artículo 27, llegó al resultado siguiente:

La capacidad para adquirir bienes raíces se funda tanto en principios de derecho público, como de derecho civil. Los primeros prohíben a los extranjeros la adquisición de tierras sino se sujetaban a las condiciones impuestas por el artículo 27; respecto de las corporaciones se dice que es una teoría generalmente aceptada, el que éstos no puedan adquirir un verdadero derecho de propiedad, ya que su existencia es una verdadera ficción.

Con estos fundamentos, la Comisión determinó la capacidad de personas físicas y morales para adquirir bienes raíces, quedando redactada así la fracción.

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

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

Comparando ambas fracciones, notamos que la diferencia estriba en las palabras "por conducto de agentes o representantes diplomáticos".

Estando sometida a discusión con la redacción última, el Diputado Terrones preguntó a la Comisión Redactora, el -- porqué de las palabras agregadas. La respuesta no se hizo esperar y el Diputado Mujica, Presidente de la Comisión, contestó así: "el hecho de haberse colocado esas palabras se debió a que varios diputados decían que la renuncia parcial -

de los derechos de los extranjeros en los casos de adquisición de propiedades, era un acto que el Derecho Internacional había considerado como fallo del Tribunal de La Haya, y para que esa renuncia parcial fuera efectiva, se debería hacer por conducto de los representantes diplomáticos del extranjero que renunciaran a ellos en el acto particular de adquirir bienes raíces.

La reforma se aceptó sin la debida meditación por falta de tiempo, pensando que ésto sería lo más conveniente - después de la intervención de varios diputados y al no poder retirar las palabras, la Comisión, por haber sido presentadas al Congreso, y solamente que la Asamblea concediera el permiso, se retirarían; el Diputado Colunga en nombre de la Comisión, pidió permiso a la Asamblea para que se retiraran de la fracción que se discutía, las palabras que eran objeto de la controversia. Así, la Asamblea concedió el permiso para que fuesen retiradas las palabras "POR CONDUCTO DE SUS REPRESENTANTES DIPLOMATICOS".

Después de unos momentos de receso, la Comisión nuevamente redacta la fracción I, quedando definitivamente así:

"Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y las sociedades mexicanas, tienen derecho de adquirir el dominio de 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 la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquellos; bajo 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 franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas."

Por último, considerada suficientemente discutida la fracción, el debate lo cierra el Diputado Macías, manifestando que la cláusula había sido redactada perfectamente, - ya que obliga a todos los extranjeros ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, a considerarse como nacionales respecto de los bienes que adquieran y en caso de faltar al convenio, perderán dichos bienes en favor de la Nación Mexicana.

Indudablemente que todos y verdaderamente cada una de las Leyes y Decretos, citados en el capítulo I de esta obra

fueron considerados para la elaboración del artículo 27 Constitucional vigente.

A.- Análisis de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

Estimo necesario transcribir el texto que nos interesa:

"En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas."

1.- Planteamiento General.

Como primera crítica, quiero manifestar que su ubicación dentro de dicho ordenamiento es incorrecta, toda vez que carece de toda técnica jurídica; ya que se encuentra dentro del Título Primero, Capítulo I, consagrado a la regulación de las Garantías Individuales y la disposición que previamente hemos transcrito; nada tiene que ver con la garantía de propiedad.

El primer proyecto del artículo 27 que se presentó a discusión en el "Seno del Congreso Constituyente de 1917, tuvo una mejor técnica, en virtud de que en dicho proyecto, no aparecieron las zonas prohibidas.(25)

En mi opinión, el sitio correcto donde debió haberse situado esta prohibición, debió haber sido en el Título Segundo, Capítulo Segundo, el cual se refiere a las partes integrantes de la Federación.

2.- Diversas Opiniones:

Durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1917, el Diputado Macías, hizo ver al Congreso que la prohibición a los extranjeros, de adquirir bienes raíces, no funcionaría; tomaremos textualmente sus palabras: "Señores Diputados: En esta ocasión sugiero dos consideraciones: Es la primera que debe tenerse en cuenta que, aunque llegue a prohibirse de una manera terminante y eficaz, que los extranjeros puedan adquirir bienes raíces en la República, ellos han de buscar la manera de eludir esta disposición." "La prohibición que ha puesto la Comisión en el artículo que se debate, es eternamente ineficaz." (26)

En la actualidad existen múltiples autores de reconocidos méritos académicos, que comparten nuestra opinión al considerar a las zonas prohibidas como obsoletas. De ellos, Méndez Silva ha opinado: "Esta disposición es resultante de

(26) Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917. 29 a 31 de enero de 1917. Tomo II, No.80 p.795.

nuestra experiencia histórica... Una gran parte de autores en esta materia coinciden en considerar este enunciado como anacrónico e injustificado, atendiendo a la realidad presente."(27)

Siqueiros ha escrito al comentar diversas disposiciones, que han establecido zonas prohibidas:"Estas prohibiciones justificadas plenamente en su época y corolario de amargas experiencias históricas, resultan un tanto anacrónicas - en la actualidad."(28)

Sería conveniente analizar a la luz de las realidades actuales y despojados de nacionalismos dogmáticos, la procedencia de una nueva reglamentación en el régimen jurídico - de las zonas prohibidas.

El problema de ineficiencia de las zonas prohibidas se ha difundido a tal grado, que ha traspasado nuestras fronteras y ha sido objeto de estudio en el extranjero; el estudio que Bayitch ha hecho, dice al referirse en concreto a la prohibición en cuestión: "La estricta política Constitucional en contra del dominio de tierras por parte de extranjeros, tuvo que ser implementada para prevenir varios métodos en virtud

(27) MENDEZ Silva, Ricardo. El Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras en México. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1969 p. 91 y 92.

(28) SIQUEIROS, José Luis.- Síntesis del Derecho Internacional Privado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1971, 2a. Edición. p. 41.

de los cuales esta prohibición puede ser evadida, particularmente a través de la constitución de sociedades, las cuales a su vez pueden tener participación en la propiedad de la tierra, estando de otra forma fuera del alcance de los "extranjeros".(29)

La mayoría de las opiniones a favor de la prohibición en las zonas prohibidas, han sido aquellas que han tomado - como base y temor "La experiencia histórica sufrida por México, en sus pérdidas de territorio."(30)

3.- Crítica a los términos Dominio y Dominio Directo:

Si examinamos con atención la fracción I del artículo 27 Constitucional, veremos que el constituyente no tuvo un conocimiento certero y científico de los términos Dominio y Dominio Directo. Esta afirmación la hago con fundamento en los debates del Constituyente de 1917, pues en los distintos proyectos y dictámenes en que ellos aparecen, se usaron indistintamente y sin buscarle correcta adecuación de cada uno de ellos al proyecto en debate. Para ratificar lo expuesto, transcribiré de cada proyecto o dictamen, lo que sea de absoluta utilidad en este análisis.

(29) BAYITCH, S.A. and José Luis Siqueiros. Conflict of Laws México and United States, A Bilateral Study University of Miami Press. Coral Gables. Florida, 1968, p. 58.

(30) Ver a Vallarta, Ignacio L. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley sobre Extranjería y Naturalización. 1890 p. 157 y 158, Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917. Tomo II p. 775 y sigs.

El proyecto inicial del artículo 27, el cual sirvió de guía, decía "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas y yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos..."(31)

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

I.- Solo 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...(32)

Debo advertir, que en este proyecto no se regularon zonas prohibidas. Si fijamos nuestra atención en los mencionados términos, veremos que están utilizados como sinónimos y en forma confusa.

Los extranjeros según ese proyecto, si podían adquirir el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones en la

(31) Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917.29 de enero de 1917. Tomo II, No. 79. p.775.

(32) Idem. p.776.

República Mexicana, sin que se hiciera excepción de algún lugar.

En ninguno de los debates del Constituyente, se discutió sobre el correcto uso de estos dos términos, el 29 de enero de 1917, la Comisión presentó su dictamen sobre la fracción I, y sin haber dado previamente una explicación o haber sido materia de debate, dió el texto de dicha fracción en la cual aparecieron las zonas prohibidas. Dicho texto es como sigue: "Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio (aquí ya no se uso como en el primer proyecto el término dominio directo) de tierras, aguas y sus accesiones... El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones... En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas".(33)

Según se desprende de la interpretación de estos términos en la fracción recién transcrita, el término dominio aparece como género y dominio directo aparece como una especie de ese género, es decir, los extranjeros tienen capacidad para adquirir el dominio directo de ellas en fronteras y costas.

(33) Idem. Tomo I, No. 80, del 29 al 31 de enero de 1917. p.794.

De lo anteriormente expuesto, deducimos que no se puede saber a ciencia cierta sobre las razones que impulsaron a la Comisión Dictaminadora a utilizar dichos términos, primero, como facultad general y luego como facultad especial de los extranjeros para adquirir tierras y aguas, ya que en ningún momento se abrió el debate sobre los citados conceptos e inclusive no se puede saber con certeza si su utilización fue premeditada o si bien ésta fue obra de la casualidad.

Conviene citar, las diversas interpretaciones que sobre estos términos se han hecho, ya que son muchas, considero adoptar como la más acertada, la que hacen García Goyena, - Escriche y otros, (34) la cual textualmente asienta:

Dominio. El derecho o facultad de disponer libremente de una cosa, sino lo impide la Ley la voluntad del testador o alguna convención. Esta libre disposición abraza principalmente el derecho de enajenar y el derecho de excluir a los otros del uso de la cosa.

El dominio se divide en pleno y menos pleno: El menos pleno se subdivide en directo y útil; las especies más comunes del menos pleno son el feudo, la enfiteusis y el derecho de superficie. Algunos llaman al dominio útil "Derecho próximo al dominio" o bien, cuasi-dominio.

(34) ESCRICHE, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Madrid p.567 y 568.

Dominio pleno o absoluto. El poder que tiene uno en alguna cosa para enajenarlo sin dependencia de otro, percibir todos sus frutos y excluir de su uso a los demás.

Dominio menos pleno. Cualquiera de las fracciones del dominio que se haya dividido entre diferentes personas, como cuando uno tiene derecho a concurrir a la disposición de alguna cosa o de exigir algo en reconocimiento de su señorío y otro tiene el derecho de enajenarla con alguna restricción y el de percibir todos sus frutos, pagando algún canon o pen ción al primero.

Dominio directo. El derecho que uno tiene de concurrir a la disposición de una cosa cuya utilidad ha cedido, o de percibir cierta pensión o atributo anual en reconocimiento de su señorío o superioridad sobre un fundo; o bien el dere cho de la superioridad sobre una cosa raiz, sin el derecho de la propiedad útil; tal es el dominio que se ha reservado el propietario de una finca, enajenándola solo a título de feudo o en enfiteusis.

Dominio útil. El derecho de percibir todos los frutos de alguna cosa bajo alguna prestación o tributo que se paga al que conserva en ella el dominio directo.

(35) MOLINA Pasquel, Roberto. El Fideicomiso de Inmuebles en Zonas Prohibidas en favor de Extranjeros. El Foro (a 4a. época) 29. 1954. p.52 y 53.

B.- Ley Orgánica de la Fracción I, del Artículo 27
Constitucional y su Reglamento.

Corresponde a este inciso, el examen de la Ley Orgánica del Artículo 27, su reglamento y las circulares aclaratorias que tienen como motivo directo, "facilitar la exacta observancia del multicitado artículo para darle mayor eficacia".(36)

Haciendo uso el Poder Ejecutivo de su facultad reglamentaria y teniendo a la vista la posibilidad de que los extranjeros intentasen eludir por medios indirectos la aplicación del texto constitucional, que ciertamente mermaba su voracidad, el Ejecutivo, por medio del Legislador, consideró la necesidad de expedir una reglamentación de los principios contenidos en la fracción I del artículo que estamos estudiando, que eliminara la posibilidad de rehuir la disposición constitucional y que se aplicase a todo extranjero aún cuando formase parte de sociedades constituidas de acuerdo con las Leyes Mexicanas.

Estando en la Presidencia de la República Plutarco Elías Calles, fue presentado ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para su estudio y aprobación, un proyecto de Ley Orgánica, que reglamentaría la fracción I.

(36) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 8a. Edición, México, Editorial Porrúa, S.A. 1960. p.103 y sigs.

Según las comisiones, primera de puntos Constitucionales y primera de Relaciones Exteriores, se llenaría una necesidad nacional, dando mayor eficacia a las disposiciones Constitucionales. Además, a decir de las comisiones citadas el proyecto de Ley se ajustare al espíritu y letra de la Constitución, con el firme propósito de tratar equitativamente a los extranjeros que hubiesen adquirido derechos y al mismo tiempo, controlar a las sociedades que no estaban sometidas a las disposiciones Constitucionales.

Por las consideraciones expuestas, el proyecto fue dispensado de todo trámite de discusión, ya que las comisiones unidas, consideraron que se ajustaba a la Constitución de la República. Se llegó así a la aprobación del proyecto que tomo el nombre de "Ley Orgánica de la Fracción I, del Párrafo Séptimo del Artículo 27, de la Constitución General de la República". Con ligeras modificaciones fue aprobada por el Congreso de la Unión, el 31 de diciembre de 1925 y promulgada en el Diario Oficial el 21 de enero de 1926. (37)

En este apartado, se realizará el análisis de algunos artículos de esta Ley, por resultar éstos de suma importancia.

(37) Constitución Política Mexicana. Ediciones Andrade, S.A., Decimotercera Edición. México, 1985 p. 247 y sigs.

Quiero advertir como primera observación, que cuando fue decretada dicha Ley, se le denominó incorrectamente como ha quedado transcrito en el título de este apartado; es incorrecta su denominación, porque se trata de una ley reglamentaria y no orgánica, además según se desprende de ella, es reglamentaria de las fracciones I y IV del artículo 27 y no sólo de la fracción I.

El artículo primero de la Ley. Su texto es el siguiente: "Ningún extranjero podrá adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, ni ser socio de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma faja".

Este artículo nos muestra claramente, junto con el 2o, 3o. y 4o. que la ley es reglamentaria de las fracciones I y IV y no sólo de la fracción I.

Su texto, no sobrepasa los límites de la fracción I, del artículo 27 Constitucional, pues al prohibir a los extranjeros que sean socios de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio, lo hace atendiendo a las palabras que citan en dicha fracción: "Por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir..." , es decir, el verbo adquirir está utilizado en

infinitivo y el verbo podrán en futuro, es decir que las adquisiciones que prohibió y prohíbe, son todas aquellas posteriores a la iniciación de la vigencia de la Constitución; y este artículo 4o, regula situaciones anteriores a lo dispuesto por el Supremo Ordenamiento, afectando derechos ya adquiridos; es violatorio de la Constitución, toda vez que sobrepasa los límites de la fracción I del artículo 27 y a la vez es contrario del artículo 14 Constitucional, por implicar una aplicación retroactiva en perjuicio de los intereses de los extranjeros.

Artículo Noveno.- Para su estudio, creo conveniente transcribir su texto, el cual a la letra dice: "Los individuos extranjeros que adquirieron, antes de la vigencia de la Ley aquí reglamentada, pero con posterioridad al lo. de mayo de 1917, el 50 % ó más del interés o capital social en cualquiera de las sociedades mexicanas que posean fincas rústicas, con fines agrícolas, podrán conservar hasta su muerte tal representación."

Si fuera una sociedad extranjera la que poseyere el 50 % ó más del interés o capital social de una de dichas sociedades mexicanas, por título anterior a la referida ley, pero con posterioridad al lo. de mayo de 1917, dicha sociedad extranjera podrá conservar cualquiera participación que no llegue al 50 % y estará obligada a enajenar el excedente dentro del plazo de 10 años contados desde la fecha de la

repetida ley".

Este artículo tiene serias contradicciones con el artículo 4o. de la Ley Orgánica de la Fracción 1, del artículo 27 Constitucional, que es al cual reglamenta. Para mayor claridad en la exposición, cito el texto de dicho artículo: "Artículo 4o.- Las personas extranjeras que representen desde antes de la vigencia de esta ley, el 50 % o más del total de cualquier clase de sociedades que posean fincas rústicas, con fines agrícolas, podrán conservarlo hasta su -- muerte, tratándose de personas físicas, o por 10 años tratándose de personas morales".

La primera contradicción que contienen estos dos artículos, consiste en que "el artículo 4o. de la Ley orgánica rige los casos citados, si los derechos fueron adquiridos, desde antes de la vigencia de la ley, o sea cualquier tiempo anterior al 21 de marzo de 1926, en que comenzó a regir el citado ordenamiento; en cambio el reglamento, se refiere a los mismos casos, con la salvedad de que los rige, si las adquisiciones fueron posteriores al 1o. de mayo de 1917".

La segunda no es una contradicción, sino que consiste en que los términos del reglamento exceden a los de la ley, esto lo podemos apreciar claramente, ya que la Ley Orgánica habla de "cualquiera clase de sociedades" sin hacer distinción si se trata de sociedades mexicanas o extranjeras, --

mientras que el reglamento se refiere ya en concreto a las sociedades mexicanas, por lo cual restringe el sentido de lo dispuesto en la Ley.

Por lo expuesto, se ve claramente que el reglamento excede el contenido de la Ley, a la cual reglamenta.

