

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL REGIMEN JURIDICO DEL DERECHO DE PROPIEDAD
DE LOS EXTRANJEROS EN MEXICO**

T E S I S

HOMERO DIAZ MOTA

MEXICO, D. F.

1973



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Con todo mi afecto

a mis Padres

Con todo mi amor y cariño

para mi Esposa

Con toda ternura

a mis queridos Hijos.

Con todo respeto

a mis Parientes y Amigos.

Con toda mi gratitud

al Lic.y Dr. Carlos Arellano García

A la Universidad Nacional Autónoma.

P R O L O G O

El sustentante es un residente de la ciudad de H. Matamoros, Tamaulipas.- Le preocupan el desarrollo de la faja fronteriza, por una parte, y por otra parte, le interesa la circunstancia de que no vaya a suscitarse alguna problemática derivada de la adquisición de intereses por extranjeros dentro de la zona prohibida.

Como residente fronterizo, ha sentido una reafirmación de la nacionalidad mexicana a través del contacto cotidiano con los vecinos del norte. Ha meditado sobre cuales son los derechos de los extranjeros dentro de nuestro país, sobre todo cuando a últimas fechas he visto desarrollarse empresas bajo el amparo del Acuerdo de 29 de abril de 1971, publicado en Diario Oficial de 30 del mismo mes y año, por el que el C. Presidente de la República autorizó a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las instituciones nacionales de crédito, los permisos para adquirir como fiduciarias, el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, por extranjeros en fronteras y costas.

El Acuerdo relativo no ha sido la simple manifestación de un buen deseo sino que en H. Matamoros, concretamente hemos visto desarrollarse nuevas actividades al amparo de ese Decreto y haber surgido una demanda importante de mano de obra mejor remunerada.

Se han proliferado las inversiones extranjeras al amparo del Acuerdo correspondiente.

CAPITULO PRIMERO

" ANTECEDENTES HISTORICOS "

1.- EPOCA COLONIAL.

En el Fuero Juzgo, en la ley segunda, título tercero, libro once (véase a Ricardo Rodríguez, La Condición Jurídica de los Extranjeros en México, México 1903, página 132), se disponía que los mercaderes extranjeros fueran juzgados por sus jueces y por sus leyes.

En el mismo Fuero Juzgo la octava ley, título primero, libro segundo, permitía el estudio como instrucción de las leyes extranjeras, aunque no debían fundarse en ella los fallos al decidirse los pleitos.

En el Fuero Real (Idem) en la ley quinta, título sexto, libro primero, se prohíbe la aplicación de las leyes extranjeras en los juicios y se manda a todos estar a lo dispuesto en dicho Fuero, bajo la pena de una multa en caso contrario.

En las Leyes de Partidas de Alfonso el Sabio (véase a Ricardo Rodríguez, páginas 133 y 134, obra citada), en la ley quince, título catorce, partida primera se establece la obligatoriedad de las Leyes de Partida que eran obligatorias para nacionales y para extranjeros y por tanto se ordena a los jueces que los pleitos se decidan de acuerdo con las leyes establecidas en el ordenamiento citado.

En la Novísima Recopilación se recogieron disposiciones legislativas contenidas en los ordenamientos españoles anteriores.

Acerca de la propiedad colonial es interesante dejar establecido que la propiedad de los bienes inmuebles en la época -

de la colonia tuvo características muy peculiares en comparación con el concepto romano de la propiedad absoluta. Gabino Fraga (Derecho Administrativo, Porrúa, 1948, página 470), considera que en la legislación colonial hubo un avanzado concepto de derecho de propiedad sobre la tierra, que no era un derecho absoluto como el de la propiedad romana sino que era una propiedad sobre la cual se hallaba el dominio del monarca, de tal manera que se podía gozar del derecho de propiedad de una manera limitada siempre y cuando se cumplieran con ciertas obligaciones como eran las de hacer producir la tierra y la de poblarla, lo que indudablemente tenía como finalidad satisfacer el interés de la colectividad.

2.- MEXICO INDEPENDIENTE.

Por razones de orden estimamos que al hacer referencia al México Independiente es preciso establecer una división de disposiciones vigentes en el México Independiente, por una parte, las disposiciones en materia constitucional y, en segundo término, las disposiciones de los ordenamientos civiles.

En materia de disposiciones constitucionales, conviene, en primer término, hacer referencia a las leyes que estuvieron en vigor, de carácter constitucional, en nuestro país.

Apunta José Luis Siqueiros (Síntesis del Derecho Internacional Privado, segunda edición, Universidad Nacional Autónoma de México, 1971, página 33) que la Constitución de Apatzingán consideraba ciudadanos de América a todos los nacidos en ella, precisando, respecto de los extranjeros, que si éstos no se o

ponían a la libertad del nuevo país, se reputarían también -
ciudadanos mediante el otorgamiento a su favor de carta de na-
turaleza.

Apunta el maestro José Luis Siqueiros (obra citada, pági-
na 33) que el plan de Iguala da un trato de igualdad a nacio-
nales y extranjeros, fijándose en el artículo 12, que son ciu-
dadanos idóneos para optar por cualquier emplaceo los habitan-
tes del Imperio Mexicano, sin otra distinción que sus méritos
o virtudes. No se establece en el Plan de Iguala ninguna limi-
tación con respecto a la posibilidad de los extranjeros para-
adquirir propiedades.

También con base en la información que nos proporciona =
el maestro José Luis Siqueiros (Idem), el 7 de octubre de --
1823, el Congreso Constituyente permitió que los extranjeros-
adquirieran negociaciones mineras, lo que antes prohibía la -
Legislación Española.

Continuando con el análisis realizado por el maestro Jo-
sé Luis Siqueiros (obra citada, página 33), aparece que se -
promulgó el ocho de agosto de 1824 un decreto que permitió a
los extranjeros gozar del derecho de propiedad si venían a es-
tablecerse en el país. El objeto de este decreto fue fomentar
la colonización en nuestro país.

Posteriormente el 12 de marzo de 1823 se ordenó que los-
extranjeros establecidos en el país gozaran de los derechos -
civiles que las leyes concedían a los mexicanos con la única-
excepción de adquirir propiedad territorial rústica, propia -

dad rústica que solamente podía concederse a los individuos naturalizados.

Las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836 (véase su texto en José M. Gamboa, *Leyes Constitucionales de México durante el siglo XIX*, México 1901, página 363), en el artículo 13 establecían:

"El extranjero no puede adquirir en la república propiedad raíz, si no se ha naturalizado en ella, casare con mexicana y se arreglare a lo demás que prescribe la ley relativa a estas adquisiciones. Tampoco podrá trasladar a otro país su propiedad mobiliaria sino con los requisitos y pagando la cuota que establezcan las leyes."

"Las adquisiciones de colonizadores se sujetarán a las reglas especiales de colonización".

Del precepto antes transcrito aparecen limitaciones importantes a los extranjeros en materia de adquisición de bienes raíces.

Las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843 (véase su texto en José M. Gamboa, obra citada), en el artículo 10, establecen que los extranjeros gozarán de los derechos que les concedan las leyes y sus respectivos tratados.

En las Bases Orgánicas y con respecto a la propiedad raíz se encuentra un efecto muy particular porque a los extranjeros casados o que se casaren con mexicana o que fueren empleados en servicio de la República, o en los establecimientos industriales de ella, o que adquiriesen bienes raíces en las-

mismas, se les dará carta de naturaleza sin otro requisito, si la pidieren. Es decir, adquirirían la nacionalidad mexicana por naturalización, por el hecho de haber adquirido previamente bienes raíces y haber solicitado la carta de naturalización. En otros términos, de ahí se desprende que tenían derecho de adquirir propiedad raíz y el hecho de adquirir la propiedad raíz les permitía utilizar tal circunstancia como medio para poder adquirir la nacionalidad mexicana por naturalización.

El 10 de abril de 1865, en el efímero gobierno de Maximiliano, como Emperador de México, se expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, que fue una pretendida carta magna para regir a nuestro país. (véase su texto en José M. Gamboa página 510 y siguientes). En tal Estatuto Provisional en el artículo 58, se estableció que el gobierno del emperador garantizaba a todos los habitantes del Imperio, sin distinguir entre nacionales y extranjeros, la propiedad.

El artículo 68 del citado estatuto establecía que la propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada mediante previa y competente indemnización en la forma que disponen las leyes.

El 5 de febrero de 1857 se expidió la Constitución de la República Mexicana, que fue sumamente liberal en cuanto al trato igualitario entre nacionales y extranjeros. El artículo 27 de la Constitución de 1857, (véase su texto en José M. Gamboa páginas 535 y siguientes), establecía que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por

causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse.

El artículo 27 no distinguía entre nacionales y extranjeros, por lo que los extranjeros tenían derecho de adquirir la propiedad de acuerdo con el documento constitucional antes referido.

El día 28 de mayo de 1886, bajo el gobierno del General Porfirio Díaz, se expidió la Ley de Extranjería y Naturalización. El nombre de la Ley de Extranjería deriva de que el capítulo IV que comprende de los artículos 30 a 40, se dedica a regular los derechos y obligaciones de los extranjeros. El artículo 31 de la Ley de 1886, establece que en la adquisición de terrenos baldíos y 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 de un inmueble hecho a un extranjero, siempre que el término del contrato excede de 10 años.

Indudablemente que la Ley de 1886 les da a los extranjeros un régimen de propiedad excesivamente liberal, puesto que hasta les permite la adquisición de bienes sin residir en nuestro país. Esto indudablemente que fomentó los latifundios en manos de extranjeros en la última década del siglo pasado y primeros años del presente siglo.

El Código Civil de 1870, al igual que el Código Civil de

1884, regulan en forma similar la condición jurídica de los extranjeros.

El artículo 25 del Código Civil de 1884 estableció textualmente que tanto los mexicanos como los extranjeros residentes en el Distrito de la California pueden ser demandados ante los tribunales del país por las obligaciones contraídas con mexicanos o con extranjeros dentro o fuera de la República.

Desde el punto de vista de la legislación administrativa es pertinente consultar al maestro Gabino Fraga (Derecho Administrativo, cuarta edición, México 1948, páginas 470, 471 y 472) Sobre la legislación administrativa en materia de propiedad nos indica el maestro Fraga que la propiedad territorial se consideró adquirida por la nación mexicana, de tal manera que se otorgaron mercedes sobre tierras por los diversos Estados de la Federación. Esta facultad de los Estados pasó a la Federación en el año de 1857, en que se declaró de competencia federal legislar con relación a tierras baldías.

En el año de 1863 se expidió la primera legislación en materia de terrenos baldíos, en la que se conservaron los rasgos fundamentales de la propiedad en el régimen colonial, puesto que la titulación de la tierra debería hacerla la nación. Los adquirentes tenían obligación de poblar las tierras y cultivarlas y se limitó la extensión que podía adquirirse por una sola persona y que no podía exceder de dos mil quinientas hectáreas. Este régimen de propiedad limitada subsistió hasta el año de 1894, en que una ley vino a transformar ese concepto de

propiedad territorial. En efecto, la ley del 26 de marzo de 1894, reguló el régimen de propiedad de los terrenos baldíos y eliminó el límite máximo fijado por leyes anteriores y eso dió lugar a la formación de los latifundios. También esa misma ley suprimió la obligación de cultivar y poblar los baldíos que se transmitieran en propiedad a los particulares.

Posteriormente la ley de 1894 suprimió ya la posibilidad de revisión de los títulos de propiedad sobre las tierras y se prohibió que el poder público molestara a los particulares con la revisión de los títulos expedidos.

En opinión del maestro Fraga (Idem, página 471), la ley de 1894 colocó el régimen de propiedad territorial en México en situación semejante a la de la propiedad romana; fue un abandono de sistema que rigió a nuestro país desde la época colonial para volver a un sistema que nunca había regido a nuestro país y que era el de la propiedad absoluta, la romana. Esa ley de 1894, modificada en algunas de sus partes, rigió hasta el año de 1917, en que se volvió a un régimen similar al de propiedad que rigió en la legislación de la época de la colonia.

En cuanto a la situación de las leyes de colonización es recomendable examinar los antecedentes históricos legislativos que analiza el maestro Lucio Mendieta y Núñez (El Problema Agrario en México, editorial Porrúa, 1954, páginas 91 y siguientes). Nos ilustra Mendieta y Núñez indicando que la primera disposición que se dictó en el México independiente sobre

colonización interior fue la orden dictada por Iturbide del 23 al 24 de marzo de 1821, concedía a los militares, que probasen que habían pertenecido al Ejército de las Tres Garantías, una fanega de tierra y un par de bueyes en el lugar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir. Se expide el decreto del 4 de enero de 1823, que en realidad fué una ley de colonización, expedido por la Junta Nacional Constituyente y que tenía por objeto fomentar la colonización con extranjeros ofreciéndoles tierras para que se establecieran en nuestro país.

En el artículo transitorio tercero de este decreto se autorizó al gobierno para tratar con empresarios, los que debían traer por lo menos doscientas familias y en compensación se les asignaban tres haciendas y dos labores por cada doscientas familias, teniendo como límite nueve haciendas y seis labores cualquiera que fuera el número de familias que se introdujeran al país.

Posteriormente se expidió la ley de colonización del 18 de agosto de 1824, que fue en realidad la primera ley general que se expidió sobre este particular y serviría para colonizar el territorio nacional a los mexicanos y naturalmente que independientemente de esta preferencia tenían derecho para colonizar también los extranjeros.

Se expidió la ley de colonización de 6 de abril de 1830, que ordenó un reparto de las tierras baldías entre familias extranjeras y mexicanas que quisieran colonizar los puntos --

deshabitados del país, dándose a las familias mexicanas fondos para el viaje hasta los lugares de colonización, manutención por un año y proporcionándoles útiles de labranza.

En el año de 1846, el 4 de diciembre, se expidió un reglamento de colonización.

Más adelante, siendo Presidente de la República Antonio López de Santa Anna, se expidió el 16 de febrero de 1854 una ley general sobre colonización y se designó a un agente en Europa para que favoreciera la inmigración de extranjeros. A los colonos se les asignaron lotes de doscientas cincuenta varas por lado y a las familias que no bajasen de tres miembros lotes de mil varas por cada frente y se dieron toda clase de facilidades para el traslado de los colonos a los puntos de colonización.

El 31 de mayo de 1875 se expidió una ley general sobre colonización, en la que se facultó al ejecutivo para procurar la inmigración de extranjeros al país bajo condiciones determinadas. La ley tiene trascendencia porque autorizó la realización de contratos entre el gobierno con empresas de colonización, a las que se les concedieron subvenciones y otras franquicias en favor de las familias que lograsen introducir a la República, así como terrenos baldíos que se repartiesen entre los colonos, con obligación de pagarlos en plazos muy largos. En opinión de Lucio Mendieta y Núñez (obre citada) éste fue el origen de las llamadas compañías deslindadoras cuya acción tuvo una gran influencia en el desarrollo de latifundios.

CAPITULO SEGUNDO

" EL DERECHO DE PROPIEDAD DE LOS EXTRANJEROS
EN LA DOCTRINA "

1.- FACULTAD PARA REGULAR LA CONDICION JURIDICA DE LOS EX- TRANJEROS.

Los estados soberanos pueden someter, a las normas jurí-
dicas que expidan, a los individuos que se encuentran dentro
de su territorio.

Si los sujetos, personas físicas y morales que desarro-
llan actividades en su territorio son extranjeros, un estado
soberano dejaría de ser tal si estuviera imposibilitado para
regir a los extranjeros. De esta manera existe el principio-
generalmente admitido de que los estados tienen facultades -
legales para regir a los extranjeros. Alberto G. Arce (obra -
citada, pág.63), así lo reconoce cuando dice: "En general, to-
dos los estados tienen facultad soberana de reglamentar en -
su territorio la condición de los extranjeros, pero esa fa -
cultad no puede ejercerse arbitrariamente abusando de la so-
beranía, porque internacionalmente hay un mínimo de derechos
que deben reconocerse a los extranjeros y los estados que no
reconocen ese mínimo, se colocan evidentemente fuera de la -
comunidad internacional".

En términos similares, a los expresados por Alberto G.-
Arce, se produce J. P. Niboyet (Principios de Derecho Internac-
ional Privado, Editora Nacional, S.A., 1951, página 124). En
efecto, dice Niboyet: "Cada país es dueño de reglamentar -
dentro de sí la condición de los extranjeros en la forma que
estime conveniente. Pero ningún país es libre, no obstante, -
para proceder arbitrariamente en este aspecto, abusando de -

su soberanía. Conforme a las normas actuales del derecho de gentes, es decir, del derecho común internacional, se reconoce a los extranjeros un cierto mínimo de derechos que ningún estado podría rehusarles sin correr el riesgo de colocarse fuera de la comunidad internacional". Hay coincidencia, como ya se ha apuntado, entre las manifestaciones de J.P. Niboyet por una parte y por otra parte las manifestaciones de Alberto G. Arce y estamos en condiciones de puntualizar dos grandes máximas, a saber:

I.- Cada estado puede establecer los derechos y obligaciones de los extranjeros dentro de su territorio; II.- Los estados que carezcan de la facultad de establecer el régimen jurídico de los extranjeros son estados carentes de soberanía; - III.- Los estados no obstante su soberanía y la facultad de legislar sobre extranjeros no tienen facultades absolutas y omnímodas para establecer los derechos y obligaciones de los extranjeros porque deben respetar un mínimo de derechos de los extranjeros.

En los mismos términos que los dos autores antes citados Ramón de Orué y Arregui (Manual de Derecho Internacional Privado, tercera edición, Editorial Reus, Madrid, página 224), - considera: "Cada estado reglamenta la condición jurídica de los extranjeros como bien le parece, al igual que se observó en materia de nacionalidad; constituye una prerrogativa del derecho interior. Ello es cierto; pero no lo es menos, que ningún estado puede, con patente abuso de su competencia, uti

lizar la arbitrariedad y menos la negación de atributos jurídicos al extranjero". De las consideraciones del tratadista español antes citado Ramón de Orué, se desprende también un punto de vista similar al expresado por los autores antes analizados y confirma las conclusiones a las cuales llegamos en lo que se refiere a la facultad de regular la condición jurídica de extranjeros y en lo que se refiere al respeto del derecho a un mínimo con relación a la situación de los extranjeros.

El problema que por supuesto nos interesa a nosotros dentro de este capítulo es determinar si dentro del mínimo de derechos debe respetarse el derecho de propiedad por una parte y por otra parte cual debe ser el alcance de ese derecho de propiedad, es decir, si el derecho de propiedad a respetarse debe ser un derecho de propiedad concedido como se concede dentro del estado que establece el derecho de propiedad o si debe ser un derecho de propiedad concedido por normas internacionales o por doctrina internacional. En otros términos, debe el extranjero tener un derecho de propiedad? y si la respuesta es afirmativa, ese derecho de propiedad debe ser un derecho de propiedad absoluto?, un derecho de propiedad a la manera romana?, o debe ser un derecho de propiedad a la manera socialista?, o debe ser un derecho de propiedad considerado como función social?, o debe ser un derecho de propiedad propio para los extranjeros con características especiales precisamente por tratarse de extranjeros?. Consideramos que para

estar en condiciones de emitir una opinión será preciso que analicemos los puntos de vista doctrinales que se han esbozado en los tratadistas en relación con el derecho de propiedad.

2.- J. P. NIBOYET.

J. P. Niboyet (obra citada, página 132) textualmente indica: "Un extranjero no puede vivir en un país si no se le asegura el goce de un cierto número de derechos privados, a los cuales se les suele calificar de facultades de derecho de gentes. Es preciso que el extranjero pueda contraer válidamente y realizar todos los actos del comercio jurídico".