Artículo 17.- Este artículo dispone: "Los extranjeros que vengan al país en calidad de colonos conforme a las leyes de colonización y los que sean traídos por empresas colonizadoras autorizadas por el gobierno, podrán adquirir bienes raíces dentro de la zona de 100 kilómetros de la frontera o de 50 kilómetros de las costas, siempre que se llenen las condiciones siguientes:

I.- Que la extensión del terreno no exceda de doscientos cincuenta hectáreas por cada individuo, si es de riego, ni de mil si es de otra clase.

II.- Que la adquisición por el colono se haga expresamente bajo la condición suspensiva de que el adquirente se nacionalizará mexicano dentro de los seis años siguientes a la fecha de adquisición.

Si la condición no llegara a realizarse, el Gobierno Federal ordenará la venta en remate público, de los bienes de que se trata, a menos que éstos fueran enajenados antes

de los referidos seis años, a favor de individuos o de compañías capacitadas para adquirirlos".

Como lo expresamos anteriormente en esta obra, una de las causas principales que influyeron en la pérdida de nuestros territorios de Texas, Nuevo México y California, se debió a la mala política de colonización que llevaron a cabo nuestros gobiernos en las zonas fronterizas.

Por esta razón, el Constituyente de 1917 trató de evitar que se incurriera en el mismo error, habiendo prohibido en el artículo 27 Constitucional, que "por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir..."

Sin embargo, al haber expedido el reglamento en cuestión, se advierte que no se entendió claramente lo que el Constituyente pretendió evitar y se volvió a incurrir en el error, por haber contravenido en forma por demás clara, al haber legislado nuevamente sobre colonización en zonas prohibidas y como consecuencia permitir que los extranjeros adquieran en dichas zonas.

Por ésto, el artículo en estudio resulta anticonstitucional, no obstante que en él, se haya buscado no caer en la anticonstitucionalidad, al haber dicho que esas adquisiciones quedaban sujetas a la condición suspensiva de que el adquirente se nacionalizara.

Yo creo que dicha condición suspensiva no salva al artículo de la anticonstitucionalidad, toda vez que de su texto se desprende con toda nitidez, que en el intercomprendido entre la adquisición y la naturalización del extranjero, éste podía enajenar el bien, lo cual corresponde al dominio directo que expresamente prohíbe la Carta Magna.

Como conclusión a la crítica de este precepto, quiero dejar claramente acentado, que en el año de 1926 ya se comenzaba a percibir que la extensión de la prohibición del artículo 27 Constitucional, no iba de acuerdo con las necesidades de admitir para el óptimo desarrollo del país, la afluencia de extranjeros y sus capitales en las multitudes zonas prohibidas; prueba de ello es esta norma, que francamente atenta contra la prohibición.

C.- Decreto del 29 de junio de 1944.

Con motivo del estado de emergencia declarado por el Congreso de la Unión, con fecha 10. de junio de 1942, el - Presidente de la República, Don Manuel Avila Camacho, el 29 de junio de 1944, decretó "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".

El propósito de este Decreto era evitar que, con motivo del estado de guerra en que se encontraba México, la notable influencia de capitales procedentes del exterior pudiera emplearse con facilidad en adquisiciones y acaparamientos de ciertos inmuebles y empresas agrícolas, ganaderas, forestales, industriales y comerciales, con perjuicio de la conveniente distribución de nuestra propiedad territorial y de la debida participación de los mexicanos en el - desenvolvimiento económico de la República.

Lo anterior se justifica, ya que se deseaba evitar - los problemas que la economía del país pudiera afrontar al presentarse una súbita inversión de capitales originada por conveniencias transitorias y posteriormente, la emigración de ellos como resultado de su falta de vinculación con los intereses permanentes de nuestro país.

Ahora bien, el considerando IV del Decreto expresaba textualmente:

"Que para impedir los males de referencia..... es indispensable, mientras no se restablezca la normalidad, dictar medidas de emergencia de carácter general, que puedan ser aplicadas por el correspondiente Órgano de gobierno con la prudencia necesaria, respecto de determinadas empresas o negociaciones existentes en el país, o de ramos industriales en que preferentemente se justifique su protección".

A continuación transcribo los artículos que revisten interés para nosotros:

"Artículo 10.- Durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de Garantías decretadas el 10. de junio de 1942, los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, sólo podrán mediante permiso que previamente en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores:

a) Adquirir negociaciones o empresas, o un control sobre ellas, de las ya existentes en el país, que se dediquen a cualquier actividad industrial, agrícola, ganadera, forestal, de compraventa o de explotación, con cualquier fin de bienes inmuebles, rústicos o urbanos, o de fraccionamiento y urbanización de dichos ----

inmuebles.

b) Adquirir bienes raíces destinados a alguna de las actividades señaladas en el artículo anterior.

c) Adquirir bienes raíces, ya sean urbanos o rústicos cualquiera que sea la finalidad a que se dediquen." (44)

d) Adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones a que se refiere la fracción I, del artículo 27 Constitucional.

e) Adquirir concesiones de minas, aguas o combustibles minerales permitidos por la legislación ordinaria."

El artículo 2o., requirió asimismo, y durante el referido período de emergencia, el permiso de la Secretaría de Relaciones para:

I.- La constitución de sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros que se dediquen a alguna actividad o adquisición de las comprendidas en el artículo 1o.

II.- La modificación o transformación de las sociedades mexicanas ya existentes o que en futuro se constituyan y que tengan las características señaladas en el inciso anterior,

(44) Constitución Política Mexicana. Op.cit.p. 262.

especialmente, cuando ellas:

- a) Se substituyan socios mexicanos por socios extranjeros.
- b) Se varíe el objeto social.
- c) Para concertar operaciones de compra venta de acciones o de partes de interés, por virtud de las cuales pasen a socios extranjeros el control de algunas de las empresas a que el artículo se refiere.

Las características del artículo 2o., es el control absoluto sobre las sociedades que pudieran estar en manos de capitales extranjeros, es un control eminentemente proteccionista, provocado por la fuga de capitales de otros países al nuestro.

Sobre los tres incisos antes señalados, cabe la siguiente explicación:

Si se substituyen fácilmente en una sociedad socios mexicanos por extranjeros, éstos podrán dirigirla con fines ajenos al interés patrio y propiciar toda clase de operaciones a favor de otras potencias.

Variándose el objeto social de una sociedad, puede contravenirse el interés público, fabricando por ejemplo, material bélico en tiempo de guerra.

Sobre la venta de acciones de una sociedad y que en virtud de la misma quede bajo control de capital o socios extranjeros, que se dedique a actividades básicas anteriormente señaladas, es indudable que el decreto por medio de la Secretaría de Relaciones, vigila estas operaciones y protege al país.

"Artículo 3o.- La Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá la facultad discrecional de negar, o conceder o adicionar los permisos a que se refieren los artículos anteriores, según estime que con su otorgamiento se contrarían o no las finalidades perseguidas por este decreto, expuestas en los mismos considerandos del mismo."

En caso de otorgamiento de tales permisos, se observan además los siguientes requisitos:

I.- Para que los extranjeros puedan efectuar alguna de las adquisiciones a que se refiere el artículo 1o., deberán acreditar:

a) Que tienen en el país la principal fuente de sus negocios o inversiones, o una residencia suficiente que acredite su radicación en él. Este requisito no regirá en casos de adquisición por herencia.

- b) Que no tienen impedimento legal de acuerdo con las disposiciones de la Ley relativa a propiedades y negocios del enemigo.
- c) Que si se trata de predios rústicos, la superficie del terreno no exceda de la señalada por el Código Agrario vigente, para la propiedad agrícola inafectable, siempre que a juicio de la propia Secretaría de Relaciones, no se trate de acaparamiento o de adquisición fraccionada por una o varias personas en términos de hacer factible la explotación de mayores superficies dentro de una misma unidad o interés.
- d) La observación de los demás requisitos aplicables, fijados por la Legislación ordinaria:

II.- Los requisitos señalados en la fracción anterior, excepto el determinado en el inciso a), regirán también para las adquisiciones a que se refiere el artículo 1o., y que se pretenden efectuar por sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros.

III.- Los permisos a que se refieren los artículos 1o. y 2o., tratándose de sociedades mexicanas, que tengan o puedan tener socios extranjeros, podrán ser condicionados en cuanto a su expedición y validez a los requisitos -

especiales siguientes:

- a) Que los nacionales participen en el capital social, cuando menos con un 51 % y dicha participación se mantenga en condiciones de poderse verificar en cualquier momento dado.
- b) Que por lo menos la mayoría de los socios - administradores sean mexicanos.

Sobre el artículo 3o. opino, que acierta al controlar las transferencias de acciones especialmente cuando pudiera una sociedad ser controlada por extranjero en más de su 51% de la participación social o que su administración no tuviere mayoría de mexicanos. En ambos casos y de acuerdo con la facultad discrecional que este artículo concede a la Secretaría de Relaciones Exteriores, se justifica el control de las sociedades mencionadas en el caso anterior, pudieran contrariar las finalidades que el decreto persigue y que es tán expuestas en el considerando del mismo.

En el artículo quinto, sanciona el cumplimiento no realizado de las normas del Decreto y determina que los actos en contra del mismo no producirán efecto de ninguna especie en favor de las personas que en ellos hayan intervenido, y los bienes objeto de los mismos, pasarán a ser propiedad de la Nación.

También establece, que cualquier persona podrá denunciar la celebración de estos actos y que tanto la Procuraduría General de la República, como la Secretaría de Relaciones Exteriores, podrán demandar ante el Juez de Distrito correspondiente, la declaración de nacionalización, por considerarse un delito federal.

"Artículo 7o.- Cuando la infracción de las disposiciones del presente ordenamiento se verifique mediante declaraciones, ocultación de carácter de extranjero o por interpósita persona, se impondrá a los que resulten responsables, la pena de seis meses a tres años de prisión o multa - hasta por diez mil pesos."

"Artículo 8o.- Las penas que proceden conforme a este ordenamiento serán impuestas por el Juez de Distrito que corresponda."

"Artículo 9o.- Las disposiciones del presente decreto se aplicarán sobre la base de que se observen las prohibiciones establecidas en la legislación ordinaria para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros o por personas morales.

"Artículo 100.- Queda facultada la Secretaría de Relaciones Exteriores, para recabar de los organismos oficiales, o particulares que esti me pertinente, todas las informaciones que - puedan ser de utilidad para la observancia de las disposiciones del presente ordenamiento, así como para el mejor ejercicio de las facul tades que en el mismo se le otorgan."

Una vez transcritos los artículos que revisten un interés a este capítulo, procederé a realizar un análisis del citado Decreto.

En primer lugar notamos que el Decreto del 29 de junio de 1944, exige a los extranjeros la obtención del permi so de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para adquirir bienes inmuebles destinados a cualquier actividad industrial agrícola, ganadera, forestal, de compra-venta o de explotación con cualquier fin, de bienes inmuebles rústicos o urba nos, o de fraccionamientos y urbanización de dichos inmuebles.

En consecuencia, durante todo el tiempo en que el Decreto se encuentra en vigor, toda constitución de derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles a favor de extran jeros y sociedades mexicanas que tengan o puedan tener so- cios extranjeros, podrán celebrarse mediante permiso que -

previamente otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Como conclusión, la constitución de usufructo, uso y habitación, sí ha necesitado del citado permiso, mientras ha estado en vigor el Decreto de 1944 para los casos estudiados.

Resulta indiscutible que las constituciones de estos derechos reales se pueden celebrar a favor de extranjeros tanto en las zonas prohibidas como en las no prohibidas, por no otorgar a su tenedor la facultad de disponer de la cosa.

Ante todo debemos advertir, que en las disposiciones del citado Decreto, tenían el carácter de transitorio, mientras durara el estado de emergencia por el que atravesaba México con motivo de la Segunda Guerra Mundial.

Pero cuando se promulgó el Decreto que levantó la suspensión de Garantías (28 de diciembre de 1945 y 21 de enero de 1946), el artículo sexto dispuso que se ratificaran con el carácter de Leyes las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante la emergencia y relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica del país, quedando encomendado su cumplimiento a la dependencia federal competente.

Este artículo sexto del Decreto que levantó la suspensión de Garantías, llevó al Ejecutivo a interpretar que el

Decreto de fecha 29 de junio de 1944, exigía a las sociedades mexicanas que tengan o pudieran tener socios extranjeros, la obtención de un permiso previo por parte de Relaciones Exteriores, no sólo para adquirir bienes inmuebles, sino para modificar su escritura constitucional en forma tal que substituyeran socios mexicanos por socios extranjeros, o bien se variara el capital social; quedaba en pleno vigor y por tanto las sociedades mexicanas que se encontraban en dicho supuesto debían continuar solicitando el permiso de que se trata.

En resumen, hay que recordar que el vocablo que utilizó la fracción I del artículo 27 Constitucional para conceder a los extranjeros el mismo derecho para adquirir a los mexicanos, es el siguiente "dominio" de tierras, aguas y sus accesiones.

Después dentro de la misma fracción, al fijar las zonas prohibidas, el Constituyente utilizó la expresión "dominio directo". Según mi opinión, el término "dominio" es el género porque engloba la facultad de disponer, usar y disfrutar; y el término "dominio directo" es la especie por referirse exclusivamente a la facultad de disponer de la cosa.

Tomando en consideración lo anterior, se llega a las siguientes conclusiones:

Es perfectamente constitucional este Decreto, por lo que toca al requisito de la obtención del permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en las constituciones de usufructo, uso y habitación en favor de extranjeros.

Además existe otro fundamento sobre la constitucionalidad de este Decreto, y es el siguiente;

"Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las Garantías que fuesen obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hayándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga --

frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

Durante la Segunda Guerra Mundial, el Presidente Manuel Avila Camacho, en ejercicio de la facultad que le otorgó el precepto transcrito, suspendió las Garantías Individuales, habiéndolo publicado por Decreto de 2 de junio de 1942; en virtud de ese decreto, el Congreso de la Unión aprobó otorgarle entre otras facultades, la siguiente:

"Artículo 4o.- Se faculta, asimismo al Ejecutivo de la Unión, para imponer en los distintos ramos de la administración pública, todas las modificaciones que fueren indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad, y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales."

Con apoyo en esas facultades, el Ejecutivo expidió el Decreto del 29 de junio de 1944. Por ésto, se puede afirmar que este último, no es inconstitucional, y por tanto la Secretaría de Relaciones Exteriores lo considera vigente y lo aplica continuamente en la práctica.

D.- Ley General de Población.

Antes de tratar la Ley General de Población vigente, debo hacer notar sus etapas, como se verá a continuación.

La Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 que - continuó vigente hasta el año de 1934, evidentemente, tuvo una permanencia demasiado prolongada, aunque existen otros ordenamientos de interés entre los años de 1886 y 1934, mis mos que veremos por orden cronológico, revisando su conteni do y comentándolo.

Por lo escrito anteriormente, nos damos cuenta que - existió una política migratoria que varió notoriamente del siglo pasado al presente.

Las disposiciones más recientes decretadas por el Es- tado y que regulan la admisión de extranjeros al territorio nacional, pueden dividirse a grandes rasgos en dos grupos:

- a) Los colonos inmigrantes.
- b) Los inmigrantes en general.

Se advierte que en el siglo pasado existió una distin ción precisa entre las dos clases de migrantes. Casi toda la legislación giró alrededor de atraer colonos, por consi derar que éstos reunían condiciones que traerían mayores - ventajas al país, y para estimularlos, se otorgaron toda -

clase de prerrogativas que se hicieron extensivas a los extranjeros que deseaban establecerse en México.

Examinando la Ley de Inmigración de 1908, que empezó a regir un año después y cuya característica es la de contener disposiciones de carácter general para todos los inmigrantes, y de carácter particular a los colonos que vinieran al país, de acuerdo con las condiciones de la Ley de Colonización vigente en 1883, esta Ley mantenía las puertas abiertas a todos los extranjeros, con la única obligación de someterse a un reconocimiento médico, para evitar la entrada a personas enfermas, así como de reos prófugos; también fijaba los requisitos de sanidad exigidos a las embarcaciones que transportaban a puertos mexicanos, grupos de inmigrantes, principalmente trabajadores, pero sin establecer otras restricciones que las de carácter sanitario.

Esta Ley se puede considerar más como un código sanitario, que como un instrumento de política demográfica.

Pasando a la Ley de Migración de 1926, que marca la etapa de transición entre la liberal política migratoria quizá en exceso tolerante, a una de carácter restrictiva con miras a proteger a la población mexicana y a sus intereses económicos; esta Ley derogó la de 1908, y no solo amplió su enumeración de extranjeros indeseables, sino que en su artículo 65, facultó a la Secretaría de Gobernación para

"impedir temporalmente la entrada a trabajadores inmigrantes", cuando a juicio de ella hubiera escasez de trabajo en el país, sin perjuicio de verificar una selección cuidadosa conforme al Reglamento que sería publicado con posterioridad.

Es interesante hacer notar la Ley Federal de Colonización, publicada también en el año de 1926, que declaraba de utilidad pública la colonización de propiedades agrícolas - privadas, a base de personas nacionales y extranjeras.

Por lo que toca a colonos extranjeros, se admitirían en grado preferente, según el reglamento de la nueva Ley, los pertenecientes a "aquellas razas que demuestren mayores facilidades de adaptación a las costumbres y climas del país, y que, además de su cultura, puedan considerarse como - elementos útiles para la enseñanza de los agricultores nacionales", además sólo se permitirían en la proporción y - nacionalidades que para cada colonia acordara la Secretaría de Agricultura y Fomento, quedando por otra parte limitados a los privilegios y excensiones que la Ley de 1883 y todas las anteriores les concedían.

La Ley de Migración de 1930, concedía también facultades a la Secretaría de Gobernación, para "sujetar a modalidades diversas la inmigración de extranjeros, que, según su menor o mayor facilidad de asimilación a nuestro medio sea considerada especialmente benéfica o perjudicial", así como

para restringir dicha inmigración, cuando conviniera a las necesidades étnicas, sanitarias y económicas del país. Así mismo, la Ley de 1930, estableció el requisito de condicionar al depósito de repatriación a todos los extranjeros cuya entrada hubiesen restringido las autoridades migratorias como medida preventiva para facilitar su deportación, cuando resultara imposible su asimilación perfecta en caso de presentarse crisis de trabajo en la República.

La Ley General de Población de 1936 sostiene una política migratoria, con legítimo sentimiento nacional proteccionista y que, como resultado de la gestación de las anteriores leyes, es la que refuerza, afina y complementa el conjunto de normas necesarias para subordinar la admisión de extranjeros a los intereses generales del país.

Dentro de sus disposiciones se encuentran aquellas -- que tenían por objeto seleccionar a los inmigrantes de mayor utilidad y que establecieron las bases fundamentales para ajustar las actividades de los extranjeros a las necesidades de nuestra economía, salvaguardando los intereses nacionales y haciendo efectiva la protección de la población mexicana "con el fin de asegurarle el control de la vida económica".

Como ejemplo de lo anterior, citó la prohibición para que los extranjeros se dedicaran al comercio que no fuera

de exportación negándole la entrada a todo inmigrante con intenciones de practicar actividades diferentes de la agricultura, la industria y el comercio de exportación.

La Ley expedida en 1947, con el nombre de Ley General de Población de 1947, fue expedida con el propósito expreso de ajustar a las realidades de hace 40 años, derivadas del fenómeno de la postguerra, la conducta del Estado, ante los problemas que México confrontaba, y poder tomar las medidas previsibles que tendían a fijar al mismo tiempo, la más adecuada política migratoria imbuída de un propósito lleno de humanidad y comprensión, la defensa de la población nacional conserva en esencia la misma trayectoria trazada por la Ley de 1936.(45)

El fundamento constitucional de la Ley anterior, se encuentra en la fracción XVI, del artículo 73 Constitucional.

De conformidad con la Ley citada, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictar o promover en su caso las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

(45) DURAN Ochoa, Julio. Población. Ia. Edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 288 y sigs.

Por otra parte, el artículo 4o. de la Ley que nos ocupa, dispone que el aumento de la población debe procurarse por el crecimiento natural y por la inmigración.

El espíritu del ordenamiento que se comenta en cuanto a inmigración se refiere, se manifiesta en los artículos 7o. y 8o. El primero de ellos dispone que se facilitará la inmigración colectiva de extranjeros sanos, de buen comportamiento, que sean fácilmente asimilables a nuestro medio y con beneficio para la especie y para la economía del país. Esta inmigración quedará sujeta a las disposiciones que en cada caso dicte la Secretaría de Gobernación, consultando cuando lo juzgue pertinente, la opinión de otras dependencias del ejecutivo.

La fracción II del artículo 8o., da competencia a la Secretaría de Gobernación para sujetar a las modalidades - que juzgue convenientes, la inmigración de extranjeros, - según su mayor o menor facilidad de asimilación a nuestro - medio.

Se hace notar que la Comisión Internacional de Juristas, con sede en Ginebra, en su lucha por conseguir el imperio de la Ley en los Estados civilizados, se ha pronunciado en contra de conceder una amplia gama de facultades discrecionales a la administración, para evitar que el ejercicio de estas facultades degenerare en un ejercicio de - - -

facultades arbitrarias. Sin embargo, la Ley General de Población, se caracteriza por conceder a la Secretaría de Gobernación, facultades discrecionales en materia de inmigración.

Se dispone también que la Secretaría de Gobernación promoverá las medidas adecuadas para conseguir la asimilación y arraigo de los extranjeros, otorgándoles facilidades cuando contraigan matrimonio con mexicanos por nacimiento, o tengan hijos nacidos en el país. En otro artículo señala, que por causas de interés público podrá suspender o cancelar definitivamente la admisión de extranjeros, cuya internación puede poner en peligro el equilibrio económico o social de la República.

Esta última disposición, va más allá de los límites de la discrecionalidad, toda vez que, queda a criterio del Ejecutivo determinar las razones por las cuales la internación de extranjeros pueden poner en peligro el equilibrio económico o social de la República.

No es aconsejable dar a la administración, facultades tan amplias en esta materia puesto que, por razón natural la administración tiende a abusar de ellas .

En relación con las facultades discrecionales que se citan en párrafos anteriores, conviene señalar la que conce

de a la Secretaría de Gobernación el artículo 58 de la Ley de Población, esta disposición dice, que dicha secretaría podrá, cuando lo juzgue conveniente, fijar anualmente el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse en el país, ya sea por nacionalidades, por calidades migratorias, o por actividades.

Cabe recordar que los extranjeros que se internen en el país en calidad de inmigrantes, así como los asilados políticos y los estudiantes, están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su internación, debiendo además comprobar su legal internación y permanencia, las actividades a las que se dedican y llenar los requisitos que la propia Ley y sus reglamentos señalan.

Para terminar conviene hablar del Artículo 70 de la Ley en cuestión, que dice:

"Artículo 70.- Los oficiales del Registro Civil no celebrarán ningún acto del Estado civil en que intervenga ningún extranjero, sin la comprobación previa por parte de éste, de su legal estancia en el país. Tratándose de matrimonio de extranjeros con mexicanos, deberán exigir, además la autorización de la Secretaría de Gobernación."

De todo lo que aquí se ha expuesto, se puede concluir, que son varias las Leyes que en su articulado se refieren al extranjero, y dada esa dispersión provocan que su manejo y su aplicación sean o resulten tan complicados y difíciles.

E.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Una de las más importantes Leyes de nuestro sistema jurídico, es la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Como acertadamente nos dice Fraga "la institución de las Secretarías, dentro de la organización del Poder Ejecutivo es quizá la que tenga mayor antigüedad en la vida independiente de México".(46)

Considero necesario dar los antecedentes históricos sobre esta materia, ya que resultan indispensables para comprender la Ley vigente.

Fue el Cura Don Miguel Hidalgo, quien en la ciudad de Guadalajara, en el mes de Diciembre de 1810, integra la organización de un gobierno con dos secretarios, uno con el carácter indeterminado de Estado y del Despacho y el otro el de Gracia y Justicia, habiendo recaído los nombramientos en Don Ignacio López Rayón y Don José María Chico, respectivamente.

La Constitución de Apatzingán de Octubre de 1814, es la primera que da las bases completas para la organización del poder público y así se nota que el Supremo Gobierno para la eficacia de sus determinaciones impuso, por estar

(46) FRAGA, Gabino. Op. cit. pag. 82 y sigs.

compuesto de tres individuos, la firma de uno de los tres secretarios que eran, uno de guerra, otro de hacienda y el tercero que se llamaría especialmente de gobierno.

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en su capítulo X, intitulado del Supremo Gobierno, en su artículo 144, dice lo siguiente:

"Artículo 144.- Los títulos y despachos de los empleados, los decretos, las circulares y demás órdenes que son propias del alto gobierno, irán firmadas por los tres individuos y el secretario a quien corresponda. Las órdenes concernientes al gobierno económico y que sean de menos entidad, las firmará el presidente y el secretario a quien toque, a presencia de los tres individuos del cuerpo y si alguno de los indicados documentos no llevare las formalidades prescritas, no tendrá fuerza ni será obedecido por los subalternos."(47)

Consumada la independencia la junta soberana provisional gubernativa aprobó el reglamento del 8 de noviembre de 1821, fijando en él la organización y competencia de cuatro

(47) TENA Ramírez Felipe. Op. Cit. p. 46.

secretarías que fueron: la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra, con el cargo de lo perteneciente a Marina.

Es necesario señalar que a partir de ese momento histórico, las constituciones mexicanas se dividen en dos grupos, las centralistas y las federalistas; las primeras incluyeron en su contenido, la enumeración de las secretarías en tanto que las federalistas encomendaban esa enumeración a leyes secundarias. Las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836 caen dentro de la clasificación del primer grupo, disponían que para el despacho de los asuntos de gobierno, habría cuatro ministros, uno del Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina. Esta afirmación se encuentra en la Ley 4a. que se refiere a la "Organización del Supremo Poder Ejecutivo", en su artículo 28 referente al Ministerio.

Considerando que la Secretaría de Gobernación es por antonomasia, el órgano político del Estado Federal, figura por primera vez en las Siete Leyes Constitucionales de 1936, bajo el nombre de Ministerio del Interior.

En el año de 1843, fue introducida una innovación en las bases orgánicas del 12 de junio del mismo año, al crear se el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, --

Instrucción Pública en Industria, al lado de la de Relaciones Exteriores, que se extendió a los ramos de Gobernación y Policía, al de Hacienda y al de Guerra y Marina.

Finalmente las bases para la administración de la República del 22 de abril de 1853, crearon cinco secretarías de Estado, siendo una de ellas destinada a ser el principio de un gran desarrollo posterior, la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. Las bases anteriores fueron modificadas el 12 de mayo de 1853, suprimiendo el ramo de relaciones exteriores para constituir una sexta secretaría - que fue la de Gobernación.

Cabe señalar por su importancia, la Ley del 23 de febrero de 1861, en el régimen de Benito Juárez y la del 13 de mayo de 1891, del régimen de Porfirio Díaz; en ellas, existe coincidencia en el establecimiento de seis secretarías que son las que venían existiendo conforme a las leyes anteriores, es decir a las de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público (en la Ley de 1891, se le agregó el ramo de Comercio), Guerra y Marina.

Además, la Ley de 1891, creó una nueva Secretaría, la de Comunicación y Obras Públicas, y por reformas del 16 de mayo de 1905, se formó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Como el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917 suprimió las secretarías de Justicia y de Instrucción Pública, la Ley del 25 de diciembre de 1917, conservó las secretarías tradicionales de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones y Obras Públicas y creó las de Agricultura y Fomento de la Industria, Comercio y Trabajo, agregando posteriormente, por reforma del artículo transitorio de la Constitución, la de Educación Pública.

Las Leyes del 22 de marzo de 1934 y 30 de diciembre de 1935, conservaron las mismas ocho secretarías, aumentando el 31 de diciembre de 1937, la de Asistencia Pública; el 31 de diciembre de 1940 y 15 de octubre de 1943, las de Marina y Trabajo y Previsión Social; y el 7 de diciembre de 1946, las de Recursos Hidráulicos y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Hubo además algunos cambios de denominación, como fue, la de Industria y Comercio por Secretaría de Economía, por Ley del 30 de noviembre de 1932, de Secretaría de Guerra y Marina, por Secretaría de Defensa Nacional.

Este constante movimiento en la creación de las secretarías de Estado, no puede ser atribuido a un simple capricho de los gobernantes, sino que con la gradual transformación del Estado, ha habido necesidad de aumentar y especializar ciertos organismos.

En la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado promulgada el 23 de diciembre de 1958, crea la Secretaría de la Presidencia, Patrimonio Nacional, que sustituye a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; divide en dos a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, formando la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas, da a la Secretaría de Economía su antiguo nombre de Secretaría de Industria y Comercio; crea un nuevo Departamento de Turismo, el cual en la actualidad tiene el rango de Secretaría, amplía la competencia del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

En conclusión, la Ley establece 15 secretarías y 3 departamentos de Estado. En los siguientes términos transcribo las atribuciones de las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, en relación con este estudio:

"Artículo 2.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el Despacho de los siguientes asuntos ... XXIV. Dirigir la política demográfica en sus aspectos migratorios, con excepción de Colonización y Turismo.

Artículo 3.- A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos... VII.- Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran,

conforme a las Leyes 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 y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el País, para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales, industriales, especificadas, así como para formar parte de sociedades mexicanas civiles y mercantiles y a éstas para modificar o reformar sus escrituras y sus bases constitutivas y para aceptar socios extranjeros o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos."

Finalmente debe decirse, que de acuerdo con el artículo 30 de la Ley, en los casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría o Departamento de Estado para conocer de un asunto determinado el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobierno, resolverá a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

F.- Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.

Breve referencia a la Ley:

La presente Ley trata de evitar que el capital foráneo incurra en prácticas monopolísticas o limite la posibilidad de superar la actividad tecnológica.

En efecto, la Ley procura regular la importación de tecnología para que se efectúe de la manera más conveniente a los intereses del País y para eliminar obstáculos que frenen o subordinen nuestro desarrollo. Con ésta, se trata de complementar a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; para que, no sólo la tecnología, sino también el capital que se recibe del extranjero, se ajuste a los objetivos nacionales.

Las corrientes de capital y tecnología de las naciones mas evolucionadas pueden ser instrumentos más significativos de promoción económica si se ajustan a las normas y a las metas de los países a que acuden; pero si trasgreden las Leyes, si actúan exclusivamente en su propio beneficio o si intervienen en los asuntos internos de las Naciones receptoras, se convierten en factores distorsionantes de la vida social y provocan su propio rechazo.

Es evidente que las normas contemporáneas de la convivencia internacional repudian toda forma de explotación de los países débiles. Por tanto, la inversión extranjera y la tecnología ya no pueden considerarse como expresión exclusiva de los intereses de los países en que se originan.

Existe un consenso cada día más generalizado, que confiere al capital extranjero un papel complementario e invariablemente subordinado a las decisiones internas que, para su desarrollo, han tomado los países que lo reciben.

México ha tomado en forma reiterada su decisión inquebrantable en el sentido de que, a pesar de lo imperiosa que pudiera ser la necesidad de recursos financieros y tecnológicos del exterior, nunca habrá de colocar el patrimonio, ni el futuro de la nación a merced de intereses que no sean los intereses de los mexicanos.

Además, la continuidad de nuestra industrialización - que lleva aparejada la necesidad de recibir aportes de capital y tecnología, provenientes del exterior. La exigencia de modificar su orientación nos obliga a recibir esas contribuciones de manera cada vez menos indiscriminada; y a establecer criterios diferentes a la simple relación costo-beneficio, que caracteriza el funcionamiento de las empresas transnacionales. Nos induce a apartarnos firmemente, de sistemas de relación con el exterior, en que los países más poderosos

imponen sus reglas del juego, y los más débiles, debido a su escaso poder de negociación, adoptan modelos de crecimiento supeditados a los intereses de las potencias económicas.

Esta Ley crea el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, que estará a cargo de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, según decreto del 5 de enero de 1982, expedido por el Presidente de la República José López Portillo.

Dentro de la Ley se establecen normas, que se han expedido para regular actividades específicas y señala como regla general, que es obligatoria la inscripción en el registro de los documentos en que contengan los actos, contratos o convenios de cualquier naturaleza que deban surtir efectos en el territorio nacional. Se establece, asimismo, la norma de que tienen la obligación de solicitar la inscripción de los actos, convenio o contratos, cuando sean partes o beneficiarios: los extranjeros residentes en México; personas morales de nacionalidad extranjera, establecidas en el país; sucursales de empresas extranjeras establecidas en la República.

Por otro lado, la Ley propone que será requisito la presentación de la constancia del registro, para poder disfrutar de los beneficios previstos en la Ley de Fomento de

Esta Ley contribuirá sin duda, a otorgar mayor seguridad tanto a los empresarios mexicanos como a los extranjeros.

Las normas permitirán a nuestros nacionales definir con mayor claridad su asociación con el capital foráneo y a los extranjeros conocer con precisión las oportunidades que se les ofrecen para contribuir a nuestro desarrollo y los límites de su participación.

C A P I T U L O T E R C E R O

ANALISIS DEL ARTICULO 71 DE LA LEY GENERAL
DE POBLACION Y ARTICULO 14 DE SU REGLAMENTO

SUMARIO:

VII.- El Artículo 71 de la Ley General de Población
de 1947.

VIII.-Reformas al mismo Artículo de 1960.

A.- Problema de su Constitucionalidad.

B.- Opinión Personal.

IX.- El Artículo 14 del Reglamento de la Ley General
de Población.

A.- Problema de su Inconstitucionalidad.

B.- Problema de su Carencia de Sentido Lógico.

C.- Reformas de la Ley General de Población en
el año de 1966.

VII.- El Artículo 71 de la Ley General de Población de 1947.

En este capítulo veremos todo lo relativo al control que ejerce la Secretaría de Gobernación en la adquisición de bienes raíces por extranjeros.