Más adelante agrega el propio autor (idem): "Por lo que se refiere a la propiedad de los inmuebles, el extranjero puede poseer bienes de esa clase en casi todos los países. Son muy escasas las legislaciones que niegan este derecho a los extranjeros, reservas justificadas indudablemente por circunstancias especiales.

Conforme al actual derecho de gentes, no puede, sin embargo, sostenerse que el extranjero tenga el derecho de poseer inmuebles; difícilmente podrá admitir que un estado extranjero pueda hacer una intervención diplomática en ese sentido".

Niboyet (obra citada, página 133), en una nota al calce, se refiere al hecho de que en algunos países existen restricciones en lo que se refiere a la posesión de inmuebles por extranjeros; y cita la ley del 4 de julio de 1824 de Austria, la Constitución de 1879 de Rumania, el Ukase de 1837 expedido por Rusia; la ley de 30 de mayo de 1916 emitida por Suecia; la ley

del 18 de julio de 1867 expedida por Turquía; la ley de 21 de julio de 1920 de Haití; la ley del 24 de marzo de 1920 en Polonia. A continuación en la misma nota se refiere al hecho de que en Alemania, los extranjeros, están privados de este derecho en algunos estados, pues esta materia es de la incumbencia de la legislación de cada estado particular. Se refiere también a que en el Japón los extranjeros pueden, en general, adquirir bienes inmuebles.

En particular, con respecto a los puntos de vista de Ni boyat, consideramos que efectivamente puede haber circunstancias especiales que justifiquen establecer algunas reservas al derecho de los extranjeros dentro de un país. Como veremos posteriormente, circunstancias especiales por las que han determinado que nuestro país tome ciertas medidas de defensa a sus intereses en relación con el derecho de propiedad de los extranjeros.

3.- ALBERTO G. ARCE.

Alberto G. Arce (obra citada, página 64), sostiene que un extranjero no puede vivir en un país si no se le asegura el goce de derechos privados; sin embargo, agrega que con posterioridad a la primera guerra mundial ha habido restricciones para la adquisición de propiedades inmuebles al extranjero y vuelve a insistir en que al derecho interno de cada estado es el único que puede fijar, según sus necesidades internas, mayor o menor número de derechos para los extranjeros.

Reitera Alberto G. Arce la postura de que ha habido después de la primera guerra mundial una inclinación de la legislación a limitar el derecho de propiedades inmuebles de los extranjeros. Si la legislación mexicana se orienta hacia restricciones a los extranjeros en relación con propiedades inmuebles en nuestro país, no será un islote en virtud de que como se ha aseverado por Alberto G. Arce hay una tendencia mundial en el aspecto de establecer restricciones respecto a propiedades inmuebles; naturalmente que, como puede observarse, no se trata de eliminar al extranjero de la posibilidad de adquirir propiedades sobre bienes inmuebles, pero sí sobre la posibilidad de establecer restricciones; por supuesto que, como se ha dejado indicado ya por Riboyet, siempre y cuando estén justificadas esas restricciones en lo que atañe a las limitaciones a los extranjeros.

4.- RAMON DE ORUE Y ARREGUI.

Para Ramón de Orué y Arregui (obra citada, páginas 242- y 243), el derecho de propiedad es uno de los derechos civiles privados que el hombre ejerce en el orden patrimonial. Asevera Orué que la doctrina moderna acuerda iguales derechos privados a los extranjeros que a los nacionales, pues juzga que no constituyen un privilegio del ciudadano el estar fundados esos derechos privados en el derecho natural. Dice Orué que esta es la opinión del Instituto, al declarar en Oxford, en 1880: "El Extranjero, cualquiera que sea su nacionalidad o religión, goza de iguales derechos civiles que el regnicola,-

salvo las excepciones formalmente establecidas por la actual-legislación". Más adelante agrega "no obstante lo anterior y dada la variedad existente en el goce de derechos privados - por los extranjeros, podemos señalar estos tres sistemas: 1o., la exclusión del extranjero constituye la regla, su capacidad, una excepción expresamente concedida; 2o., goce por el extranjero de aquellos derechos privados que se derivan del orden natural; 3o., goce total como los nacionales, salvo ciertas limitaciones, bajo el criterio de reciprocidad".

Si quisiéramos nosotros ubicar a la corriente o tendencia de la legislación mexicana dentro de la clasificación doctrinal realizada por Crué, diríamos nosotros que los extranjeros gozan del derecho de propiedad salvo ciertas limitaciones, pero estas limitaciones no están fundadas en el criterio de reciprocidad sino el fundamento de las restricciones tiene como base, como lo veremos ulteriormente, la experiencia mexicana con respecto a las interposiciones diplomáticas protegiendo derechos de extranjeros.

Agrega Crué: "Aún la más liberal tendencia reconoce la existencia de motivos que justifican una restricción en el ejercicio de dichos derechos. Unas veces se fundan estas restricciones en un marcado proteccionismo hacia los propios súbditos, como el pago previo de la quiebra a acreedores extranjeros, previsión de comercio de cabotaje y de la pesca en aguas litorales, previsión de la propiedad intelectual y la inhabilitación para la tutela. Otras veces se atiende a razo

mes de autonómica seguridad de los estados, negando al extranjero la adquisición de la propiedad inmueble, (Estados Unidos, Japón, México, Noruega, Rumania, Servia, Suecia) o de la naviera (Alemania, Brasil, Estados Unidos, Inglaterra, México, Noruega, Perú, Portugal, Turquía), para que el suelo nacional y las vías marítimas no pertenezcan de hecho a los extranjeros, con lo cual el estado dejaría de ser soberano en su propio territorio".

Muy interesante en verdad resulta la referencia que hace Oruá a la existencia de limitaciones al derecho de propiedad-inmueble de los extranjeros en diversos países, entre los que menciona a México, porque en realidad está parcialmente justificando la existencia de limitaciones al derecho de propiedad desde el punto de vista de que pudiera restringir la tenencia de grandes propiedades de extranjeros al ámbito de ejercicio de la soberanía de un estado.

Si las posesiones de extranjeros fueran cuantiosas, deberían crearse intereses que pudieran poner en peligro el ejercicio de la autoridad soberana por parte de un estado.

5.- ANTONIO SANCHEZ DE BUSTAMANTE Y SIRBEN.- (Derecho Internacional Privado, La Habana, 1934, tomo I, páginas 141 y siguientes). Tiene relevancia especial el conocimiento de los puntos de vista de Antonio Sánchez de Bustamante y Sirben porque su manera de pensar es cosmopolita, tiene una inclinación hacia una mayor liberalidad en el trato a los extranjeros. Afirma Antonio Sánchez de Bustamante y Sirben: "La comunidad internacio

nal descansa en las relaciones de los pueblos y de los hombres; no en su aislamiento". Considera Antonio Sánchez de Bustamante que no puede negarse al extranjero como miembro de la comunidad jurídica internacional, si como ser cosmopolita, el goce y el ejercicio de los derechos sociales. — Llama derechos sociales a los que tienen las personas en sus relaciones personales o económicas que tocan a sus necesidades individuales y privadas y a su contacto de la misma índole con las demás personas que constituyen la sociedad (obra citada, páginas 141 y 142).

Considera Antonio Sánchez de Bustamante y Siriban que las restricciones al extranjero pueden referirse al ejercicio de los derechos civiles de acuerdo con la ley nacional, pero nunca al goce de dichos derechos, es decir, habrá restricciones en el goce de derechos pero no una eliminación del derecho. — Eso es lo que entendemos que quiera decir Antonio Sánchez de Bustamante (obra citada, página 143).

Del pensamiento del autor que analizamos derivamos que — no obstante su tendencia internacionalista, su cosmopolitismo declarado, reconoce que en ocasiones debe haber restricciones a los derechos civiles, entre los cuales está el derecho de propiedad, aunque no haya una negación completa del goce de ese derecho, es decir, habrá derecho de propiedad, pero habrá restricciones al derecho de propiedad. Juzgamos que este autor a pesar de su clara y franca tendencia hacia una actuación muy liberal con respecto a extranjeros, reconoce la posi-

bilidad de que se establezcan restricciones a los extranjeros.

6.- JOSE ALGARA.

José Algara (Lecciones de Derecho Internacional Privado, - México 1899, páginas 69, 70, 71), al estudiar los derechos civiles de los extranjeros se refiere al artículo 30. del Código Civil Italiano de 1865, que establecía en el artículo 30.: "El extranjero puede disfrutar de todos los derechos civiles atribuidos al ciudadano". Del dicho Código Italiano deriva José Algara que en relación con los extranjeros ya no hay enemistad, - ya no hay hostilidad para ellos, sino igualdad verdadera al reconocer al extranjero el goce de los derechos civiles, exactamente igual como se concede a los nacionales.- De especial - - trascendencia resulta el pensamiento de José Algara porque representa la postura que seguía la legislación mexicana a finales del siglo pasado y a principios del presente siglo. Pero - en el presente siglo nuestro país sufrió experiencias de significada gravedad que lo orientaron necesariamente hacia las nuevas tendencias o sea hacia aquellas que no desconocen los derechos civiles o los extranjeros pero que tratándose del derecho de propiedad se reconoce la existencia del derecho de propiedad con la única limitación de que el derecho de propiedad establecido respecto del extranjero debe sufrir restricciones - por el peligro que representa el acaparamiento de tierras por extranjeros y por el peligro que representa para los estados débiles el ejercicio de la protección diplomática de otros estados hacia sus nacionales extranjeros. Esa experiencia habría

de establecer hondas huellas dentro de la legislación mexicana en materia del derecho de propiedad.

CAPITULO TERCERO
FUENTES INTERNACIONALES APLICABLES EN MATERIA
DE PROPIEDAD DE EXTRANJEROS.

1.- CONVENCIÓN ENTRE MÉXICO Y VARIAS NACIONES SOBRE CONDICIONES DE LOS EXTRANJEROS.