En la Ley General de Población del año de 1947, el artículo 71 decía:

"Artículo 71.- Las oficinas federales, las de los Estados y los Municipios, así como los Notarios Públicos y Corredores de Comercio, están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que - previamente les comprueben su legal estancia en el País."

Por el texto del artículo transcrito, queda como única obligación de los funcionarios públicos que éste menciona, la de exigir a los extranjeros acrediten ante ellos su legal estancia en el País.

El primer aspecto que notamos en la redacción del artículo anterior, estriba en que el legislador se apoyó en la fracción XXIV del artículo Segundo de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; y que a la letra dice:

"Artículo 2o.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos... XXIV.- Dirigir la política demográfica en sus aspectos migratorios, con excepción de colonización y turismo."

Es evidente que, el requisito de presentar la documentación migratoria ante cualquier funcionario público es única y exclusivamente, para que el funcionario que encuentre alguna irregularidad en la documentación migratoria del extranjero, o que no posea dicha documentación, éste dé aviso de inmediato al Departamento de Migración, para que el mismo tome las medidas que legalmente procedan.

El artículo en cuestión fue reformado el 24 de diciembre de 1949 por Decreto publicado el 27 del mismo mes en el Diario Oficial. Esta reforma adiciona únicamente el texto del artículo primitivo; quedando en la siguiente forma:

"Artículo 71.- Las Oficinas Federales, las de los Estados y de los Municipios, así como los Notarios Públicos y Corredores de Comercio están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal estancia en el País. Y que las condiciones de su calidad migratoria les permita realizar el acto

o contrato de que se trate. Como excepción, en caso de urgencia, no se exigirá la comprobación mencionada en el otorgamiento de poderes o testamentos."

Queda por señalar que, tanto el texto original del artículo 71 de la Ley General de Población de 1947, como su reforma antes citada, de 1950, están comprendidos ahora en el párrafo segundo del artículo 71 y en el Apartado B, del artículo 14 de su reglamento.

Por último, podemos agregar que este precepto tiene por objeto, ejercitar control sobre los extranjeros, pero únicamente para obtener un control migratorio, que cae dentro de los lineamientos de la dirección de la política demográfica, de acuerdo con la fracción XXIV del artículo segundo de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

VIII.- Reformas al mismo artículo de 1960.

Por Decreto del 29 de diciembre de 1960, publicado en el Diario Oficial el día 30; y entrando en vigor el 1.º de enero de 1961, fue nuevamente reformado el artículo 71 de la Ley General de Población, con el texto siguiente:

"Artículo 71.- Los extranjeros solo podrán adquirir bienes raíces, acciones o derechos reales sobre los mismos, previo permiso de la Secretaría de Gobernación.

Todas las autoridades de la República, sean Federales, Locales o Municipales, así como los Notarios Públicos, los que substituyen a éstos o hagan sus veces, los Contadores Públicos Titulados o Corredores de Comercio, están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal residencia en el país y que sus condiciones y calidad migratoria les permiten realizar el acto o contrato de que se trate, o en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación. Excepcionalmente, en caso de urgencia, no se exigirá la comprobación mencionada en el otorgamiento de poderes o testamentos. En todo caso, darán aviso inmediato a la

VIII.- Reformas al mismo artículo de 1960.

Por Decreto del 29 de diciembre de 1960, publicado en el Diario Oficial el día 30; y entrando en vigor el lo., de enero de 1961, fue nuevamente reformado el artículo 71 de la Ley General de Población, con el texto siguiente:

"Artículo 71.- Los extranjeros solo podrán adquirir bienes raíces, acciones o derechos reales sobre los mismos, previo permiso de la Secretaría de Gobernación.

Todas las autoridades de la República, sean Federales, Locales o Municipales, así como los Notarios Públicos, los que substituyen a éstos o hagan sus veces, los Contadores Públicos Titulados o Corredores de Comercio, están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal residencia en el país y que sus condiciones y calidad migratoria les permiten realizar el acto o contrato de que se trate, o en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación. Excepcionalmente, en caso de urgencia, no se exigirá la comprobación mencionada en el otorgamiento de poderes o testamentos. En todo caso, darán aviso inmediato a la

expresada Secretaría del acto o contrato celebrado ante ellos."

A lo anterior debe agregarse que, el origen de esta reforma parecer ser una circular interna que contiene en forma muy poco precisa, la obligación de todos los Gobernadores de los Estados de la República, de dar a conocer a los funcionarios a quienes corresponda, la obligación de notificar a la Secretaría de Gobernación sobre las transacciones en que extranjeros que se encuentren dentro del País en -- cualquier calidad migratoria, se conviertan en propietarios de bienes raíces.

Lo anterior puede ser el antecedente más próximo del artículo 71 de la Ley General de Población.

A.- Problema de su Constitucionalidad.

Ante todo, debemos advertir que este artículo ha sido víctima de severas críticas, los cuales lo han calificado de inconstitucional, por considerar que la facultad de otorgar permisos para adquirir bienes raíces en favor de extranjeros se entiende reservada exclusivamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en virtud de lo que dispone la fracción I, del artículo 27 Constitucional, la cual en su parte conducente ordena: "...El Estado podrá conceder el mismo Derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría

de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes..."; en consecuencia, se ha pensado que con este artículo, la Secretaría de Gobernación, invade una facultad reservada a Relaciones Exteriores.

Teniendo como base lo anterior, opino que el artículo 71 de la Ley General de Población, si se extralimita al pretender conceder competencia a la Secretaría de Gobernación, para conceder dichos permisos, los cuales son de la competencia exclusiva de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Como resultado de las críticas que se hicieron atacando de inconstitucional al precepto en estudio, la Secretaría de Gobernación solicitó de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, un estudio sobre la constitucionalidad de dicho artículo. En la sesión ordinaria del Consejo Directivo, del citado Colegio, en el día 30 de abril de 1961, uno de los puntos a tratar fue el de "las reformas a la Ley de Población, Artículo 71".

Siendo Presidente del Colegio de Abogados, el licenciado Virgilio Domínguez, manifestó al Consejo que, en relación con la modificación que sufrió el artículo 71 de la Ley General de Población y que las gestiones que en forma verbal han realizado algunos Notarios Públicos, para que la Barra a su vez gestione ante las autoridades competentes que

se derogue la reforma citada; había tenido una entrevista - con el Subsecretario de la Secretaría de Gobernación, para tratar el problema, indicando que en su concepto, la Barra mientras no haya una gestión formal de los Natarios a través de sus Colegios Profesionales, no debe tomar providencia alguna al respecto.

En aquella sesión, en relación con este problema, opinaron los licenciados Juan Manuel Cossío y Cossío, Rodrigo Vázquez Arminio, Gustavo Molina Ibarra, Roberto Molina Pasquel. Algunos estuvieron de acuerdo en que la Barra, si debía hacer gestiones para obtener la derogación de las reformas al artículo 71 de la Ley de Población, independientemente que - otros Colegios Profesionales llevaran a cabo las gestiones en tal sentido.

El mencionado estudio fue encomendado a los Licenciados Antonio Martínez Baez y Oscar Morineau, y se tituló así: "ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 71 REFORMADO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION Y SOBRE EL PROYECTO DE SU REGLAMENTACION FORMULADO POR LA SECRETARIA DE GOBERNACION". (48)

(48) MARTINEZ Baez, Antonio y Oscar Morineau.- "Algunas Consideraciones acerca de la Constitucionalidad del Artículo 71 Reformado de la Ley General de Población". El Foro, Cuarta Epoca. No. 33 Abril-Junio. México 1961 p. 14 y sigs.

A continuación expongo las principales consideraciones de aquel estudio:

I.- En el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 30 de diciembre de 1960, se publicaron varias reformas a la Ley de Población expedida el 23 de diciembre de 1947 (Diario Oficial de 27 de diciembre de 1947) y entre dichas reformas se incluye la modificación del artículo 71, - en el sentido de agregarle un párrafo primero, disponiendo "que los extranjeros solo podrán adquirir bienes raíces, acciones o derechos reales sobre los mismos, previo permiso - de la Secretaría de Gobernación.

II.- Como la nueva disposición del primer párrafo de el citado artículo 71 de la Ley de Población, se asemeja a los términos de la Fracción I del artículo 27 Constitucional, que dispone que "El Estado podrá conceder el mismo derecho (adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas) a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellos, etc.". Se ha pensado en forma sencilla y natural, que existe una contradicción entre aquella norma legislativa secundaria y esta disposición superior, con el consiguiente vicio de la invalidez Constitucional del citado precepto del artículo 71 de la Ley de Población.

III.- El párrafo primero del artículo citado, forma parte de una disposición compleja, así como también debe, en su conjunto, relacionarse tal disposición con los demás artículos de la Ley, que forman todo un sistema legal ordenado.

IV.- Como ya lo vimos, al transcribir el artículo 71, tiene defectos técnicos como la inclusión del concepto "acciones sobre bienes raíces" y la relativa a los Contadores Públicos Titulados, como funcionarios públicos, ante los cuales se otorgan contratos o se realizan actos jurídicos; así como también el contraste entre una disposición general y categórica (la contenida en su primer apartado) y su desarrollo o distingos, como se hace en el párrafo segundo; permite ser interpretada en el sentido de que un extranjero puede realizar los actos de adquisición de bienes raíces, de acciones y derechos reales sobre los mismos, si tiene legal estancia en el país y lo permite su condición y calidad migratoria, sin necesidad, entonces, de obtener un permiso concreto y especial de la Secretaría de Gobernación, pero si no satisficere el extranjero dicha habilitación legal, genérica o abstracta, podrá esa Secretaría de Estado concederle un permiso especial y concreto para que realice la correspondiente adquisición inmobiliaria.

V.- Para la correcta interpretación, debemos analizar previamente, lo dispuesto por los artículos 48,50,51,64 y -

66 de la propia Ley.

En cuanto al artículo 48; define en sus siete fracciones los objetos y actividades que puede realizar el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el País, con la calidad de "inmigrante". Y a su vez, el artículo 50 señala la condición en la que se encuentra el extranjero que con permiso de dicha Secretaría, entra al País en forma temporal como "No inmigrante".

El artículo 51: "... Para que un extranjero pueda ejercer actividades distintas de aquellas que le hayan sido expresamente autorizadas, requiere permiso de la Secretaría de Gobernación".

El artículo 64, dice: "Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de radicación definitiva en el País". Y el artículo 66 señala: "El inmigrado podrá dedicarse a cualquier actividad lícita, con las limitaciones que imponga la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el reglamento de esta Ley".

Manifiestan dichos autores, que desde el punto de vista de la calidad migratoria de los extranjeros, según se define en la Ley de Población, pueden y deben hacerse distinciones entre los extranjeros admitidos de manera definitiva en el País, para residir permanentemente en él; quien goza de una capacidad o habilidad jurídica plena, en materia de toda

clase de derechos que no sean los políticos o relativos a la ciudadanía; y de otra parte, los extranjeros que no sean inmigrados, los cuales no ingresan de manera plena o regular dentro de la población del Estado Mexicano.

VI.- Estiman que las mencionadas distinciones de calidades entre los extranjeros está perfectamente de acuerdo con la Constitución, en virtud de lo dispuesto por el artículo 73 fracción XVI de la misma. (49)

Si bien es cierto que el artículo 33 de la Constitución otorga a los extranjeros, en forma generosa y liberal, todas las garantías individuales o Derechos del Hombre, de la misma manera que a los nacionales; también es verdad que entre dichas Garantías Individuales, se encuentra la consagrada en el artículo 11 Constitucional, que dice: "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, salvo-conducto u otros requisitos semejantes..." Pero tal derecho se encuentra sometido en el propio artículo "a las limitaciones que impongan las Leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el País".

(49) La fracción XVI del Art. 73 Constitucional dice: "El Congreso tiene facultad:... XVI Para dictar Leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración y salubridad general de la República.

VII.- La Secretaría de Gobernación es competente para dirigir la política demográfica en sus aspectos migratorios de acuerdo con lo dispuesto en el artículo segundo, fracción XXIV de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

VIII.- Ahora bien, dicen, independientemente del problema de si nuestro ordenamiento jurídico tiene o no mayor fuerza normativa, las disposiciones contenidas en una Ley Orgánica prevista directamente en un texto Constitucional.

Como lo notamos en el caso de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado por el artículo 90 de la Ley fundamental; nos parece evidente, siguen diciendo, que las disposiciones examinadas de la Ley de Población que atribuyen competencia a la Secretaría de Gobernación, lo hacen dentro de la esfera propia perteneciente a la materia migratoria, en ejercicios de las facultades de la "política demográfica" como medios de hacer efectivo el sistema general de la legislación correspondiente.

IX.- Es decir, el permiso que se requiere de la Secretaría de Gobernación tiene como finalidad, que esta Secretaría cumpla con el control y vigilancia de las actividades correspondientes a cada una de las calidades migratorias de los extranjeros.

En cuanto al permiso especial que otorgue la Secretaría de Gobernación para que un extranjero pueda adquirir un bien raíz, o acciones o derechos reales sobre un inmueble, habrá de extenderse o de negarse, únicamente cuando la calidad misma migratoria del extranjero no le permite adquirir, pues en el caso del inmigrado, quien ya goza de plena capacidad jurídica en el ejercicio de los derechos civiles, no se requiere el previo permiso excepcional y específico de la citada Secretaría, por disfrutar ya de aquél derecho en virtud de su status migratorio.

Por lo tanto, esta interpretación queda intocada la facultad que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores en los permisos expresos de la fracción I, del artículo 27 Constitucional y que desarrolla la fracción VII del artículo 3o., de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de "conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las Leyes para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas, etc."

En virtud de la disposición Constitucional expresa, que habla de la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la contenida en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que reitera dicha intervención, la mencionada dependencia del Ejecutivo Federal, en todo caso de adquisición de bienes raíces, aguas y demás derechos y

participaciones por un extranjero, deberá otorgar el permiso o licencia correspondiente; sin que tal competencia duplique la tramitación prevenida en el artículo 71 de la Ley General de Población.

Los diferentes preceptos legales examinados, cuyo respectivo ámbito es completamente distinto, pues ante la Secretaría de Relaciones Exteriores habrá de celebrarse el convenio conocido como "Cláusula Calvo", de reputarse como nacional respecto del bien inmueble, o del derecho por adquirir, con la renuncia a invocar la protección Diplomática de su gobierno, por lo que se refiere a dichos bienes y derecho, y ante la Secretaría de Gobernación habrá de ocurrir el extranjero cuya condición migratoria no le permita adquirir un bien raíz, acciones y derechos reales, para que, en su caso, le extienda un permiso concreto y especial a efecto de realizar esa adquisición; éste último, como un modo de evitar las infracciones que pudiera cometer el extranjero mediante el ejercicio ilícito de actividades no autorizadas por su calidad migratoria y que no se consideren convenientes para los intereses del País o de los nacionales.

X.- Por éso, dicho permiso no interfiere en la facultad que corresponde a Relaciones Exteriores y como consecuencia, su ejercicio no resulta inconstitucional.

B.- Opinión Personal:

Mi criterio consiste, en considerar que el primer párrafo del artículo 71 de la Ley General de Población, si es inconstitucional, de conformidad con el siguiente razonamiento:

a) En primer lugar, se apoyan en la fracción XVI del artículo 73 Constitucional, en virtud del cual, el Congreso se encuentra facultado para legislar en todo lo relativo a condición jurídica de los extranjeros, emigración e inmigración.

b) Como consecuencia de esa facultad, el Congreso expidió la Ley General de Población, de la cual los citados autores interpretan lógicamente unos conceptos con otros.

2o.- El fundamento que dan a su teoría no es válido, por consiguiente, la adquisición de bienes raíces no se puede encuadrar dentro de la regulación de la condición jurídica de extranjeros, ni tampoco en lo que toca a la inmigración.

Ciertamente, podemos suponer que el aspecto migratorio y la política demográfica, intentan regular las adquisiciones de bienes raíces por parte de extranjeros, a fin de determinar si conviene o no, que el extranjero resida en algún lugar determinado.

En tales circunstancias, como lo dije antes, sólo es una suposición y no resulta cierto, puesto que un alto porcentaje de dichas adquisiciones son hechas por extranjeros con el único afán de invertir su capital en México, sin que pretendan residir en dicho bien. Lo anterior, no pertenece ni al aspecto migratorio, ni a la política demográfica, y sin embargo el extranjero deberá solicitar un permiso a la Secretaría de Gobernación, el cual por disposición de la Constitución está reservado a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

3o.- Veamos el caso en que un extranjero en el exterior confiera poder a un mexicano, a fin de que éste adquiere para aquél, un bien raíz, según dispone el artículo 71 - en estudio, también será necesario el permiso de Gobernación. Debe notarse que no tiene ninguna relación dicha adquisición, con la política demográfica ni con la materia migratoria.

4o.- Cabe mencionar como último argumento, que el citado artículo 71 de la Ley General de Población, contraviene principios de una Ley, que jerárquicamente es superior a la de Población. Dichos principios se encuentran en diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, expedida anteriormente a la reforma del artículo 71 en cuestión; veamos cuales son éstos:

a) El artículo 2o., dispone: "A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...XXVIII.- En general, los demás asuntos de política interior que competan al Ejecutivo y no se atribuyan expresamente a otra Secretaría o Departamento del Ejecutivo Federal.

b) El artículo 3o. dice: "A la Secretaría de Relaciones Exteriores, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:... VII.- Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones..."

c) Por último, el artículo 2o. Transitorio, ordena: "Se derogan la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, el Reglamento de dicha Ley de 1o. de enero de 1947, así como todas las disposiciones que se opongan a lo establecido por la presente Ley."

De conformidad con lo dispuesto en los principios que asientan los artículos transcritos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, no cabe duda de que el artículo 71 de la Ley General de Población, se opone a dichos principios.

Jerárquicamente, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, es superior a la Ley General de Población, por lo siguiente:

1.- La Ley de Secretarías es una Ley Orgánica, que organiza el Poder Ejecutivo, tomando directamente su fundamento del artículo noveno de la Constitución.

2.- Dicha Ley, al organizar al Poder Ejecutivo, crea a la Secretaría de Gobernación, a quien encomienda la dirección de la política demográfica únicamente en sus aspectos demográficos. (50)

3.- La Ley General de Población es de carácter Federal y su fundamento jurídico inmediato es la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para luego ubicar su fundamento en el artículo 73, fracción XVI de la Constitución.

En efecto, la Ley General de Población es una Ley Federal Reglamentaria del artículo 2o., fracción XXIV de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en virtud de la cual, a la Secretaría de Gobernación corresponde: Dirigir la política demográfica en sus aspectos migratorios, con excepción de colonización y turismo, etc.

De acuerdo con los criterios expuestos y por la clara oposición del artículo 71 de la Ley General de Población:

(50) El artículo 1o., de la Ley de Población dispone: "Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictar o promover en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales."

en contra de su superior jerárquica inmediata, debemos considerarlo como inconstitucional.

4.- Resulta de todo ésto que, de conformidad con la tesis de Martínez Báez y Oscar Morineau, podría llegarse al absurdo de que la Secretaría de Relaciones Exteriores, otorgara el permiso y Gobernación lo negara o viceversa; crea este hecho, una doble competencia. Esto sería adecuado solamente, en los casos en que un asunto que interesa a dos o más Secretarías de Estado, es resuelto por una comisión Mixta Intersecretarial, lo cual aún no ha sido dictado para este caso concreto.

El párrafo segundo del artículo 71 de la Ley General de Población, soluciona el problema del control de las actividades realizadas por los extranjeros, de acuerdo con sus distintas calidades migratorias, ya que se obliga a los funcionarios públicos a dar aviso a la Secretaría de Gobernación de los actos en los cuales intervienen extranjeros.

IX.- El artículo 14 del Reglamento de la Ley General de Población.

Antes de tratar específicamente el artículo 14 del Reglamento en vigor, debemos exponer el texto original del citado artículo, que entró en vigor en el momento de promulgarse el artículo 71 de esa misma Ley, que fue publicado en el Diario Oficial el 31 de enero de 1950, en los siguientes términos:

"Artículo 14.- Obligaciones a cargo de autoridades y funcionarios. Para los efectos de los artículos 70, 71 y 72 y demás relativos de la Ley, se observarán las siguientes disposiciones:

I.- Los oficiales del Registro Civil, los Notarios Públicos y los Corredores de Comercio, informarán a la Secretaría de Gobernación, dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se lleven a cabo todos los actos y contratos - que ante ellos se celebren y en que intervengan extranjeros, debiendo mencionar en su informe - la documentación migratoria con que el extranjero acreditó su estancia legal en el País.

II.- Todas las autoridades y funcionarios de la República, sean Federales, Locales o Municipales que conforme a la Ley tienen obligación de exigir que los extranjeros les comprueben su legal

residencia en el País y que las condiciones de su calidad migratoria les permiten realizar el acto o contrato de que se trata, comunicando - inmediatamente irregularidad que adviertan en la situación migratoria del extranjero.

III.- La Secretaría, cuando lo considere necesario, podrá instruir a las autoridades y funcionarios de que se habla en este artículo, - respecto de la forma en que deben cumplir las obligaciones que les impone la Ley."

El artículo en estudio fue reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de 3 de mayo de 1962, entrando en vigor de acuerdo con el texto siguiente:

"Artículo 14.- Actos y Contratos.- Obligaciones de los funcionarios.

A) El permiso para que los extranjeros adquieran bienes raíces, derechos reales sobre los mismos o acciones de empresas dedicadas en -- cualquier forma a la especulación con dichos - bienes, a que se refiere el primer párrafo del artículo 71 de la Ley, quedará sujeto, para su otorgamiento a las siguientes reglas:

I.- En ningún caso, a los no inmigrantes a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 50 de la Ley.

II.-A los no inmigrantes a que se refieren las fracciones IV y V del mismo artículo, en casos excepcionales a juicio de la Secretaría.

III.- A los inmigrantes, para adquirir sus casas habitación. Podrán ser igualmente autorizados para adquirir otros bienes raíces, acciones o derechos reales, siempre que dichas operaciones no contraríen su condición migratoria.

IV.- Los inmigrados podrán adquirir bienes raíces, acciones y derechos reales sobre los mismos, con solo ajustarse a lo que se disponga de acuerdo con lo previsto por la fracción I, del artículo 67 de este reglamento.

V.- Cuando por causas ajenas a la voluntad del extranjero nazcan en su favor derechos de propiedad sobre bienes raíces o acciones o derechos reales, cuya adquisición le esté limitada por este Reglamento y no prohibida por otras Leyes, la Secretaría podrá conceder permiso para que se formalice la adquisición, estableciendo las formalidades que estime convenientes de acuerdo con el interés general.

VI.- Los notarios Públicos, quienes los substituyan o hagan sus veces y los Corredores de Comercio, se abstendrán de autorizar los contratos que versen sobre adquisición de bienes raíces, acciones o derechos reales sobre los

mismos, en que intervengan extranjeros, si éstos carecen de permiso correspondiente, salvo los casos exceptuados por este Reglamento."

Sobre este artículo inciso A), me concreto a hacer dos breves comentarios.

A) Problema de su Inconstitucionalidad.

Podría sostenerse, que pocas son las Leyes que su inconstitucionalidad es evidente y clara como lo es este artículo.

Estudiaremos ahora el porqué de esta afirmación, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

lo.- Una vez más nos remitiremos al artículo 27 de la Constitución, el cual dispone: "... La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

"I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen el derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o de aguas. El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros..."

Lo que nos interesa de este artículo de la Constitución, es que concede a los extranjeros el mismo derecho que a los mexicanos para adquirir el dominio de las tierras y aguas, sin hacer distinción alguna sobre calidades migratorias de los extranjeros.

2o.- El texto del artículo 33 Constitucional, preceptúa: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución..."

Como se desprende del artículo anterior, esta norma es la única que integra el Capítulo III, consagrado a los extranjeros, tampoco establece limitaciones a los extranjeros para adquirir bienes raíces, dependiendo de sus distintas calidades migratorias.

Por las consideraciones expuestas, se deduce con toda precisión, que el artículo 14 del Reglamento en cuestión, viola el texto de la Constitución, por hacer una distinción que ella no hace; es por ésto que resulta inconstitucional.

B.- Problema de su carencia de sentido Lógico.

En principio, debemos mencionar que la Comisión Internacional de Juristas con sede en Ginebra, en su lucha por -

conseguir el imperio de la Ley en los Estados civilizados, se ha pronunciado en contra de conceder una amplia gama de facultades discrecionales a la Administración, para evitar que el ejercicio de las mismas degenera en ejercicio de facultades arbitrarias.

Sin embargo, la Ley General de Población se caracteriza precisamente por conceder a la Secretaría de Gobernación facultades discrecionales en materia de inmigración.

Ejemplos de lo anterior los encontramos tanto en la fracción II del artículo 80., que da competencia a la Secretaría de Gobernación para sujetar a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros, según su mayor o menor facilidad de asimilación a nuestro medio.

Según otro artículo, dispone que la Secretaría de Gobernación promoverá las medidas adecuadas para conseguir la asimilación y arraigo de los extranjeros, otorgándole facilidades cuando contraigan matrimonio con mexicanos por nacimiento o tengan hijos nacidos en el País; otro artículo dice, que por causas de interés público podrá suspender o cancelar definitivamente la admisión de extranjeros cuya internación pueda poner en peligro el equilibrio económico o social de la República.

Esta última disposición va más allá de los límites de la discrecionalidad, toda vez que queda prácticamente a criterio del Ejecutivo y no de Gobernación, determinar las razones por las cuales la internación de extranjeros puede poner en peligro el equilibrio económico y social de la República.

En conclusión, no es aconsejable dar a la Administración, facultades tan amplias en esta materia, puesto que, por razón natural, la Administración tiende a abusar de ellas, y negarse a admitir a extranjeros sin que haya razones verdaderamente científicas para hacerlo.

De todo lo que hasta aquí se ha expuesto, podemos ratificarlo en el artículo 14 del Reglamento, ya que permite o no al extranjero, adquirir bienes raíces dependiendo de su calidad migratoria. A los que menos asimilación pueden llegar a tener con el pueblo mexicano se les prohíbe terminantemente, y así progresivamente lo van permitiendo, dependiendo siempre de su calidad migratoria que lo asimile más al pueblo mexicano.

Quiero enfatizar que lo anterior, está muy bien pensado desde el punto de vista sociológico, pero contiene un grave error, el cual, desde cualquier punto de vista, resulta ilógico, ya que consiste en que un extranjero que se encuentra en el exterior y no pretenda entrar en México, --

puede adquirir a través de un apoderado. En este caso, no tiene el extranjero ninguna calidad migratoria que le impida adquirir, por no internarse en el País; no será necesario el permiso de Gobernación, pues éste es con el fin de vigilar los actos de la población que inmigra a México. Además, resulta absurdo, que un extranjero que no pretende asimilarse, adquiera con mayor facilidad y menos obstáculos, que uno que busca cuando menos en algún aspecto, cierta asimilación con nuestro País.

C.- Reforma de la Ley General de Población en el año de 1966.

Según decreto del 12 de noviembre de 1966, la Ley General de Población fue reformada abrogando la misma ley del 23 de diciembre de 1947 y sus reformas del 24 de diciembre de 1949; con este hecho se pretendió cambiar de una forma total el contenido de la ley anterior, pero según opinión personal considero que en la elaboración de esta nueva ley únicamente se cambiaron algunos artículos de posición, en cuanto a sus numerales se refiere, tal es el caso del artículo 44 de la Ley vigente, el cual define quién es inmigrante y en comparación con la ley anterior, es decir la de 1947 el artículo 43 dice exactamente lo mismo.

Para efecto del estudio que nos ocupa quiero hacer hincapié, que el primer párrafo del artículo 71 de la Ley de Población, ahora con la reforma de la ley, pasó a tomar el número 66 y el segundo párrafo del artículo 71 ahora es el artículo 67 en la Ley actual.

Lo mismo ocurre con el Reglamento de la Ley General de Población, que aunque el objetivo de reformar el citado Reglamento fue entre otras causas la de regular de acuerdo con la Ley General de Población, los principios de política de población, etc., pero lo más importante para nuestro estudio es que este reglamento regula las actividades de los extranjeros

durante su estancia en nuestro País y ésto quiere decir que dicho Reglamento regula o controla la adquisición de inmuebles obtenidos por los extranjeros.

El inconveniente del Reglamento de la Ley es que al igual que la Ley de Población, sólo cambió de posición los artículos ya que el artículo 14 del Reglamento de la Ley de 1947, el cual ha sido citado en capítulos anteriores, ahora con la reforma actual se convierte en el artículo 127 con algunas variantes en sus fracciones; pero en términos generales quedó igual.

Es menester hacer notar que la actual Ley de Población ya reformada, contiene en la última página de su primera parte, lo referente a la internación y estancia en el país, misma que viene a ser propiamente la Guía del Extranjero en lo que se refiere a la adquisición de bienes raíces.

A continuación citaré los artículos que se refieren a la facultad para adquirir inmuebles y bienes raíces por los extranjeros, mismos que están contenidos en la Ley General de Población, así como en su Reglamento respectivo, que se encuentran vigentes en nuestro País.

"Artículo 66 de la Ley General de Población:

"Los extranjeros, por sí o mediante apoderado, solo podrán celebrar actos relativos a la adquisición de

bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas a cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes, previo permiso de la Secretaría de Gobernación, sin perjuicio de las autorizaciones que deban recabar conforme a otras disposiciones legales."

Artículo 67 de la Ley General de Población:

"Las autoridades de la República sean Federales o Locales o Municipales, así como los Notarios Públicos, los que substituyan a éstos o hagan - sus veces, los Contadores Públicos y Corredores Comercio, están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal estancia en el País y que sus condiciones y calidad migratoria les permiten realizar el acto o contrato de que se trate, o en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación. Excepcionalmente en caso de urgencia, no se exigirá la comprobación mencionada en el otorgamiento de poderes o testamentos. En todos los casos, darán aviso a la expresada Secretaría en un plazo no mayor de quince días, a partir - del acto o contrato celebrado ante ellos."

Como se puede desprender de la lectura de estos artículos, la nueva Ley de Población en sus artículos antes referidos sigue dando facultades a los extranjeros para que éstos adquieran propiedades dentro del territorio nacional y vuelve a caer en la inconstitucionalidad en virtud de que no hace referencia alguna en relación a la prohibición de adquirir inmuebles o bienes raíces dentro de las "zonas prohibidas".

En relación con el artículo 127 del Reglamento de la Ley de Población, éste tampoco hace alguna prohibición y sólo se limita a prescribir lo siguiente:

"Artículo 127 del Reglamento de la Ley General de Población:

El permiso para que los extranjeros puedan celebrar actos relativos a la adquisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes a que se refiere el artículo 66 de la Ley, quedará sujeto, para su otorgamiento a las siguientes reglas:

I.- En ningún caso se concederá a los no inmigrantes a que se refieren las fracciones I, II, VIII y IX del artículo 42 de la Ley.

II.- A los no inmigrantes a que se refieren las fracciones III, IV, V, VI y VII del mismo - - -

artículo, sólo se les concederá en casos excepcionales a juicio de la Secretaría.

III.- A los inmigrantes se les concederá para adquirir sus casas-habitación. Podrán ser igualmente autorizados para adquirir otros inmuebles, derechos reales, o acciones o partes sociales, siempre que dichas operaciones no contraríen su condición migratoria.

IV.- Los inmigrados podrán obtener el permiso para adquirir, cuando no tengan algún impedimento en los términos previstos por la fracción I del artículo 126.

V.- Cuando por causas ajenas a la voluntad del extranjero, nazcan en su favor derechos reales o de propiedad sobre bienes inmuebles o acciones o partes sociales de empresas a los que se refiere este artículo, cuya adquisición le esté limitada por este Reglamento y no prohibida por otras leyes, la Secretaría podrá conceder permiso para que se formalice la adquisición, estableciendo las modalidades que estime conveniente de acuerdo con el interés general.

VI.- Los Notarios Públicos, quienes los sustituyan o hagan sus veces y los corredores de comercio, se abstendrán de autorizar los contratos que versen sobre adquisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos o acciones o

partes sociales sobre empresas a que se refiere este artículo en que intervengan extranjeros, si estos carecen del permiso correspondiente.

VII.- Para los efectos de este artículo, son bienes inmuebles los previstos en el artículo 750 - del Código Civil para el Distrito Federal en Ma-teria Común y para toda la República en Materia Federal y se equiparan a los derechos reales, la propiedad, la posesión, la copropiedad, el condominio, el usufructo, los derechos a partes alí--cuotas sobre la propiedad inmueble, los embargos y gravámenes respecto de los inmuebles.

En cuanto a las acciones y las partes sociales de las sociedades, cuyo objeto sea el comercio y la tenencia de bienes inmuebles, se estará a lo dis-puesto por las leyes de la materia para su deter-minación.

VIII.- Los extranjeros podrán realizar actos de dominio sobre los inmuebles de su propiedad, sin requerir permiso de la Secretaría. "

Finalmente , sólo citaré lo que está contenido dentro de la Guía del Extranjero, en la Ley General de Población vi-gente.

Bienes Raíces.- Solamente los visitantes, consejeros, estudiantes, asilados políticos, visitantes distinguidos, in-migrantes o inmigrados, mediante permiso expreso de la -

Secretaría de Gobernación y de Relaciones Exteriores, pueden adquirir bienes inmuebles en cualquier lugar del país con excepción de las zonas federales (el artículo 66 de la Ley de Población y el artículo 127 de su Reglamento no lo cita.) En estas últimas pueden adquirir derechos derivados de un fideicomiso, sin que necesiten el permiso de la Secretaría de Gobernación, por no tratarse de derechos reales.

De lo anterior, se desprende que en la Ley de Población vigente existen contradicciones que hacen que la citada Ley sea más y más confusa.

C A P I T U L O C U A R T O
INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 66 DE LA
LEY GENERAL DE POBLACION, PRIMER PARRAFO
Y 127 DE SU REGLAMENTO

SUMARIO:

- X.- El artículo 66 de la Ley General de Población.
 - A.- Distinción entre Nacionales y Extranjeros.
 - B.- Definición de Extranjeros.
 - C.- El Extranjero en el Derecho Positivo Mexicano.
 - 1.- La Constitución Política.
 - 2.- Ley General de Población y su Reglamento.
 - 3.- Ley de Nacionalidad y Naturalización.