El día 20 de febrero de 1928 se concluyó y firmó en la ciudad de La Habana, Cuba, por medio de los plenipotenciarios-debidamente autorizados de las diversas naciones americanas, entre las que citamos a Perú, a Uruguay, a Panamá, a Ecuador, a México, a El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Venezuela, Colombia, Honduras, Costa Rica, Chile, Brasil, Argentina, Paraguay, Haití, República Dominicana, Estados Unidos de América y Cuba, una convención sobre condiciones de los extranjeros.

Tal convención se promulgó en México el 3 de julio de 1931 y constituye un tratado internacional vigente en nuestro país en los términos del artículo 131 de nuestra Constitución.

El artículo 2o. de la convención de La Habana en estudio establece:

"Artículo 2o.- Los extranjeros están sujetos, tanto como los nacionales, a la jurisdicción y leyes locales, observando las limitaciones estipuladas en las convenciones y tratados".

Muy importante el alcance de este artículo 2o. en cuanto a que se sujeta a los extranjeros a la jurisdicción nacional y, por tanto, debemos entender que la propiedad está sujeta a la jurisdicción nacional y a las leyes locales.

El artículo 5o. de la Convención de La Habana establece expresamente:

"Artículo 5o. Los estados deben reconocer a los extranjeros domiciliados o transeúntes en su territorio todas las ga -

rantías individuales que reconocen a favor de sus propios nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio, en cuanto concierne a los extranjeros, de las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías".

En el sistema mexicano desde 1857 y también en la Constitución de 1917 el derecho de propiedad constituye una garantía individual. Efectivamente, el artículo 27 de la Constitución preconiza ese derecho de propiedad como una garantía individual a favor de los gobernados. Hay por tanto un reconocimiento del derecho de propiedad como una de las garantías individuales establecidas en nuestro sistema constitucional a favor de los gobernados; pero allí mismo en el artículo 5o. de la convención de La Habana se establece, en lo que atañe a extranjeros la posibilidad de que haya prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías, de donde se deriva que los extranjeros pueden gozar del derecho de propiedad, pero habrá limitaciones en cuanto a la extensión y en cuanto al ejercicio de dicho derecho de propiedad porque esta posibilidad de restricción está establecida en el mismo artículo 5o. de la convención de La Habana.

De todas maneras nuestro país tuvo la precaución de no dar ninguna duda de interpretación en relación con el artículo 5o. transcrito de la convención sobre condiciones de extranjeros.

La Cámara de Senadores de México aprobó la convención pa-

ro hizo el 2 de diciembre de 1930 dos reservas, la primera en la que el gobierno mexicano declaró que interpreta el principio consignado del artículo 50. de la convención, de sujetar a las limitaciones de la ley nacional la extensión y modalidades del ejercicio de los derechos civiles esenciales a los extranjeros, como aplicable también a la capacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacional y la segunda reserva relativa al derecho de expulsión de extranjeros que se ejercerá en la forma y extensión establecida por la ley constitucional.

Nuestro país tuvo la precaución de establecer, para evitar cualquier duda interpretativa, limitaciones en lo que se refiere a la adquisición de bienes por extranjeros en el territorio nacional. De tal manera que quedó perfectamente salvaguardada su facultad de establecer restricciones a los extranjeros en materia del derecho de propiedad. Desde el punto de vista internacional nuestro país no tiene compromiso que le impida establecer restricciones de importancia para su conveniencia nacional a los extranjeros en lo que respecta al derecho de propiedad.

2.- DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.

Hacemos la advertencia preliminar de que la Declaración Universal de los Derechos Humanos no es, hoy por hoy, una convención internacional que tenga vigencia, es una aspiración hacia el futuro para que alguna vez la humanidad llegue a establecer la igualdad absoluta del hombre independientemente -

de los rasgos peculiares que los distingue entre los cuales -- por supuesto está la nacionalidad diversa de los hombres.

En el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos se dice que los pueblos de las Naciones Unidas han -- reafirmado en la carta, su fe en los derechos fundamentales -- del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han de clarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

En el artículo 2o. de la Declaración Universal de Dere -- chos Humanos se dice: toda persona tiene todos los derechos -- y libertades proclamados en esta declaración sin distinción -- alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión políti -- ca o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posi -- ción económica, nacimiento o cualquier otra condición.

En el artículo diecisiete de la Declaración materia de -- este apartado se afirma: " Toda persona tiene derecho a la -- propiedad, individual y colectivamente".

"Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad".

Consideramos nosotros que el sistema mexicano que esta -- blece restricciones importantes a los extranjeros en materia -- de derecho de propiedad no es contrario al sistema del artícu -- lo diecisiete porque a los extranjeros no se les niega el de -- recho a la propiedad en forma general, ni individual, ni co -- lectivamente; tienen los extranjeros derecho a la propiedad; -- tampoco se les priva arbitrariamente de su propiedad, solamen

ta se establecen restricciones necesarias en virtud de que deben cuidarse los intereses nacionales.

Nuestro país no habría establecido restricciones si no fuera porque esas restricciones fueron necesarias para la conservación de su independencia, para la conservación de su libertad, para la conservación de su autonomía y para la conservación de su soberanía.

Si nuestro país hubiera firmado como convención internacional la Declaración Universal de Derechos Humanos, no habría tenido necesidad de hacer aclaración; pero sí es conveniente que se establezca que no se entiende como afectación al artículo diecisiete el hecho de que en ciertas zonas del país no puedan adquirir propiedad los extranjeros. Consideramos que en otros países del mundo, como lo vimos en el capítulo doctrinal, establecen tales restricciones, pero no se elimina cabalmente el derecho de propiedad, solamente se establecen modalidades al derecho de propiedad sin volver nugatorio el derecho de propiedad.

3.- TRATADOS DE MONTEVIDEO DE 1889.- TRATADO DE DERECHO CIVIL INTERNACIONAL.

El Tratado de Derecho Civil Internacional, uno de los Tratados de Montevideo de 1889, establece en el artículo 4o.-

"Artículo 4o.- La existencia y capacidad de las personas jurídicas de carácter privado se rige por las leyes del país en el cual han sido reconocidas como tales".

"El carácter que revisten las habilitaciones para --

ejercitar fuera de su institución todas las acciones y derechos que les corresponden".

"Mas, para el ejercicio de actos comprendidos en el objeto especial de su institución, se sujetarán a las prescripciones establecidas por el estado en el cual intenten realizar dichos actos".

Debemos entender del precepto transcrito que hay un sometimiento de las personas jurídicas al país en el cual se encuentran. Esto quiere decir que respecto al derecho de propiedad no se aplicará la norma jurídica extranjera con respecto al derecho de propiedad, sino se aplicará la norma jurídica territorial para determinar el alcance del derecho de propiedad sobre todo tratándose de bienes inmuebles. Hay un sometimiento a la jurisdicción nacional de los extranjeros en materia de existencia y capacidad de esas personas y esto se hace extensivo al derecho de propiedad.

En relación con los bienes el artículo 26 del Tratado de Derecho Civil a que nos referimos establece que los bienes, cualquiera que sea su naturaleza, son exclusivamente regidos por las leyes del lugar donde existen, en cuanto a su calidad, a su posesión, a su enajenabilidad absoluta o relativa y a todas las relaciones de derecho de carácter real de que son susceptibles.

El artículo 26 no es sino una consecuencia de la experiencia latinoamericana que le hizo sufrir interposiciones diplomáticas y la afirmación de un criterio territorialista con

respecto a bienes.

Los Tratados de Montevideo de 1940 y en particular el Tratado de Derecho Civil Internacional reprodujo el artículo 40. en términos muy similares también reprodujo el artículo 26 bajo el número de artículo 32.

4.- CODIGO DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO.- CODIGO DE BUSTAMANTE.

El Código de Bustamante, producido en La Habana en el año de 1928, en el artículo lo., establece expresamente lo siguiente:

"Artículo lo.- Los extranjeros que pertenezcan a cualquiera de los estados contratantes gozan, en el territorio de los demás, de los mismos derechos civiles que se conceden a los nacionales".

"Cada estado contratante puede, por razones de orden público, rehusar o subordinar a condiciones especiales el ejercicio de ciertos derechos civiles a los nacionales de los demás, y cualquiera de estos puede, en tales casos rehusar o subordinar a condiciones especiales el mismo ejercicio de los nacionales del primero".

Del artículo transcrito se deriva en concordancia con el pensamiento ya analizado en el capítulo doctrinal de Sánchez de Bustamante, autor del Código que se analiza, se deriva que existe el derecho civil a favor de los extranjeros y sólo se subordina a condiciones especiales establecidas por la legislación del estado. Naturalmente que estas condiciones especia

les derivarán de las necesidades que haya que satisfacer dentro de cada estado. El artículo transcrito del Código de Bustamante da la posibilidad de que recíprocamente el estado cuyos nacionales resienten limitaciones pueda respecto a los nacionales del estado que establece las restricciones establecer también restricciones en situación de reciprocidad.

El artículo 2o. del Código de Bustamante establece:

"Artículo 2o.- Los extranjeros que pertenezcan a cualquiera de los estados contratantes, gozarán asimismo en el territorio de los mismos, de garantías individuales idénticas a las de los nacionales, salvo las limitaciones que en cada uno establezcan la Constitución y las leyes".

"Las garantías individuales idénticas no se extienden, salvo disposiciones especiales de la legislación interior, al desempeño de funciones públicas, al derecho de sufragio y a otros derechos políticos".

Ya hemos dicho que el derecho de propiedad es una garantía individual pero en el Código de Bustamante se deja la puerta abierta para que cada país establezca las limitaciones que juzgue pertinentes de acuerdo con su Constitución y leyes ordinarias, por lo que no habría obstáculo de aceptar estas máximas contenidas en el Código de Bustamante.

De paso hacemos la aclaración de que ni los Tratados de Montevideo mencionados en el apartado anterior, ni el Código de Bustamante, son normas internacionales aceptadas por nuestro país; nuestro país no suscribió ni ratificó los Tratados-

de Montevideo, ni el Código de Bustamante.