- XI.- El concepto Bienes Raíces.

- XII.- El concepto Acciones.

- XIII.- El concepto Derechos Reales.
 - A.- Teorías sobre Dominio Directo y Derechos Reales.
 - B.- Criterio de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
 - a) Reglamento de la Ley General de Población.
 - b) Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

X.- El Artículo 66 de la Ley General de Población.

(Limitación a los extranjeros)

El artículo 66 impone restricciones a los extranjeros al prescribir lo siguiente: "Los extranjeros por si o mediante apoderado, sólo podrán celebrar actos relativos a la adquisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia, de dichos bienes previo permiso de la Secretaría de Gobernación, sin perjuicio de las autorizaciones que debe recabar conforme a otras disposiciones legales.

REGLAMENTO DE LA LEY.

Artículo 127 Actos y Contratos:

"El permiso para que los extranjeros puedan celebrar actos relativos a la adquisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes a que se refiere el artículo 66 de la Ley, quedará sujeto, para su otorgamiento, a las siguientes reglas:

I.- En ningún caso se concederá a los no inmigrantes a que se refieren las fracciones I, II, VIII y IX del artículo 42 de la Ley.

II.- A los no inmigrantes, a que se refieren - las Fracciones III, IV, V, VI y VII del mismo artículo, solo se les concederá en casos excepcionales a juicio de la Secretaría.

III.- A los inmigrantes se les concederá para adquirir sus casas-habitación, podrán ser igualmente autorizados para adquirir otros inmuebles derechos reales, o acciones o partes sociales, siempre que dichas operaciones no contrarien su condición migratoria.

IV.- Los inmigrados podrán obtener el permiso para adquirir, cuando no tengan algún impedimento en los términos previstos por la fracción I del artículo 126.

V.- Cuando por causas ajenas del extranjero, nazcan en su favor derechos reales o de propiedad sobre bienes inmuebles o acciones o partes sociales de empresas a los que se refiere este artículo, cuya adquisición le esté limitada por este reglamento y no prohibida por otras leyes, la Secretaría podrá conceder permiso para que se formalice la adquisición, estableciendo las modalidades que estime convenientes de acuerdo con el interés general.

VI.- Los notarios públicos, quienes los sustituyan o hagan las veces y los corredores de comercio, se abstendrán de autorizar los contratos que versen sobre adquisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos o acciones o partes sociales sobre empresas a que se refiere este artículo en que intervengan extranjeros, si éstos carecen del permiso correspondiente.

VII.- Para los efectos de este artículo son bienes inmuebles los previstos en el artículo 750 del Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, y se equiparan a los derechos reales, la propiedad, la posesión, la copropiedad, el condominio, el usufructo, los derechos a partes alícuotas sobre la propiedad inmueble, los embargos y los gravámenes respecto de los inmuebles.

En cuanto a las acciones y las partes sociales de las sociedades cuyo objeto sea el comercio y a tenencia de bienes inmuebles, se estará a lo dispuesto por las leyes de la materia para su determinación.

VIII.- Los extranjeros podrán realizar actos -

de dominio sobre los inmuebles de su propiedad sin requerir permiso de la Secretaría. "

A.- Distinción entre Nacionales y Extranjeros.

Considero conveniente, para poder llevar el estudio que me propongo a una comprensión lo más llana posible, iniciar por hacer una referencia histórica, respecto a la distinción entre las personas que son consideradas como nacionales de un país y los extranjeros, desde el punto de vista del Derecho Internacional Privado.

Niboyet nos dice, "los individuos, se dividen en dos categorías: los nacionales y los no nacionales o extranjeros".(51)

El objeto de esta diferenciación, tradicionalmente - ha sido para determinar cuales son los derechos u obligaciones que las personas tienen en cada país.

(51) NIBOYET, J.P. "Principios de Derecho Internacional Privado". Tr. Andrés Rodríguez Ramón., México Edit. Nacional, S.A., 1969, p.2.

El nacional goza de los derechos privados, públicos y políticos, que las Leyes establecen para los naturales de una nación; el extranjero a diferencia del nacional, está sujeto a un determinado cuerpo de leyes, que le fijan su condición.

En todos los países nos encontramos que los extranjeros tienen que ajustarse a un determinado grupo de normas jurídicas que fijan las bases para que el extranjero pueda vivir en él, sin que lesione su soberanía. Como antecedente a la distinción a que me he referido, puedo citar que, en la Roma primitiva, esta clasificación ya era usada; los romanos en su Derecho y en el capítulo consagrado a las personas libres, tenían una diferenciación similar, toda vez que los dividían en ciudadanos y no ciudadanos o extranjeros.

Por otra parte, "la ciudadanía en el sentido político, tiene una significación más amplia, pues supone, además del carácter nacional, otros requisitos establecidos por las Constituciones o Leyes Fundamentales". (52)

En lo que respecta a la Constitución Mexicana, en su artículo 34, establece: Son ciudadanos de la República, los

(52) AZPIROZ, Manuel. "Código de Extranjería de los Estados Unidos Mexicanos", México, Imprenta de Jens y Zapiaín, 1876. p. 290.

varones y las mujeres; además exige los requisitos de haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.

Sigue con la explicación, nos encontramos con el hecho de que, el Ciudadano Romano gozaba de Derechos Privados y Políticos como son:

a) El Connubium, es decir, la aptitud para contraer matrimonio también llamado por el Derecho Civil, *Justae Nuptiae*, único que produce entre el padre y los hijos, el poder paternal y la agnación.

b) El *Commercium*, que es el Derecho para adquirir y transmitir la propiedad.

c) El *Jus Suffragii*, o sea el Derecho de votar en los Comicios para hacer la Ley y proceder a la elección de Magistrados; y

d) El *Jus Honorum* o Derecho para ejercer las funciones Públicas o Religiosas. (53)

Los incisos a) y b), se refieren al orden privado; y los c) y d), al orden político.

(53) PETIT, E. "Tratado Elemental de Derecho Romano", Tr. D. José Fernández González. México, Edit. Nacional, 1969, p.81.

El no ciudadano o extranjero estaba privado de las ventajas que el Derecho confería al Ciudadano Romano, y sólo podía participar de Instituciones Privadas del Jus Gentium. -- Aunque después fue obteniendo diversas ventajas que mejoraban su condición.

B.- Definición de Extranjeros.

a) Desde el punto de vista gramatical, la palabra extranjero tiene la siguiente etimología:

De acuerdo con la definición que da la nueva Enciclopedia Jurídica F. SEIX, "del latín extraneus, extraño. Que es o viene de País de distinta denominación de aquella en que se le da este nombre. Natural de una Nación con respecto a los nacidos en cualquier otra".(54)

El diccionario de la Lengua Española, nos dice: "El que es de otra Nación que la nuestra y no se ha naturalizado en ésta".

El Diccionario Enciclopédico HUTEA, agrega a las definiciones anteriores, "que extranjero, viene del Francés -- *extranger*, que es o viene de País de otra soberanía".(55)

(54) Nueva Enciclopedia Jurídica Barcelona, Edit. Francisco Seix, S.A., 1958, Tomo IX. p. 403.

b) Desde el punto de vista jurídico.

Así en Derecho, éste se ocupa del extranjero para fijarle su condición, para determinar cuales son los Derechos que se les niegan por ser propios de los naturales, y de que Derechos goza.

En efecto, "el extranjero, por definición, es el hombre que viene de afuera, el que por pertenecer a un grupo social ajeno, no pertenece a la comunidad que lo recibe, y sólo se concibe al Derecho en función de una colectividad, y sólo le importa a éste, en medida de la protección jurídica que pueda darle".(56)

C.- El Extranjero en el Derecho Positivo Mexicano.

En este apartado nos concretaremos a realizar el estudio del extranjero en las distintas legislaciones, por resultar éstas de suma importancia.

1.- La Constitución Política.

CAPITULO I.- DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.

Artículo 10.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozarán de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

(56) Nueva Enciclopedia Jurídica. Op.cit. Tomo IX, p. 404.

Vemos aquí, que el artículo no hace diferencia entre mexicanos y extranjeros, toda vez que se refiere a todos los individuos en general, que se encuentren en el territorio nacional.

CAPITULO II. - DE LOS MEXICANOS.

Artículo 30.- La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A.- Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que nazcan en territorio de la República sea cual fuera la nacionalidad de sus padres.

II.- Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana.

III.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B. Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Carta de Naturalización;
y

II.- La mujer extranjera que contraiga matrimonio y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional.

CAPITULO III.- DE LOS EXTRANJEROS.

Artículo 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30.

Como se desprende de los dos últimos artículos, todos los individuos que no se encuentren dentro del presupuesto del artículo 30, serán por exclusión, extranjeros.

Por lo que toca al artículo 33, me permito hacer la siguiente explicación, ya que se divide en cuatro partes:

1o.- Define quienes son extranjeros.

2o.- Establece que los extranjeros tienen derecho a las garantías que concede el artículo primero del Capítulo I, de la presente Constitución.

3o.- El Ejecutivo de la Federación tiene la facultad exclusiva de expulsar y sin juicio previo a los extranjeros indeseables y perniciosos.

4o.- Los extranjeros no podrán inmiscuirse en los asuntos políticos del País.

El motivo de lo anterior es la seguridad pública, ya que por razones políticas no se le da el juego político al extranjero, pues se jugaría su propia existencia.

2.- Ley General de Población y su Reglamento.

En este estudio, trataré de explicar los artículos que pretenden regular al extranjero.

El artículo 42 dice: "Los extranjeros podrán internarse legalmente en el País como inmigrantes y no inmigrantes".

Por lo tanto, serán extranjeros inmigrantes y no inmigrantes, los que por disposición del artículo 66 de la misma Ley, tienen obligación de solicitar permiso a la Secretaría de Gobernación para adquirir bienes raíces, acciones o derechos reales sobre los mismos.

Rige a este artículo, el 127 del Reglamento señalando los casos en particular. Acorde con él, se analiza lo establecido en el primer párrafo y en las fracciones I, II, VIII y IX del Reglamento de la Ley, que dice así:

Artículo 127.- El permiso para que los extranjeros puedan celebrar actos relativos a la adquisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes a que se refiere el artículo 66 de la Ley, quedará sujeto a las siguientes reglas:

I.- En ningún caso se concederá a los no inmigrantes a que se refieren las fracciones I, II, VIII y IX del artículo 42 de la Ley".

Es decir, a los turistas, transmigrantes, visitantes locales y visitantes provisionales, el artículo 42 dice que los no inmigrantes son los extranjeros que con permiso de la Secretaría de Gobernación se internan en el país temporalmente.

Respecto de éstos, tanto los turistas como los transmigrantes, no pueden adquirir bienes inmuebles, acciones o derechos reales sobre los mismos, no solo porque su calidad migratoria está perfectamente delimitada en sus actividades, sino por su temporal permanencia.

El visitante tiene también sus características determinadas al igual que su estancia limitada, pero tanto la - fracción I inciso a), del artículo 3o., del Decreto del 29 de junio de 1944, como el punto 3 de la primera norma de la Comisión Intersecretarial, los visitantes podrán adquirir - bienes inmuebles con las características señaladas a continuación. El Decreto al respecto dice que para otorgar el - permiso de la adquisición de inmuebles, el extranjero deberá acreditar que tiene en el País, la principal fuente de sus negocios o de sus inversiones y una residencia suficiente que acredite su radicación en él.

Quedan por consiguiente, los turistas y los transmigrantes sin facultad alguna para adquirir inmuebles; los visitantes en cambio, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, sí están autorizados para adquirir dichas adquisiciones con las restricciones correspondientes.

Parece ser, que la Secretaría de Gobernación trata de limitar más aún, la posibilidad de que todo extranjero pueda

adquirir bienes inmuebles; prueba de ello, es la inclusión de los visitantes en la prohibición absoluta y terminante de la fracción I del artículo 127 del Reglamento de la Ley General de Población.

Siguiendo el orden establecido, la fracción II del artículo 14 del Reglamento, dice:

"II.- A los no inmigrantes a que se refieren las fracciones III, IV, V, VI y VII del mismo artículo en casos excepcionales a juicio de la Secretaría."

Nuevamente parece existir un conflicto entre el criterio que acogen las Secretarías de Relaciones Exteriores y - Gobernación. En efecto, el inciso II del artículo 127 del Reglamento, permite en casos excepcionales, adquirir bienes inmuebles a los asilados políticos y estudiantes; sobre los primeros (fracción V) no existe problema, ya que también la primera norma de la Comisión Intersecretarial los considera en sus puntos 4o. y 5o., con la residencia suficiente para adquirir bienes inmuebles.

Sin embargo, la norma no dice nada sobre los estudiantes (fracción VI) y la explicación es la siguiente:

Los estudiantes se consideraron en un principio como -

inmigrantes (fracción V del artículo 48) o sea, que hasta las reformas a la Ley General de Población del 29 de diciembre de 1960, la Secretaría de Relaciones Exteriores le concedía permiso al inmigrante para adquirir bienes inmuebles, pero al cambiar su calidad migratoria de inmigrante a no inmigrante en virtud de las reformas en cuestión (de la fracción V del artículo 48 a la fracción V del artículo 50), - por éso la Secretaría de Relaciones Exteriores, apoyándose en la Ley General de Población ha suprimido dichos permisos a los estudiantes para adquirir inmuebles.

El párrafo siguiente del artículo 127 del Reglamento dice:

"III.- A los inmigrantes se les concederá para adquirir sus casas-habitación. Podrán ser igualmente autorizados para adquirir otros inmuebles, acciones o derechos reales o partes sociales, - siempre que dichas operaciones no contrarien su condición migratoria."

El artículo 44 de la Ley de Población preceptúa que inmigrante es el extranjero que se interna legar y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse en él, en - tanto adquiere la calidad de inmigrado.

A su vez el artículo 43 determina que, la admisión como inmigrante implica la obligación para el extranjero de --

cumplir estrictamente con las condiciones que se les fijen en su permiso de internación.

Por último, transcribiré el artículo 45, que reza:

"Los inmigrantes se aceptarán hasta por cinco años y tienen obligación de comprobar a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, que están cumpliendo con las condiciones que les fueron señaladas al autorizar su internación.

Y con las demás disposiciones que les fueron señaladas al autorizar su internación, y con las demás disposiciones migratorias aplicables, a fin de que sea refrendada, si procede su documentación migratoria."

"Artículo 46.- En caso de que durante la temporalidad concedida, dejare de satisfacer la condición a que está supeditada la estancia en el país de un inmigrante, éste deberá comunicarlo a la Secretaría de Gobernación dentro de los 15 días siguientes y dentro de los 30 días al salir del país en forma definitiva, cancelándose su documentación migratoria."

A lo anterior debo agregar que si el extranjero con condición migratoria de inmigrante (rentista, inversionista,

profesionista, etc.), tiene perfectamente delimitada su actividad por la Secretaría de Gobernación, sale sobrando que esta Secretaría exija nuevo permiso que seguramente ya concedió la Secretaría de Relaciones Exteriores, de acuerdo con el punto dos de la citada Primera Norma, con base en el 3o. , Fracción I, Inciso a), de Decreto del 29 de junio de 1944.

La fracción IV del artículo 127 dispone:

"IV.- Los inmigrados podrán obtener el permiso para adquirir, cuando no tengan algún impedimento en los términos previstos por la fracción I, del artículo 126".

Inmigrado en el extranjero que adquiere derechos de radicación definitiva en el país, dice el artículo 54 de la Ley General de Población. Resulta que, para que éstos adquieran bienes inmuebles, acciones y derechos reales sobre los mismos, deberán ajustarse a lo dispuesto por la fracción II del artículo 126 del Reglamento, el cual cita:

"Artículo 126.- El emigrado quedará sujeto a las condiciones siguientes:

II.- Deberá dar aviso al Registro Nacional de Extranjeros, cuando realice cualquier inversión de capital o suscriba o adquiriera acciones o partes

sociales de empresas constituídas conforme a las leyes mexicanas.

Esto deberá hacerse dentro de los treinta días siguientes a la celebración del acto."

De conformidad con lo anterior, la Secretaría de Gobernación, en relación con las actividades que pueden realizarse los inmigrantes claramente señala a las que no podrán éstos dedicarse; algunas en especial, entre ellas, las de ser propietarios o trabajar en garitos, lenocinios, etc., restricción que se anota en el texto de la forma migratoria.

Claramente puede verse que las reformas a la Ley General de Población, tienden a restringir en su totalidad, cualquier tipo de actividad ilícita a las que los extranjeros pretendan dedicarse, pero en especial a la adquisición de bienes inmuebles.

3.- Ley de Nacionalidad y Naturalización.

De esta Ley resultan interesantes, por relacionarse con este estudio, los siguientes artículos:

CAPITULO IV.- DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS EXTRANJEROS:

Artículo 30.- Los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título I, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, con las restricciones que la misma impone."

Vemos que reitera lo dicho por los artículos 10. y 33 Segunda Parte, ambos de la Constitución Política.