Ya en una regulación especial, el Código de Bustamante previene en el artículo 116 el régimen de propiedad que corresponde a los extranjeros y establece dicho precepto,

"Artículo 116.- Cada estado contratante tiene la facultad de someter a reglas especiales respecto a los extranjeros: la propiedad minera, la de buques de pesca y cabotaje, las industrias en el mar territorial y en la zona marítima, y la obtención y disfrute de concesiones y obras de utilidad pública, y de servicio público".

Este artículo 116 transcrito textualmente es un trasunto de la experiencia adquirida por los países latinoamericanos - al soportar la ingerencia de otros estados con el pretexto de proteger a sus nacionales.

El artículo 114 del Código de Bustamante se refiere a la propiedad de familia inalienable exenta de gravámenes y embargos. En este artículo 114 se establece que los nacionales de un estado en que no se admite o regule esa clase de propiedad, no podrán tenerla y organizarla en otro, sino en cuanto no perjudique a sus herederos forzosos.

El artículo 115 del Código de Bustamante establece que - la propiedad intelectual y la industria se registrarán por lo establecido en los convenios internacionales especiales ahora - existentes o que en lo sucesivo se acuerden.

A falta de ellos, su obtención, registro y disfrute quedarán sometidos al derecho local que les otorgue.

5.- DE LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS POR -- LOS ESTADOS.

No podemos concluir este capítulo de las fuentes internacionales sin tomar en consideración la existencia de una prerrogativa que tienen los estados de patrocinar los intereses de sus nacionales que se encuentran en el extranjero.

Sobre esta particular Manuel J. Sierra (Tratado de Derecho Internacional Público, México 1955, páginas 161 y siguientes), nos dice:

"El hecho de que el nacional de un estado, persona física o moral resida en el extranjero, no suprime los vínculos que lo ligan con aquel".

En opinión de Manuel J. Sierra el estado tiene el derecho y el deber de proteger a sus sujetos en el extranjero por los medios autorizados por el Derecho Internacional, y, según algunos autores pueda emplear para ello hasta la guerra. Inglaterra intervino en Abisinia, porque el Negus Teodoro había retenido prisioneros a unos ingleses; Alemania envió buques de guerra a Haití y Venezuela para sostener las demandas de sus nacionales; Francia ha intervenido con igual pretexto en Venezuela, México, Marruecos, etc."

"En cuanto a las reclamaciones diplomáticas, fundadas en el derecho de protección del estado hacia sus nacionales en el extranjero, han sido frecuentes en los países de la América Latina, generalmente por daños causados a los nacionales, y ha establecido el justo principio de irresponsabilidad en los contra --

tos con los extranjeros en los tratados respectivos y en sus leyes, cuando no se trata la violación de una norma positiva de derecho internacional".

"En la actualidad existe marcada tendencia de parte de algunos gobiernos de ejercitar su derecho jurisdiccional en múltiples aspectos, principalmente en el orden político, sobre sus nacionales en el extranjero, originando continuas y naturales fricciones con las autoridades de los países de residencia".

Hemos querido transcribir algunos de los párrafos en los que el internacionalista Manuel J. Sierra trata el tema de interposición diplomática con motivo de los derechos de los extranjeros.

Allí está plasmada la experiencia internacional de los estados de América, allí están las razones por las cuales los estados de América se muestran recelosos en materia de propiedades de extranjeros. Allí está el motivo en virtud del cual se justifican desde el punto de vista internacional las limitaciones que se establecen con respecto a los extranjeros.

Precisamente la razón por la cual los estados de América Latina han establecido una presunta igualdad entre nacionales y extranjeros es que los extranjeros de países poderosos se han visto protegidos por sus estados y se han puesto en grave predicamento a los estados en los cuales tienen bienes dichos extranjeros.

Es una necesidad de defensa, derivada de la experiencia-

internacional la que tienen los estados al establecer restricciones al derecho de propiedad de los extranjeros. No al extremo de negar la posibilidad de ejercicio del derecho de propiedad por los extranjeros sino restricciones que tienen una base real. El acontecer internacional es el que ha llevado a los Estados de América a establecer restricciones al derecho de propiedad.

México, en virtud de su larga y penosa experiencia internacional, como víctima de interposiciones diplomáticas frecuentes, se ha visto en la necesidad de establecer restricciones al derecho de propiedad.

6.-- CONVENCIONES INTERNACIONALES DE RECLAMACIONES.

México se vio forzado a celebrar las convenciones de reclamaciones. Nuestro país se vio obligado a pagar a Estados Unidos y a otros países europeos. Como consecuencia de las conferencias de Bucareli, respecto de Estados Unidos y como consecuencia de la cláusula de la nación más favorecida, respecto de los demás países europeos, se vio obligado a pagar a las personas físicas y morales de los países con los que celebró las convenciones de reclamaciones las pérdidas o daños sufridos en sus personas o en sus propiedades durante las revoluciones y disturbios que existieron en México durante el período comprendido del 20 de noviembre de 1910 al 31 de mayo de 1920, incluyendo pérdidas o daños sufridos por ciudadanos de esos países en virtud de pérdidas o daños sufridos por cualquier corporación, compañía, asociación o sociedad en las que los

ciudadanos de los Estados Unidos y demás países europeos tu -
viesen o hubiesen tenido un interés sustancial.

Las conferencias de Bucareli constituyen con sus conse -
cuentes convenciones de reclamaciones un incidente internacio
nal de importancia peculiar en el tema de las restricciones -
al derecho de propiedad.

Esas acciones que victimaron a nuestro país, lo encauza -
ron hacia el establecimiento de fórmulas jurídicas que lo pro
tegiesen hacia el futuro. Mucho de esta experiencia interna -
cional es lo que contribuyó al establecimiento de un régimen -
jurídico idóneo que nuestro país ha pretendido ejercer en ma
teria de derecho de propiedad de extranjeros dentro del suelo
mexicano.

CAPITULO IV

" EXEGESIS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL "

1.- ARTICULOS 10. Y 33 DE LA CONSTITUCION.

El artículo 33 de la Constitución define a los extranjeros como aquellos que no posean las calidades determinadas en el artículo 30, es decir, los que no tengan el carácter de mexicanos ni por nacimiento ni por naturalización.

El mismo primer párrafo del artículo 33 de la Constitución establece que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la Constitución.

El título primero, Capítulo I, de la Constitución se refiere a las garantías individuales y dentro de ellas está comprendido el artículo 27 constitucional. De lo anterior se deduce que, en principio, los extranjeros gozan de las garantías consagradas por el artículo 27 de la Constitución.

Es el artículo 10. de la Constitución el que establece que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará 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.

De la lectura del artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la Constitución, al otorgar garantías individuales, no distingue entre nacionales y extranjeros, les otorga igualdad a los nacionales y extranjeros, pero deja una posibilidad de restricción a extranjeros en cuanto a que la propia Constitución pueda restringir las garantías de que gozan los individuos dentro del

territorio nacional.

Una interpretación coordinada de lo estipulado en los artículos 10. y 33 constitucionales nos lleva a concluir que los extranjeros gozan de las garantías que establece la Constitución y entre ellas la garantía relativa al derecho de propiedad aunque es factible, con base en preceptos constitucionales, establecer limitaciones o restricciones a los derechos de los extranjeros bajo la forma de preceptos constitucionales.

Debemos entender de la interpretación coordinada de los artículos 10. y 33 constitucionales que si se desea establecer una restricción al derecho de propiedad de los extranjeros tendrá que tener la categoría de precepto constitucional, pues solamente a través de disposiciones de tal rango se podrán establecer limitaciones a los extranjeros en una garantía individual y el derecho de propiedad está elevado a la categoría de garantía individual.

2.- ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL.

El artículo 73 Constitucional establece las facultades del Congreso de la Unión.

En la fracción XVI del precepto en estudio, o sea el artículo 73 constitucional, se faculta al Congreso para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República...

Del texto contenido en la fracción XVI, del artículo 73 constitucional se desprende que el Congreso de la Unión está

facultado para legislar en materia de condición jurídica de extranjeros, es decir, será la ley federal la que puede regular la condición jurídica de los extranjeros en materia de propiedad.

Por exclusión, tenemos que eliminar de la posibilidad de regulación jurídica al régimen de propiedad de los extranjeros a los reglamentos, a las leyes estatales, a las disposiciones administrativas del Poder Ejecutivo o decretos del Poder Ejecutivo. Es, como lo hemos dejado indicado, el Congreso de la Unión el facultado para legislar en cuanto al régimen de propiedad de los extranjeros en México.

Naturalmente que si al regir la condición jurídica de extranjeros se afecta el derecho de propiedad como está consagrado en la Constitución, no será el congreso ordinario el que puede establecer la modificación correspondiente sino tendrá que ser necesariamente el Poder Constituyente Permanente previsto por el artículo 135 de la Constitución.

3.- TEXTO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Haremos referencia, después de haber sentado las reflexiones previas que precedan, únicamente a la parte del artículo 27 de la Constitución de que podemos desprender reglas relacionadas con la condición jurídica de los extranjeros en materia de propiedad.

Dice el primer párrafo del artículo 27 constitucional:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde origina -

riamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

En el primer párrafo transcrito del artículo 27 constitucional no encontramos trato diferencial entre nacionales y extranjeros, lo que quiere decir que dentro del territorio nacional es posible que se otorgue propiedad privada a personas físicas nacionales o extranjeras. Desde luego que este es el principio general que tendrá las limitaciones que marca el propio artículo 27 constitucional.

En el segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución hay una restricción general al derecho de propiedad que abarca tanto a nacionales como a extranjeros. Dice textualmente - el artículo 27 de la Constitución en el segundo párrafo:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

La restricción o limitación establecida al derecho de propiedad está generalizada y puede expropiar el Estado mexicano propiedades tanto de nacionales, personas físicas o morales, como extranjeros, personas físicas o morales, naturalmente, reuniendo los requisitos establecidos por el propio segundo párrafo del artículo 27 constitucional.

El tercer párrafo del artículo 27 constitucional establece el derecho a favor de la nación mexicana para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Este tercer párrafo es precisamente el que convierte,-

en México, al derecho de propiedad es un derecho que tiene la categoría de función social; no es un derecho de propiedad absoluto a la manera de la propiedad romana, ni es tampoco un derecho de propiedad colectiva o en el que se desconoce la propiedad privada. Hay derecho a la propiedad privada, pero no una propiedad privada absoluta sino una propiedad privada que sufre las limitaciones que se deriven de las modalidades que establezca el interés público.

Al establecerse las modalidades correspondientes por el poder público en los términos del tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución no hay diferencia de trato entre nacionales y extranjeros, independientemente de la nacionalidad se puedan establecer las modalidades que dicte el interés público.

En el cuarto párrafo del artículo 27 de la Constitución se previene lo que suele llamarse el dominio directo o sea una propiedad reservada al Estado no susceptible de apropiación por particulares. En los términos del cuarto párrafo del artículo 27 constitucional "corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de g

ma y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional".

En el cuarto párrafo del artículo 27 constitucional aludido se encuentra que los nacionales y los extranjeros están excluidos de propiedad privada respecto de los bienes citados que son propiedad respecto de la cual el Estado mexicano ejerce directamente el dominio. En esos bienes podemos catalogar los hidrocarburos, las sustancias minerales, la riqueza marina y el espacio aéreo para expresar dichos bienes en forma amplia.

En el quinto párrafo del artículo 27 de la Constitución se establece que "son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas perma

mentos, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren -

en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados".

Resumiendo, el quinto párrafo del artículo 27 constitucional establece una propiedad directa de la nación sobre las aguas que enuncia el propio precepto.

El sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución estipula que los bienes precisados en los párrafos cuarto y quinto del propio artículo 27 constitucional están sujetos a un dominio de la nación mexicana que es inalienable e imprescriptible. La nación mexicana solamente puede conceder la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trate, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

En el sexto párrafo del artículo 27 constitucional que no transcribimos por obviar extensión a este trabajo fija ahora sí un trato diferencial entre nacionales y extranjeros. Los mexicanos personas físicas y los extranjeros personas físicas pueden obtener concesión de los bienes previstos por los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución. Pero, tratándose de personas morales, sólo las personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas podrán obtener concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal para la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos previstos por los

párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional.

Para puntualizar podemos determinar que en los párrafos del primero al quinto del artículo 27 de la Constitución no hay diferencia de trato entre nacionales y extranjeros y es en el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución en donde se apunte un trato diverso a los extranjeros con respecto a los mexicanos.

Es el séptimo párrafo del artículo 27 de la Constitución el que ya se divide en varias fracciones que tiene por objeto establecer el alcance de la capacidad de las personas físicas o morales para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, pues a través de las diversas fracciones ese séptimo párrafo establece las prescripciones a que está sujeta dicha capacidad.

La más interesante de las fracciones del párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución es, sin lugar a dudas, la fracción I del artículo 27 de la Constitución que transcribimos a continuación:

"Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones y se consideren como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus Gobiernos por lo que se re-

fiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hicieren-adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio di-recto sobre las tierras y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos inter-nos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones".

Consideramos que la fracción I del artículo 27 constitu-cional antes transcrita puede dividirse en tres partes, a sa-ber:

La primera parte es aquella en la que se hace una exclu-sión relativa de los extranjeros. Decimos que se hace una ex-clusión relativa de los extranjeros porque al principio se-les excluye pero a continuación se les da la oportunidad de concurrir a la propiedad privada mediante el cumplimiento del requisito previo de la Cláusula Calvo a la que más adelante nos referiremos.

Una segunda parte de la fracción I del artículo 27 de la Constitución establece una prohibición absoluta, ahora sí, a los extranjeros, fijándose una zona prohibida a los extran-

jeros de cien kilómetros en las fronteras y de cincuenta en las Playas en que no pueden adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

Una tercera parte de la fracción I del artículo 27 de la Constitución establece la posibilidad para que los extranjeros adquieran la propiedad privada de los inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

. Estudiaremos separadamente las tres partes en las que hemos dividido la fracción I del artículo 27 constitucional.

4.- LA FRACCION I DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y LA CLAU-SULA CALVO.

Dice la fracción I del artículo 27 de la Constitución - que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acepciones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. Que el mismo derecho puede otorgarse a extranjeros, siempre que convengan - ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

Indudablemente que esa primera parte de la fracción I - del artículo 27 de la Constitución, tiene una auténtica inspiración en lo que la doctrina del Derecho Internacional Pú-

blico ha llamado la Cláusula Calvo.

Nos informa Manuel J. Sierra (Tratado de Derecho Internacional Público.- Porrúa, México, 1963, 4a. edición, páginas 104 y 105), que el jurista argentino Carlos Calvo estableció la tesis de que no era procedente la intervención diplomática o armada como un medio legítimo para hacer reclamaciones privadas de orden pecuniario, fundadas en un contrato, o, como resultado de la insurrección o el furor popular. Juzga Manuel J. Sierra que la doctrina Calvo se ha adoptado en la legislación mexicana y de otros Estados conociéndose bajo el nombre de Cláusula Calvo.

La explicación relativa a la Cláusula Calvo sería la siguiente: los Estados tienen el derecho y el deber de proteger a sus nacionales que se encuentran en el extranjero, en toda su esfera jurídica. Dentro de la esfera jurídica de un extranjero está su derecho de propiedad, si éste es afectado el Estado asume su presunto derecho y realiza su presunto deber de proteger a su nacional en el extranjero y reclama a nombre de su nacional. Esta reclamación produce una interposición diplomática. Los Estados que han sufrido la interposición diplomática y la intervención armada en ocasiones, han deseado que desapareciera ese derecho de los Estados para proteger a sus nacionales en el extranjero y entonces han pensado en la Cláusula Calvo, es decir en una estipulación a través de la cual los extranjeros se consideran como nacional del Estado en el que se encuentran y se obliga a no recu-

rrir a la protección de sus Gobiernos por los actos que puedan relacionarse con operaciones de adquisición de bienes raíces. Esta es la pretendida fórmula que recoge la fracción I del artículo 27 constitucional.

Tales poderosos han argumentado en contra de la Cláusula Calvo: han sostenido que el extranjero renuncia a su derecho de invocar la protección de su Gobierno pero que su Gobierno no ha renunciado a su derecho y a su deber de protegerlo, por lo que en última instancia la Cláusula Calvo no produce el resultado que pudiera considerarse apetecible.

Si fuera nuestro deseo formular un juicio crítico sobre la consagración de la Cláusula Calvo en la fracción I del artículo 27 constitucional, opinaríamos que debe procurarse una fórmula más consistente que la simple renuncia de los extranjeros a invocar la protección de sus Gobiernos puesto que en realidad ellos renuncian, pero, sus países, sus gobiernos, no renuncian a su derecho de proteger a dichos extranjeros. Desde el punto de vista lógico se consideramos acertada la crítica a la Cláusula Calvo en el sentido de que no protege al país donde se encuentran los extranjeros de la interposición diplomática y en ocasiones de la intervención armada.

Ricardo Méndez Silva (El Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras en México.- U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1969, página 90), dice que la Cláusula Calvo "ha sido atacada por los países proveedores -

de capital diciendo que su aplicación se hace de acuerdo con la ley doméstica, la cual nunca puede prevalecer en contra de la Internacional que proclama como derecho específico del Estado, el derecho de protección. Se señala además que una persona física o moral no puede restringir ni anular en materia internacional, la acción protectora del Estado al que pertenece".

Considera Ricardo Méndez Silva (obra citada, página 91) que la Cláusula Calvo debe permanecer en nuestros sistemas jurídicos. Nosotros opinamos que debe perfeccionarse la Cláusula Calvo y deben los tratadistas meditar sobre la manera más idónea que concurre a su perfeccionamiento.

José Luis Siqueiros (Síntesis del Derecho Internacional Privado, U.N.A.M., 2a. Edición, México 1971, página 40), sostiene que la Cláusula Calvo ha sido la defensa jurídica de las naciones latinoamericanas frente a las reclamaciones diplomáticas formuladas contra sus Gobiernos, por daños causados en las propiedades de súbditos extranjeros. Considera José Luis Siqueiros que no obstante que la etapa histórica de las reclamaciones internacionales parece que ha quedado definitivamente superada, considera que la Cláusula Calvo debe seguir subsistiendo como una institución permanente en el sistema constitucional mexicano. Estimamos que debe subsistir pero no dejamos de considerar la necesidad de un mejoramiento a la Cláusula Calvo que supere la forma como está concebida por la primera parte de la fracción I del artículo 27

constitucional.

5.- ZONAS PROHIBIDAS.

Consideramos que una segunda parte de la fracción I del artículo 27 de la Constitución la constituye la prohibición redactada 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".

A tales fajas del territorio nacional en donde se excluye a los extranjeros se les conoce con el nombre de zona prohibida.

Nos dice Ricardo Méndez Silva (obra citada, páginas 91 y 92) que la prohibición es consecuencia de nuestra experiencia histórica. Ricardo Méndez Silva dice que constituyen antecedentes de esta prohibición las leyes de 11 de marzo de 1842 y de 10 de febrero de 1856 que prohibieron a los extranjeros la adquisición de terrenos situados en una zona distante de veinte leguas de las fronteras y cinco leguas de las costas.

José Luis Siqueiros (obra citada, página 41), considera que la parte en estudio del artículo 27 constitucional, fracción I, tiene como antecedentes las leyes antes referidas que prohibieron a los extranjeros la adquisición de terrenos situados en una zona distante veinte leguas de las fronteras y cinco leguas de las costas. José Luis Siqueiros (obra cita

da, página 41) dice que estas prohibiciones se justificaron plenamente en su época y que fueron corolario de amargas experiencias históricas pero que en la actualidad resultan un tanto anacrónicas y que sería conveniente analizar la posibilidad de una nueva reglamentación en cuanto al régimen jurídico de las fajas de territorio cuya adquisición esté prohibida a extranjeros.