"Artículo 31.- Los extranjeros están exentos del servicio militar, los domiciliados, sin embargo, tienen obligación de hacer el de vigilancia, cuando se trate de la seguridad de las propiedades y de la conservación de orden de la misma población en que estén radicados."

Es evidente que al extranjero, no se le puede pedir el cumplimiento del servicio militar, pues sería desleal con su patria, pero en casos de cataclismos, como por ejemplo: inundaciones, maremotos, epidemias, etc., al extranjero se le obliga a realizar actos de vigilancia, de policía, bombeo, todo esto con el fin de preservar el orden público del país en donde se encuentra.

"Artículo 32.- Los extranjeros y las personas morales extranjeras están obligadas a pagar las contribuciones ordinarias o extraordinarias y a satisfacer cualquier otra prestación pecuniaria - siempre que sean ordenadas por las autoridades y alcancen a la generalidad de la población donde

residen. También están obligados a obedecer y -
respetar las instituciones, leyes y autoridades
del país, sujetándose a los fallos y sentencias
de los tribunales, sin poder intentar otros re-
cursos, que los que las leyes conceden a los me-
xicanos. Solo pueden apelar a la vía diplomática,
en los casos de denegación de justicia o de
retardo voluntario y notóriamente malicioso en
su administración."

De lo escrito podemos deducir que los extranjeros es-
tán obligados a contribuir a la carga pública.

Pero hago notar que en la Constitución, en su artículo
31, fracción IV, establece:

"Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos;
IV.-Contribuir para los gastos públicos así de -
la Federación como del Estado y Municipio en que
residan de la manera proporcional y equitativa -
que dispongan las leyes."

De lo escrito se deduce, aparentemente, que el artícu-
lo 32 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización es incons-
titucional, pero no es así, en virtud del siguiente precep-
to constitucional:

"Artículo 73.- El Congreso tiene la facultad:
XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración y salubridad general de la República."

Estimo que la obligación de los extranjeros, de pagar contribuciones, debería estar en el artículo 33 de la Constitución para evitar problemas.

El artículo 32 en cuestión, establece que, si al acudir a los tribunales ordinarios, no se impartiera justicia o se retardara el procedimiento, se le da al extranjero la interposición diplomática.

CRITICA AL ARTICULO 32.

Según mi criterio, el artículo 32, debería desaparecer, por dos razones:

- a) indica desconfianza a nuestros tribunales,
- b) es innecesario.

Cabe como último fundamento, exponer que, formalmente en México, no hay denegación de la justicia.

XI.- El concepto "Bienes Raices"

La fracción VII del Artículo 14 del Reglamento de la Ley General de Población, hace referencia a lo que debemos entender por bienes raices, acciones o derechos reales sobre los mismos.

Por bienes raices se debe entender según el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche, lo siguiente:

Bienes Raices.- Son los que consisten en haciendas del campo, como viñas, tierras, olivares, etc., o en casas y otras cosas que no se pueden transportar de un lugar a otro. Véase Bienes Inmuebles. Según ese mismo diccionario, la definición de Bienes Inmuebles es la siguiente.- Son los que no se pueden llevar y mover de una parte a otra sin su destrucción o deterioro, a distancia de lo que se llaman bienes muebles.

El maestro Rojina Villegas clasifica a los bienes en muebles e inmuebles y da una definición de ellos y define a los segundos de la manera siguiente:

"Bienes Inmuebles son aquellos que no pueden trasladarse de un lugar a otro".(57) Se hace notar que es la fijeza, la

(57) ROJINA Villegas, Rafael.- Compendio de Derecho Civil. Bienes Derechos Reales y Sucesiones 15 Décima Quinta Ed. México Edit. Porrúa 1983, p.70.

que da el carácter de bienes inmuebles.

Aguilar Carvajal menciona las clasificaciones de los bienes de los autores Marcel Planiol Josse Rand, Valverde y Rojina Villegas, y en ninguna de ellas se encuentra el término bienes raíces (58), por lo que hubo necesidad de recurrir al Diccionario anteriormente citado, para explicar su significado.

En términos generales se puede decir que los conceptos bienes inmuebles y bienes raíces, son análogos; sin embargo, presentan una distinción muy sutil: Los bienes raíces son todos aquellos bienes que se encuentran bajo el suelo, o adheridos a él, tales como las tierras, los caminos, los edificios, las construcciones, las minas, etc., se puede decir que todos los bienes raíces son bienes inmuebles, por el contrario, no todos los bienes inmuebles son bienes raíces.

Daré algunos ejemplos de bienes inmuebles que no se pueden considerar como bienes raíces: las máquinas, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca, directa o exclusivamente a la industria, los animales que formen el pie de cría en los predios rústicos, destinados total o parcialmente al ramo de la ganadería, los derechos reales sobre inmuebles, etc.

(58) AGUILAR Carvajal, Leopoldo. Segundo Curso de Derecho Civil. Bienes Derechos Reales y Sucesiones. 2a. Ed. México, Edit. Porrúa 1967, p. 58 y 59.

Se puede afirmar que bienes inmuebles es el género y bienes raíces la especie.

Por otra parte, el Código Civil para el D.F. en su artículo 750, nos dice cuales son los bienes inmuebles enumerándolos e igualmente incluye a los muebles que se convierten en inmuebles por disposición de la Ley, en la forma y términos que establece el artículo 751, los cuales nada dicen sobre la expresión "bienes raíces".

En conclusión, se debe considerar la expresión bienes inmuebles como la más técnica jurídicamente y aunque el término bienes raíces puede considerarse hasta cierto punto, como sinónimo de aquél que es usado con frecuencia por los legos en Derecho; por tanto no es técnico que tal concepto se incluya en la Ley de Población.

XII.- El concepto "Acciones".

Continúa el artículo diciendo que "los extranjeros sólo podrán adquirir bienes raíces, acciones o derechos reales sobre los mismos...", la palabra acción debe considerarse no en un sentido procesal, sino como título de crédito.

Rodríguez y Rodríguez da la definición de acción en los términos siguientes: "La acción es un título de valor, que representa una parte del capital social y que incorpora los derechos u obligaciones de los socios, relacionados con su participación en la vida social." (59)

Conviene aclarar que resultaría interesante estudiar la acción como parte del capital, como título valor y como expresión de la calidad de socio, pero considero que el estudio deberá ser de acuerdo con la idea que nos da el párrafo VII del artículo 127 del Reglamento de la Ley General de Población, el cual en su último párrafo dice que en cuanto a las acciones y partes sociales de las sociedades cuyo objeto sea el comercio y la tenencia de bienes inmuebles, se estará a lo dispuesto por las leyes de la materia, para su determinación.

Teniendo presente esta consideración, desde un punto de vista jurídico y tratando de esclarecer las intenciones del

(59) RODRIGUEZ, Rodríguez, Joaquín. Curso de Derecho Mercantil, 3a. Ed. México, Edit. Porrúa 1957, Tomo I, p. 85.

precepto, se anota lo siguiente: Las sociedades mercantiles - cuyo objeto social consista en la especulación con bienes inmuebles, se denomina inmobiliarias, y se rigen por la Ley General de Sociedades Mercantiles, incluyendo aquellas que efectúan operaciones con Instituciones de Crédito, que además están sujetas al control y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria.

Siendo la acción, en este caso, las acciones emitidas por este tipo de Sociedades Mercantiles, confieren a los socios determinados derechos claramente establecidos por la Ley. Sin embargo, la realidad es otra, y creo que fue por esta - idea, por la que se guió el autor de las reformas; me refiero a que el socio mayoritario o la mayoría en una sociedad impone su voluntad sobre el resto de los socios y por consiguiente influyen en los destinos de esa sociedad utilizando el derecho de voto. Esto virtualmente se traduce en que, quien dirija la sociedad podrá darle el cause que desee.

Ahora bien, esta bastante claro que el precepto en cuestión, intenta obligar a los extranjeros a solicitar permiso - de la Secretaría de Gobernación, para adquirir acciones de este tipo de sociedades, con el fin de que la propiedad de bienes inmuebles no caiga en manos de extranjeros.

Por otro lado, la Secretaría de Relaciones Exteriores - norma su criterio de acuerdo con lo que claramente establece el artículo primero del Reglamento de la Ley Orgánica del --

precepto, se anota lo siguiente: Las sociedades mercantiles - cuyo objeto social consista en la especulación con bienes inmuebles, se denomina inmobiliarias, y se rigen por la Ley General de Sociedades Mercantiles, incluyendo aquellas que efectúan operaciones con Instituciones de Crédito, que además están sujetas al control y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria.

Siendo la acción, en este caso, las acciones emitidas por este tipo de Sociedades Mercantiles, confieren a los socios determinados derechos claramente establecidos por la Ley. Sin embargo, la realidad es otra, y creo que fue por esta idea, por la que se guió el autor de las reformas; me refiero a que el socio mayoritario o la mayoría en una sociedad impone su voluntad sobre el resto de los socios y por consiguiente influyen en los destinos de esa sociedad utilizando el derecho de voto. Esto virtualmente se traduce en que, quien dirija la sociedad podrá darle el cause que desee.

Ahora bien, esta bastante claro que el precepto en cuestión, intenta obligar a los extranjeros a solicitar permiso de la Secretaría de Gobernación, para adquirir acciones de este tipo de sociedades, con el fin de que la propiedad de bienes inmuebles no caiga en manos de extranjeros.

Por otro lado, la Secretaría de Relaciones Exteriores - norma su criterio de acuerdo con lo que claramente establece el artículo primero del Reglamento de la Ley Orgánica del --

párrafo I del artículo 27 Constitucional que prohíbe terminantemente conferir o transmitir a individuos o sociedades extranjeras el dominio directo sobre las "zonas prohibidas" y cualquier interés o participación como socios en sociedades mexicanas que tengan el dominio directo sobre tierras, aguas, o accesiones en las mismas "zonas prohibidas".

Asimismo, el artículo primero del Decreto del 29 de junio de 1944 dice: Los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, sólo podrán mediante permiso que previamente y en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores:

a) Adquirir negociaciones o empresas, o el control sobre ellas, de las ya existentes en el País, que se dediquen a cualquier actividad industrial, agrícola, ganadera, forestal, de compra, venta o de explotación, con cualquier fin de bienes inmuebles o rústicos o urbanos, o de fraccionamientos y urbanización de dichos inmuebles.

b) Adquirir bienes inmuebles destinados a alguna de las actividades señaladas en el inciso anterior.

c) Adquirir bienes raíces, ya sean urbanos o rústicos - cualquiera que sea la finalidad a que se dediquen.

d) Adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones a que se refiere la fracción I del artículo 27 Constitucional.

e) Adquirir concesiones de minas, aguas y combustibles minerales permitidos por la Legislación ordinaria.

"Para los efectos de este Decreto, se asimilaron a las adquisiciones a que se refieren los incisos a, b, c, d, y e, el arrendamiento por más de diez años y los contratos de fideicomiso en que el fideicomisario sea alguna de las personas a que se refiere el primer párrafo".(60)

La verdad es, que la disposición anterior es perfectamente clara y por tanto, evidentemente se trata de ejercer un doble control sobre las adquisiciones por extranjeros, materia que corresponde indudable y exclusivamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Es muy importante hacer notar, que tanto el artículo 27 de la Constitución en su primer párrafo, como la Ley Orgánica y su Reglamento, facultan únicamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores y no al Poder Ejecutivo o a otra Secretaría. Aquellas facultades quedan confirmadas en la fracción VII del artículo Tercero de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, quedando definitivamente como la Unica Autoridad Competente para conceder o negar permiso al extranjero, persona física o moral, para adquirir bienes inmuebles, acciones o derechos reales sobre los mismos.

(60) CARRILLO, Jorge A. Apunte Derecho Internacional Privado, Nacionalidad y Extranjería. México.

El control que pretende establecer la Secretaría de Gobernación resultaría ineficaz, por la transmisibilidad tan sencilla con que estos títulos cambian de propietario, como es por endoso y entrega, por la simple entrega, dato que convierte a ese control en medida poco práctica, tomando en cuenta que, tan solo en el Distrito Federal existen miles de So-ciedades Anónimas, cuyo objeto social es la especulación con bienes inmuebles.

Es conveniente hacer referencia a los "Certificados de Participación Inmobiliarios".

De acuerdo con el artículo 44, inciso i), de la Ley General de Instituciones de Crédito, las instituciones autorizadas para operaciones fiduciarias pueden emitir "Certificados", haciendo constar la participación de los distintos co-propietarios de bienes, títulos o valores que se encuentren en poder de la Institución, o de las partes de acreedores en las liquidaciones en las que la institución fiduciaria haga el carácter de irrevocable de liquidador síndico.

El artículo 19, inciso III, de la Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, dice lo siguiente: "Los actos y operaciones que pueden llevar a cabo les confiere desempeñar el cargo de fiduciario, emitir certificados de participación inmobiliaria y en general realizar las operaciones a que se refiere la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares".

En consecuencia, los certificados de Participación, solamente se pueden emitir por sociedades fiduciarias que han de ser instituciones de crédito autorizadas para operaciones de esa naturaleza, y con relación a valores, derechos y bienes fideicomitidos, pero aparte de tal régimen general, corresponde de modo concreto al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas como Fiduciario, emitir certificados de participación inmobiliaria.

El artículo 228.a., de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, dice que los certificados de participación son títulos de crédito que representan:

a) El derecho a una parte alícuota de los frutos o rendimientos de los valores, derechos o bienes de cualquier clase que tenga el Fideicomiso irrevocable; para ese propósito, la sociedad fiduciaria que los emita.

b) El derecho a una parte alícuota del derecho de propiedad o de la titularidad de los bienes, derechos o valores.

c) O bien, el derecho a una parte alícuota del producto neto que resulte de la venta de dichos bienes, derechos o valores.

Claramente el párrafo segundo del artículo 228.b, indica que sólo las instituciones de crédito autorizadas en los términos de la Ley respectiva para practicar operaciones

fiduciarias podrá emitir estos títulos de crédito.

El artículo 228.c, a la letra dice:

"Para los efectos de la emisión de certificados de participación, podrán constituirse fideicomisos sobre todas clases de empresas, industriales y mercantiles, consideradas como unidades económicas."

Los certificados pueden ser nominativos o al portador, y serán emitidos por series en denominaciones de \$100.00 ó de sus múltiplos, nos dice el párrafo primero del artículo 228.L de la Ley en cuestión.

Se acaba de ver que éstos pueden ser al portador, cuya transmisión se realiza por la sola entrega; y nominativos, que pueden transmitirse por endoso, por lo que resulta ineficaz la medida de solicitar permiso a la Secretaría de Gobernación.

XIII.- El concepto "Derechos Reales".

Prosigue el párrafo diciendo: "derechos reales sobre los mismos".

De acuerdo con el anterior propósito, se advierte que - Rojina Villegas dice: los derechos de carácter patrimonial se rán:

- a) Derechos reales, y
- b) Derechos patrimoniales.

El prototipo de derecho real es el de PROPIEDAD; como derecho real de dominio desmembrado podrán considerarse el - usufructo, el uso, la habitación y la servidumbre.

Además, los bienes pueden ser afectados por derechos - reales de garantía, como la hipoteca, la prenda y la anticre- sis.

Rojina Villegas, define al derecho real en los siguientes términos: "aplicando la definición del derecho real a la propiedad, diremos que ésta se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa o inmediata, sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, - siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto".(61)

(61) ROJINA Villegas, Rafael. Op. cit. p. 78.

Por tanto, el derecho real constituye una relación jurídica entre una persona y una cosa; aquélla como sujeto y ésta cual objeto.

De acuerdo con la fracción VIII del artículo 127 del Reglamento, los extranjeros podrán realizar actos de dominio sobre los inmuebles de su propiedad, sin requerir permiso de la Secretaría de Gobernación.

Toda vez que en principio, el usufructo, el uso y la habitación, están considerados por nuestra legislación positiva como derechos reales.(62)

La Constitución de 1917, limita la capacidad de los extranjeros para adquirir el dominio de tierras y aguas en los siguientes términos:

"En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas." (63)

También la Constitución habla de "dominio directo" y considero que no se debe confundir, equiparar o asimilar ese

(62) Artículos 980, 1050, 1053, del Código Civil para el Distrito Federal.

(63) Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

término al de derechos reales, toda vez que dentro de la terminología jurídica, tienen una connotación perfectamente distinta.

La asimilación de los términos "dominio directo" y "derechos reales", pueden conducir a considerar al usufructo, al uso y a la habitación como prohibidos a los extranjeros en las zonas prohibidas.

A.- Teoría sobre Dominio Directo y Derechos Reales.

A continuación expondré las teorías que pretenden asimilarlos:

I.- La primera teoría se funda en una interpretación gramatical, de acuerdo con los siguientes postulados:

1o.- Parte de la definición de Derecho Real, diciendo: Es el poder jurídico que una persona ejerce directa e indirectamente sobre una cosa, para aprovecharlo total o parcialmente, siendo este derecho oponible a terceros.

2o.- Al ejercer un poder jurídico directa e inmediatamente sobre una cosa, se tiene el dominio directo.

3o.- Luego entonces, dominio directo y derecho real son la misma cosa.