La prohibición del artículo 27 constitucional en la zona prohibida tiene una gran importancia desde el punto de vista de la extensión del territorio, pues Vera Estañol (citado por Ricardo Méndez Silva, obra citada, página 92) considera que la disposición que establece cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta kilómetros a lo largo de las playas afecta una extensión territorial del 40% del área total y el mismo Ricardo Méndez Silva cita a Alfredo B. Cuéllar (Idem) y el Dr. Cuéllar establecía que la zona prohibida afecta un total de 45.32% del territorio nacional dando cifras más precisas y resultando más extensa la zona prohibida en un 5.32% con respecto a la superficie referida por Vera Estañol.

De las opiniones vertidas por Vera Estañol y Alfredo B. Cuéllar destacamos que tiene una gran importancia la segunda parte de la fracción I del artículo 27 constitucional desde el punto de vista de la magnitud territorial que abarca la prohibición respectiva.

Consideramos que sería conveniente, de subsistir la

prohibición respectiva, que se formulare un mapa, lo más preciso posible, en el que se estableciera la zona prohibida a los extranjeros para evitar confusiones o la posibilidad de que realmente adquiriesen dentro de la feja prohibida.

Comentario especial dentro de esta segunda parte de la fracción I, del artículo 27 constitucional, amarta la expresión utilizada por la Constitución que se hace consistir en "dominio directo".

Qué es lo que debemos entender por dominio directo.--Dag de luego que este dominio directo de esta segunda parte del artículo 27 constitucional, fracción I, es diferente al dominio directo previsto en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional. En los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución el dominio directo es una propiedad que directamente ejerce la nación mexicana sobre hidrocarburos y sobre aguas, en cambio, el dominio directo de la segunda parte de la fracción I, del artículo 27 de la Constitución es una prohibición de que los extranjeros ejerzan dominio directo, quiera decir que no podrán tener la propiedad, el derecho de propiedad, la nuda propiedad; pero que podrá decir que indirectamente sí podrán aprovechar de propiedades dentro de la zona prohibida. Este punto lo trataremos de esclarecer más adelante cuando veamos lo relativo a los Fideicomisos establecidos dentro de la zona prohibida.

Es decir, nos remitimos a capítulo posterior en el que trataremos lo relativo a los Fideicomisos dentro de las zo -

nas prohibidas.

6.- PROPIEDAD PRIVADA EN EMBAJADAS O LEGACIONES.

La tercera parte del artículo 27 constitucional fracción I, la constituye la posibilidad de que los Estados extranjeros sean titulares del derecho de propiedad.

La posibilidad de que los Estados extranjeros adquieran propiedad privada de bienes inmuebles está sujeta a varias condiciones:

1.- Que lo permitan los intereses públicos internos de México;

2.- Que haya reciprocidad en cuanto a la hipótesis de adquisición de bienes inmuebles por Estados extranjeros; quiere decir que si en el extranjero no se permite al Estado mexicano adquirir bienes inmuebles, no se permitirá a los Estados extranjeros adquirir bienes inmuebles en nuestro país;

3.- Que haya un juicio emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores que sea favorable a la adquisición por Estados extranjeros de bienes inmuebles para establecer el servicio directo de embajadas o legaciones;

4.- Que la Secretaría de Relaciones Exteriores conceda autorización a los Estados extranjeros;

5.- Que la adquisición tenga cabida en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, quiere decir que en México tendría que ser en el Distrito Federal;

6.- Los inmuebles adquiridos deben ser los estrictamente indispensables para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

CAPITULO V
EXEGESIS DE LA LEY ORGANICA DE LA FRACCION I
DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION

Al analizar la ley orgánica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución, publicada en diario oficial de 21 de enero de 1926, nos hemos propuesto realizar la interpretación correspondiente siguiendo el orden de cada uno de sus preceptos.

El artículo 10. reitera lo que hemos llamado la segunda parte del artículo 27 constitucional, fracción I, es decir, reitera dicho precepto la prohibición de las fajas fronterizas y costeras.

Establece el precepto relativo que ningún extranjero podrá adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, ni ser socio de sociedades mexicanas, que adquieran tal dominio en la misma faja.

A primera vista parece que hay una coincidencia absoluta entre la fracción I del artículo 27 constitucional en la parte relativa y el artículo 10. de la ley reglamentaria, pero en realidad el artículo 10. de la ley reglamentaria va más allá del texto constitucional porque no permite a los extranjeros que sean socios de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma faja.

Consideramos nosotros que realmente debiera reformarse el precepto constitucional, pues, como ya dijimos con anterioridad, las limitaciones al derecho de propiedad deben estar establecidas en la propia Constitución porque son limitaciones a la garantía de propiedad proclamada por el artículo

27 de la Constitución.

En otros términos, el artículo 10. de la ley reglamentaria también extiende la prohibición de las fajas fronterizas y costeras a extranjeros socios de sociedades mexicanas. Sin embargo, no sabemos de que se haya impugnado la constitucionalidad de tal fracción I del artículo 27 constitucional.

El artículo 20. del reglamento estipula que para que un extranjero pueda tomar parte de una sociedad mexicana que tenga o adquiriera el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en el territorio de la república, tendrá que considerársele como nacional respecto a dichos bienes y en no invocar la protección de su Gobierno por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubiere adquirido o adquiriere como socio de la sociedad de que se trate.

Debemos entender del segundo artículo de la ley en estudio, que la Cláusula Calvo, que es la que se previene en tal artículo segundo, solamente surte efecto tratándose de bienes fuera de la zona prohibida pues dentro de la zona prohibida los extranjeros no pueden ser socios de sociedades mexicanas.

El artículo 30. de la ley de que se trata en este capítulo establece que respecto de sociedades mexicanas que posean fincas rústicas con fines agrícolas no podrá concederse

el permiso de que se habla en el artículo 2o., cuando por la adquisición a que el permiso se refiere, quede en manos de extranjeros un 50% o más del interés que pague la sociedad.

Indudablemente que el artículo 3o. de la ley reglamentaria establece también restricciones a extranjeros no previstas en el artículo 27 de la Constitución. Esta disposición reglamentaria va más allá también de la prohibición y limitación o restricción constitucionales. Por tanto, se aconseja que si es conveniente conservar esta nueva limitación a los extranjeros debe elevarse a la categoría de precepto constitucional para que no se mencione como una modalidad al derecho de propiedad de extranjeros que restrinja la garantía individual sin contenerse la restricción correspondiente en el texto constitucional.

Desde otro ángulo, resulta interesante la limitación del artículo 3o. porque ya se atiende para determinar el criterio por el que se determina la nacionalidad de una sociedad a la nacionalidad de los socios y a un porcentaje de socios analizados o examinados desde el punto de vista de su nacionalidad.

El artículo 4o. del ordenamiento que se interpreta establece que las personas extranjeras que representen, desde antes de la vigencia de la ley, el 50% o más del interés total de cualquiera clase de sociedades que posean fincas rústicas con fines agrícolas, podrán conservarlo hasta su muerte, tra

tándose de personas físicas, o por diez años, tratándose de personas morales. En el mismo precepto se establece que lo dispuesto en este artículo no afecta los contratos de colonización celebrados por el Gobierno Federal con anterioridad a la vigencia de esta ley.

Puede comentarse en relación con este dispositivo que tiene el carácter de ser un precepto transitorio; para evitar dificultades se respetaron en cierta forma derechos adquiridos por un tiempo determinado por el propio precepto, pero en el futuro se estuvo ya eliminando a los extranjeros del beneficio de aprovechamiento de propiedades inmuebles rústicas.

El artículo 5o. de la ley señala que los derechos, objeto de la presente ley, no comprendidos en el artículo anterior, y adquiridos legalmente por extranjeros con anterioridad a la vigencia de la misma podrán ser conservados por los actuales propietarios hasta su muerte.

También este precepto es una disposición transitoria que conserva derechos adquiridos pero que no permite adquirirlos en el futuro; no pretende retroactividad pero sí preserva una afirmación de defensa de los intereses nacionales.

El artículo sexto previene la posibilidad de que alguna persona extranjera adquiriese por herencia derechos cuya adquisición estuviese prohibida a extranjeros por la ley. En este caso la Secretaría de Relaciones Exteriores puede dar permiso para que se haga la adjudicación y se registre la es

critura respectiva. En caso de que alguna persona extranjera tenga que adjudicarse, en virtud de derecho preexistente adquirido de buena fe, un derecho de los que están prohibidos por la ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá dar el permiso para tal adjudicación.

En esos casos, el permiso se otorgará con la condición de transmitir los derechos de que se trata a persona capacitada conforme a la ley, dentro de un plazo de cinco años a contar de la fecha de la muerte del autor de la herencia, en el primer caso, o de la adjudicación en el segundo.

En realidad este precepto es francamente contrario a lo dispuesto en el texto constitucional, en la fracción I del artículo 27 de la Constitución, pues, de la oportunidad de adquirir aún en la zona prohibida por herencia o por adjudicación pero, sin embargo, lo único que podría darle un paliativo a la infracción constitucional que comete este precepto es que solamente en forma temporal se puede adquirir por herencia o por adjudicación y bajo la condición de transmitir derechos pero de cualquier manera la prohibición constitucional de la zona prohibida es terminante y definitiva, ni siquiera en forma temporal está autorizado a adquirir dentro de la zona prohibida. Estimamos que debe meditarse sobre la conveniencia de reformar este precepto.

El artículo 70. de la ley en estudio determina que los extranjeros que tengan algún derecho de los que son materia de esta ley, adquirido antes de la vigencia de la misma, de

berán hacer una manifestación ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro del año siguiente a la fecha de la promulgación de la presente ley, en el concepto de que, de no haberlo, se considerará que la adquisición fué hecha con posterioridad a la promulgación de esta ley.

En realidad la finalidad del artículo 7o. de la ley fué la de tener un control sobre los bienes que habían adquirido con anterioridad los extranjeros.

En el artículo 8o. se establece que los actos ejecutados y los contratos celebrados contra las prohibiciones contenidas en esta ley serán nulos de pleno derecho. La falta de cumplimiento de los artículos 4o. y 6o. dará lugar al remate de los bienes en ellos señalados.