Mi opinión consiste en diferir de la teoría mencionada pues aquella interpretación resulta un poco forzada por no atender al espíritu que el Constituyente pretendió dar.

II.- La segunda teoría, se desprende del texto del artículo 66 de la Ley General de Población, que dice:

"Los extranjeros por si mismos o mediante apoderado, sólo podrán celebrar actos relativos a la adquisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas - en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes, previo permiso de la Secretaría de Gobernación...".

Estimo que este artículo se puede calificar de inconstitucional, por las siguientes razones:

a) Porque la constitución solamente prohíbe a los extranjeros adquirir el dominio directo de tierras y aguas en zonas prohibidas, pero habla de dominio directo y no de derechos reales. Pero el que tiene el dominio directo es quien posee el derecho real de propiedad.

Estudiemos detenidamente este derecho para indagar -
qué es lo prohibido a los extranjeros, pues el ánimo del -
Constituyente fue prohibir que el extranjero quedara facultado para disponer de la cosa.

"El derecho real de propiedad es el máximo señoría posible de la cosa" (64);

Yo lo califico como el único derecho real absoluto.

La propiedad es un punto de contracción de muy complejas facultades que pueden separarse. De esta separación de la propiedad, se deriva:

- 1.- La nuda propiedad que corresponde al IUS ABUTENDI porque quien la tiene es quien posee la facultad de disponer de la cosa.
- 2.- El USUFRUCTO o IUS UTENDI, porque permite disfrutar de los bienes ajenos.
- 3.- El USO o IUS FRUENDI, que es el derecho que se confiere para percibir los frutos de una cosa ajena.

(64) DE IBARROLA, Antonio. Cosas y Sucesiones. 2a. Edición, México, Edit. Porrúa, 1964, p. 409.

4.- La HABITACION, que es el derecho a ocupar gratuitamente en casa ajena, las piezas necesarias.

Estos tres derechos reales, el usufructo, el uso y la habitación, son derechos derivados del derecho de propiedad, con la peculiaridad de ser derechos reales limitados, en tanto que sólo facultad para un señorío parcial de la cosa.(65)

Luego entonces, si estos tres derechos no confieren a su tenedor la facultad de disponer de la cosa, no están prohibidos a los extranjeros en las zonas vedadas y toda disposición legal que lo haga será inconstitucional.

(65) Idem. p. 409.

b) La segunda razón, se deriva también de la fracción I del artículo 27 Constitucional, pues en ella se dice:

"El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos..."

Aquí, la Constitución da en exclusiva a la Secretaría de Relaciones Exteriores la competencia constitucional administrativa, para conceder los permisos y en ningún momento confiere el mismo derecho a la Secretaría de Gobernación. Por ésto, la Secretaría de Gobernación, carece de competencia constitucional para conceder permiso a extranjeros que pretenden adquirir bienes raíces.

Estas son las teorías que han pretendido asimilar el término directo al derecho real, pero como se puede apreciar, han quedado perfectamente diferenciados.

B.- Criterio de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Ahora pasaré al estudio del fundamento jurídico, en virtud del cual Relaciones Exteriores, norma su criterio para exigir que en las constituciones de usufructo, uso y habitación, se solicite previamente el permiso correspondiente.

Según la opinión de Ramos Garza, (66) no se conoce caso alguno en el que se haya solicitado u otorgado permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para constituir usufructo sobre inmuebles ubicados dentro de, o fuera de las zonas prohibidas a favor de extranjeros, sin embargo, en este estudio ha quedado claro que si se han otorgado. (67)

Relaciones Exteriores considera en vigor el Decreto del 29 de junio de 1944, pues en todas sus formas impresas, dice que se concede permiso con fundamento en el Decreto del 29 de junio de 1944.

Por otra parte, mientras la Secretaría de Relaciones Exteriores realiza el control de la adquisición de bienes inmuebles y títulos valores que pudieran ser adquiridos por extranjeros otorgando para los primeros, permiso expreso que deberá ser presentado al Notario Público; y sobre los segundos, exigiendo a las sociedades por acciones que se constituyen, que inserten en sus estatutos la Cláusula Calvo, exigiendo además que la misma se inserte en los textos de los títulos que amparan las acciones.

Ciertamente, se puede suponer que la pretensión por parte del autor o autores de las reformas a estudio, demuestran un sentimiento de genofobia y de excesiva protección, ambas

(67) Supra, p.95.

mal encausadas y en completo desacuerdo con las tendencias modernas sobre la vigilancia del estado en la adquisición de bienes inmuebles, acciones y derechos reales sobre los mismos.

Por lo que toca al reglamento publicado en el Diario Oficial el 3 de mayo de 1962, se debe anotar lo siguiente:

Los reglamentos en general, son un conjunto de normas que tienen por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo. En este caso particular, el Reglamento de la Ley General de Población, va más allá de su función específica, invadiendo la esfera de la Ley de Población.

El Reglamento citado, le faltan indicaciones elementales que todo Reglamento debe contener. Así, omite la forma en que los extranjeros deben formular su solicitud, si se deben señalar las características del bien que desea adquirirse, entendiéndose por tales: Superficie, linderos y ubicación; igualmente, si ese permiso puede solicitarse indistintamente para bienes inmuebles urbanos o rústicos y finalmente cuál será el procedimiento a seguir en el trámite de la solicitud en cuestión.

¿Cómo puede entonces obedecerse un precepto, si no existen disposiciones claras y precisas o en definitiva, que no está debidamente reglamentado? Esto orilla a pensar que el

Reglamento carece de indicaciones elementales y por ende su aplicación será ineficaz.

Sin embargo, al expedir el Reglamento, la Secretaría de Gobernación no dió inicio a la aplicación del párrafo primero del artículo 66 de la Ley General de Población, y se continuó con la práctica de solicitar únicamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores, por medio de su Dirección de Asuntos Jurídicos, Sección Permisos, la autorización requerida por el artículo 27, fracción I Constitucional.

En la práctica ni los Notarios Públicos, ni los Registros Públicos de la Propiedad, exigen el permiso de la Secretaría de Gobernación, exigiendo únicamente el de Relaciones Exteriores.

Para su estudio, debo agregar varios artículos referentes al fideicomiso, que regula la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.

El artículo 18 preceptúa:

"En los términos de la fracción I, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su Ley Orgánica, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores pa-

ra que autorice en cada caso la conveniencia de conceder a las instituciones de crédito permiso para adquirir como fiduciarias, el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras o en la zona de cincuenta kilómetros a lo largo de las plazas del país, siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir la utilización y aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre ellos, pudiendo emitir para estos fines, certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables."

Asimismo, el artículo 19 de la misma Ley, expresa:

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

Por último, el texto del artículo 20 es el siguiente:

"La duración de los fideicomisos a que este capítulo se refiere, en ningún caso excederá de treinta años. La institución fiduciaria conservará -- siempre la propiedad de los inmuebles; tendrá la facultad de arrendarlos por plazos no superiores a 10 años y a la extinción del fideicomiso podrá transmitir la propiedad a personas legalmente capacitadas para adquirirla. El Gobierno Federal -- se reserva la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de los fines del fideicomiso."

Pasemos ahora, a un estudio breve del Fideicomiso.

C.- Preceptos que se refieren al Fideicomiso.

El artículo 22 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera cita lo siguiente:

"En los términos del presente capítulo no se requerirá permiso de la Secretaría de Gobernación para la adquisición por extranjeros de los derechos derivados del Fideicomiso."

1.- Reglamento de la Ley General de Población.

La fracción VIII del artículo 127 cita lo siguiente:

"Los extranjeros podrán realizar actos de dominio, sobre los inmuebles de su propiedad sin requerir permiso de la Secretaría".

De lo anterior se deduce que un extranjero que pretenda obtener derechos reales sobre raíces derivados del fideicomiso sobre inmueble, no requiere permiso de la Secretaría de Gobernación.

Estimo necesario apuntar las partes que intervienen en un fideicomiso:

1o.- El Fideicomitente, que es la persona que destina ciertos bienes a un fin lícito determinado.

2o.- El Fiduciario, que debe ser siempre una institución de crédito y es a quien se encomienda la realización de ese fin.

3o.- El Fideicomisario, que es el beneficiario del fideicomiso.

Cuando un extranjero pretende adquirir un inmueble en una zona prohibida a través de esta figura jurídica, solicita

ta a la persona de quien pretende adquirir, que celebren un fideicomiso, en el que el dueño del inmueble destina el mismo a un fin lícito, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, que tenga capacidad conforme a las leyes mexicanas para adquirir en zona prohibida no obstante en que de acuerdo con la doctrina, el bien fideicomitado no ingresará al patrimonio de la institución fiduciaria.

El extranjero será en ese fideicomiso el fideicomisario y podrá recibir el provecho que el fideicomiso implica, siempre y cuando la fiduciaria no le transmita la propiedad. El fideicomisario que es el extranjero pagará al fideicomitente como contraprestación, lo que ambos hayan pactado que corresponda, según el valor del inmueble.

2.- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Esta Ley fue reformada el 9 de marzo de 1973, en su artículo 22, el cual transcribiré a continuación por ser de interés para este estudio.

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

Luego entonces, el permiso que establece la fracción VII, del artículo 14, inciso A, del Reglamento de la Ley General de Población, de 1947 y sus reformas del 24 de diciembre de 1949, se abroga; pues la misma Ley en su artículo 5o. transitorio, establece: se derogan todas las disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a esta Ley.

En conclusión, la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, en su Capítulo IV, es la encargada de reglamentar lo relativo al fideicomiso - en fronteras y litorales.

Es evidente que, tanto el artículo 66 de la Ley de Población, como el artículo 127 de su Reglamento son violatorios de la Constitución, por las siguientes razones:

La prohibición a que se refiere la fracción I, del artículo 27 Constitucional, es tan tajante y poco elástica, que al decir "por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir", no permite en los dos casos mencionados a que se refieren los dos artículos anteriores, por lo cual deben considerarse como violatorios de la Constitución, ya que permiten al extranjero adquirir bienes raíces, acciones o derechos reales sobre los mismos; lo que la Constitución prohíbe en forma definitiva y sin establecer excepción alguna.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- En principio, el objeto primordial de las Leyes que condicionan la permanencia del extranjero, es impedir que se lesione la Soberanía Nacional.
- 2.- Es a partir de las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente en 1835, cuando se declaró que los extranjeros gozaban de Derechos naturales y de los que se señalaban los Tratados y se les prohibía la adquisición de propiedad raiz, sino se naturalizaban o se casaban con mexicano(a).
- 3.- La primera Legislación propiamente sobre extranjeros, es la de 1854, llamada "Ley Santa Anna". Por su parte, es la Constitución de 1857, la que realmente establece la condición del extranjero en México.
- 4.- La Ley sobre Extranjería y Naturalización, conocida como "Ley Vallarta", es la que establece por primera vez, en forma ordenada y sistematizada, los Derechos y Obligaciones de los extranjeros.
- 5.- Es la Constitución de 1917, la que con claridad fija la

la condición a la que queda sujeto el extranjero en México.

6.- La Secretaría de Relaciones Exteriores de acuerdo con el Artículo 27 Constitucional, Fracción I, y el Artículo 3o., Fracción VII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, es la única autoridad competente para otorgar permiso a extranjeros, para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones sobre minas o aguas.

7.- Por otra parte, se ha indicado que la Secretaría de Gobernación tiene perfectamente delimitadas sus atribuciones en el Artículo 2o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; y de acuerdo con ella, no tiene facultades para controlar la adquisición de bienes inmuebles, acciones o derechos reales sobre los mismos que los extranjeros pudieran adquirir, correspondiéndole exclusivamente la dirección de la política demográfica en sus aspectos migratorios, con excepción de colonización y turismo.

8.- Además el párrafo primero del Artículo 66 de la Ley General de Población y el Artículo 127 de su Reglamento, son inconstitucionales. Lo son, no sólo por contrariar abiertamente a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y a la Fracción I del Artículo 27 Constitucional sino porque sea cual fuera el origen o interpretación

que pretenda dárselos, van más allá de nuestra Carta Fundamental, que es la que integra la base política y jurídica sobre la que descansa toda la estructura estatal y de la cual se derivan todos los poderes y normas. La Constitución es la norma suprema debido a que sobre ella no existe ningún otro cuerpo legal. Toda la Legislación secundaria debe supeditarse a ella.

- 9.- Deben derogarse, el Artículo 66 de la Ley General de Población vigente y el Artículo 127 de su Reglamento por contravenir a la Constitución General de la República.

- 10.- Por otra parte, si se considera ineficaz el control que ejerce la Secretaría de Relaciones Exteriores, sobre la adquisición de bienes inmuebles, acciones o derechos reales sobre los mismos, por extranjeros, deberá reformarse la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional y su Reglamento, facultándose ampliamente a la autoridad originalmente competente, la Secretaría de Relaciones Exteriores, para restringir y limitar estos permisos determinándose el procedimiento a seguir, los recursos y vías legales contra las resoluciones de dicha autoridad.

- 11.- Evidentemente son muchas las leyes que en su articulado se refieren al extranjero y dada esa dispersión provocan que su manejo sea difícil y por ende su aplicación.

12.- Finalmente, si bien es cierto que el desconocimiento de la Ley a nadie aprovecha, también es cierto que si la Ley se da a conocer con mayor sencillez, el gobernado conocerá de una manera más fácil sus derechos y sus -- obligaciones y en el caso que nos ocupa, se evitaría - hasta donde es posible, la violación que se comete muy a menudo por los extranjeros a las leyes que los rigen y fijan su condición en México.

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

I.- TEXTOS:

AGUILAR Carvajal, Leopoldo "Segundo curso de Derecho Civil" Bienes, Derechos Reales y Sucesiones. 2a. Edición. México. Porrúa, 1967.

ARCE, Alberto G., "Derecho Internacional Privado. 2a. Edición Guadalajara, México. Imprenta Universitaria 1955.

AZPIROZ, Manuel, "Código de Extranjería de los Estados Unidos Mexicanos" México, Imprenta de Jens y Zapiain. 1876.

BAYITCH, S.A. and José Luis Siqueiros. "Conflict of laws Mexico and United States, a bilateral study", University of Miami Press. Coral Gables Florida, 1968.

DE IBARROLA, Antonio, "Cosas y sucesiones" 2a. Edición. México. Porrúa 1964.

DE LA TORRE, Juan. "La Constitución Federal de 1857", 2a. Edición. México. Imprenta El Fénix, 1896.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917. 29 al 31 de enero de 1917.

Diccionario Enciclopédico UTEHA. México Editorial Unión Tipográfica. Editorial Hispano Americana. 1951. Tomo IV.

DUBLAN, Manuel y José María Lozano. "Legislación Mexicana. Edición Oficial 1876 Tomo I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X.

DURAN Ochoa, Julio. "Población" 1a. Edición México Fondo de Cultura Económica. 1955.

ECHANOVE Trujillo, Carlos A., "Manual del Extranjero" 10a. Edición México Porrúa 1970.

ESCRICHE, Joaquín, "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia" Madrid. S.F.

FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo" 8a. Edición. México Porrúa, 1960.

MARTINEZ Baez, Antonio y Oscar Morineau. "Algunas consideraciones acerca de la constitucionalidad del artículo 71, reformado de la Ley General de Población. El Foro Cuarta Época No. 33, Abril-Junio, México. 1961.

MENDEZ Silva, Ricardo, "El régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1969.

MOLINA Pasquel, Roberto, "El fideicomiso de inmuebles en zonas prohibidas, en favor de extranjeros". El Foro (Cuarta Epoca) 29, 1954.

NIBOYET, J.P. "Principios de Derecho Internacional Privado" Tr. Andrés Rodríguez Ramón, México, Edit. Nacional 1969.

Nueva Enciclopedia Jurídica Barcelona. Editorial Francisco Seix, 1958.

PETIT, E. "Tratado elemental de Derecho Romano" Tr. D. José Fernández González. México, Editorial La Impresora Azteca. 1972.

RAMOS Garza, Oscar. "México ante la inversión extranjera" 2a. Edición México. La Impresora Azteca 1972.

RODRIGUEZ Rodríguez, Joaquín. "Curso de Derecho Mercantil" 3a. Edición. México Porrúa Tomo I, 1957.

ROJINA Villegas, Rafael, "Compendio de Derecho Civil" Bienes, Derechos Reales y Sucesiones. 15a. Edición. México Porrúa 1983.

SERRA Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo" 13a. Edición México, 1983.

SIQUEIROS, José Luis. "Síntesis de Derecho Internacional Privado" Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2a. Edición 1971.

SOBARZO Loaiza, Alejandro. "La zona prohibida" UNAM, Facultad de Derecho, (Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho) México 1959.

TENA Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México", -- 1808-1964, 2a. Edición México Porrúa 1864.

VALLARTA, Ignacio L., "Exposición de Motivos del Proyecto de Ley sobre Extranjería y Naturalización". Imprenta de -- Francisco Díaz de León. México 1890.

II.- LEGISLACION Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS CONSULTADAS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ley Orgánica de la fracción I, del artículo 27 Constitucional.

Ley General de Población.

Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.

Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional.

Reglamento de la Ley General de Población.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.