Mucho se ha dicho, en lo relativo a la teoría de las nulidades, de la existencia de diferencias entre nulidad e inexistencia. Consideramos nosotros que en este caso más que establecer una nulidad de pleno derecho debió establecerse una inexistencia. La inexistencia tendría como base que el artículo 27 de la Constitución, al establecer la prohibición, fijó un obstáculo legal insuperable.

El artículo 9o. de la ley reglamentaria de la fracción I del artículo 27 constitucional establece que esta ley no deroga las restricciones puestas por leyes especiales a las personas extranjeras para adquirir derechos dentro del territorio de la república.

Este precepto tiene como objetivo precaver la no deroga-

ción de disposiciones restrictivas para los extranjeros.

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

Este precepto es congruente con la prohibición de adquisición del dominio, pues el arrendamiento solamente implica la adquisición de una tenencia o de una posesión derivada.

Sin embargo, esta precepto establece la posibilidad de aprovechamiento de bienes por extranjeros a través de arrendamiento dentro de la zona prohibida.

El artículo 11 establece que el Ejecutivo reglamentará las disposiciones de esta ley.

En acatamiento a este último dispositivo el Ejecutivo reglamentó esta ley como lo veremos en capítulo siguiente.

CAPITULO VI

EXEGESIS DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA
FRACCION I DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 constitucional, publicado en Diario Oficial de 29 de marzo de 1926, estableció en el artículo lo. lo siguiente:

"Los notarios, Cónsules mexicanos en el extranjero y cualquiera otros funcionarios a quienes incumbe, se abstendrán, BAJO LA PENA DE PERDIDA DE OFICIO O EMPLEO, de autorizar escrituras u otros instrumentos en que se pretendan TRANSMITIR a INDIVIDUOS o SOCIEDADES EXTRANJERAS el dominio directo sobre tierras, aguas y sus accesiones en una faja de CIENTA KILOMETROS A LO LARGO DE LAS FRONTERAS Y DE CINCUENTA A LO LARGO DE LAS COSTAS, o conferir o transmitir A INDIVIDUOS O SOCIEDADES EXTRANJERAS cualquier interés o participación, como socios en sociedades mexicanas que tengan el dominio directo sobre tierras, aguas o sus accesiones en las fajas de referencia.- LOS ENCARGADOS DE LOS REGISTROS PUBLICOS en toda la extensión de la República DEBERAN TAMBIEN ABSTENERSE, BAJO PENA DE PERDIDA DE EMPLEO, de hacer inscripciones de las escrituras o instrumentos arriba mencionados".

El precepto prohíbe a los fedatarios públicos, bajo la enérgica pena de pérdida de oficio o empleo, utilizar escrituras en donde se pudiera transmitir a extranjeros el dominio de tierras y aguas dentro de la zona prohibida o transmitir a individuos o sociedades extranjeras cualquier interés o participación como socios en sociedades mexicanas que tengan el dominio directo sobre tierras, aguas o accesiones en la zona prohibida.

La prohibición también se hace extensiva a los encargados de los registros públicos quienes no deberán hacer las inscripciones correspondientes a las transmisiones referidas.

El precepto que se ha transcrito tiene el mismo inconveniente de la fracción relativa de la ley reglamentaria examinada en el capítulo anterior que en su artículo 1o. establece una disposición que va más allá de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución, es decir, también se prohíbe a los extranjeros ser socios de sociedades mexicanas que adquieran tierras o aguas dentro de la zona prohibida.

Desde luego esta disposición reglamentaria sí está en congruencia con la disposición relativa de la ley reglamentaria y la complementa en cuanto a que establece una penalidad. Realmente pudiera pensarse que más que un reglamento debiera ser la ley la que estableciera este tipo de sanción. Nos permitimos sugerir que más bien esta disposición sancionadora estuviera dentro de la ley reglamentaria y no en un simple reglamento.

El artículo 2o. del Reglamento en estudio establece:

"Los notarios, Cónsules mexicanos en el extranjero y demás funcionarios a quienes incumbe, cuidarán de que en TODA ESCRITURA CONSTITUTIVA DE ASOCIACIONES O SOCIEDADES MEXICANAS, SEAN CIVILES O MERCANTILES, QUE DEBEN ESTAR EN POSIBILIDAD DE ADMITIR SOCIOS EXTRANJEROS Y DE ADQUIRIR EN CUALQUIER FORMA EL DOMINIO DIRECTO SOBRE TIERRAS, AGUAS Y SUS ACCESIONES FUERA DE LA ZONA PROHIBIDA o concesiones de explotación de minas, aguas y combustibles minerales en la República Mexicana, se consigne

expresamente que todo extranjero que, en el acto de la constitución o en cualquier tiempo ulterior, adquiera un interés o participación social en la sociedad, se considerará por ese simple hecho como mexicano respecto de uno y otra, y se entenderá que conviene en no invocar la protección de su Gobierno, bajo la pena en caso de faltar a su convenio, de perder dicho interés o participación, en beneficio de la nación.

Debiéndose SOLICITAR PREVIAMENTE TANTO PARA LA CONSTITUCION, COMO EN CADA CASO DE AQUISICION DE LOS BIENES DE REFERENCIA DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, el permiso que exige la Fracción I del artículo 27 de la Constitución, el cual se expedirá para que se haga uso de él dentro de un PLAZO DE NOVENTA DIAS HABLES, a partir de la fecha de su expedición.

Los encargados de los Registros Públicos, en toda la extensión de la República, deberán abstenerse, bajo la pena de pérdida de empleo, de inscribir las escrituras constitutivas en que no se cumpla con la presente disposición".

Este artículo 2o. establece la necesidad de consignar expresamente en escritura constitutiva de asociaciones y sociedades la Cláusula Calvo.

Por otro lado, es de mucho interés en México, sobre todo para los fedatarios públicos, el conocimiento del segundo párrafo del artículo 2o. antes transcrito en virtud de que previene el necesario permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, permiso que en nuestro medio mexicano se acostumbra in

sertar dentro de la escritura constitutiva de toda sociedad o asociación.

El artículo 2o. por otra parte, también reitera la amenaza de pérdida de empleo u oficio a los fedatarios públicos que infrinjan lo dispuesto en el precepto y la sanción para los registradores públicos en caso de que inscriban en violación a lo establecido en el precepto relativo.

Tanto el artículo 1o. antes examinado como este artículo 2o. son preceptos que complementan las prohibiciones relativas para darles la efectividad necesaria.

Desde luego que les es valdadera la crítica que se hizo en su oportunidad con respecto a la Cláusula Calvo, porque toman como base la eficacia de la Cláusula Calvo, eficacia que es discutida por los países exportadores de capital.

El artículo 3o. del reglamento en estudio establece:

"En general, en todos los casos en que se concedan a extranjeros, asociaciones y sociedades mexicanas, los permisos a que se refiere la fracción I del artículo 27 de la Constitución, su Ley Orgánica y este Reglamento, los notarios y demás funcionarios que expresa el artículo 1o. de este Reglamento, INSERTARAN DICHS PERMISOS EN LAS ESCRITURAS QUE AUTORICEN, BAJO LA PENA DE PERDIDA DE OFICIO; y los encargados del Registro Público se abstendrán de inscribirlas, bajo la misma pena, si no contienen la inserción expresada.

De toda inscripción que se haga en los casos de que se trata, en el Registro Público, el encargado de éste dará aviso

a la Secretaría de Relaciones dentro de los diez días siguientes".

El artículo 3o. establece la necesidad de que se inserte el permiso a que se refieren los artículos 1o. y 2o. del Reglamento en estudio.

También se establece la penalidad para el caso de que se incumpla con la obligación relativa.

El artículo 4o. del Reglamento tiene el siguiente texto:-

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

Establece la necesidad de hacer las inserciones estudiadas en los títulos o certificados de acciones.

El artículo 5o. del Reglamento de que nos ocupamos, establece textualmente:

"LAS ASOCIACIONES Y SOCIEDADES MEXICANAS YA EXISTENTES QUE TENGAN EL DOMINIO DE TIERRAS, AGUAS Y SUS ACCESIONES o concesiones de explotación de minas, aguas y combustibles minerales dentro de la República Mexicana, estarán obligadas para el caso de transmisión de acciones o participaciones a extranjeros, a adoptar como parte integrante de su escritura social o de sus estatutos, la cláusula a que se refiere el ar

tículo 2o. en los términos que este dispone.

Las mismas sociedades y asociaciones, en el CASO DE EMITIR NUEVAS ACCIONES O TITULOS, sea por canje de los anteriores, por aumento de capital social o por cualquier otro concepto, harán constar en los nuevos títulos la referida cláusula".

El precepto transcrito es también un precepto transitorio que establece la situación que corresponde a las sociedades ya constituidas, con el objeto de que éstas también se ajusten con posterioridad a lo establecido por el Reglamento en congruencia con la Ley Reglamentaria de la fracción I del artículo 27, y en congruencia por supuesto también, con lo establecido en la fracción I del artículo 27 constitucional.

El texto del artículo 6o. del Reglamento es el siguiente:

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

El precepto ajusta también a las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros a lo dispuesto por los preceptos anteriores.

El artículo 7o. del Reglamento de que nos ocupamos señala:

"Las SOCIEDADES MEXICANAS constituidas para la ADQUISICION DE FINCAS RUSTICAS CON FINES AGRICOLAS, se sujetarán a las disposiciones siguientes:

I.- No podrán llevar a cabo ninguna adquisición CUANDO EL CINCUENTA POR CIENTO O MAS DEL CAPITAL O INTERES SOCIAL PERTENECIERA A EXTRANJEROS;

II.- Si la SOCIEDAD fuere POR ACCIONES, ESTAS DEBERAN TENER EL CARACTER DE NOMINATIVAS, pudiendo ser transmisibles por cesión ordinaria o por simple endoso, y no se registrará ninguna enajenación de acciones a favor de extranjeros ni las enajenaciones que se hicieren producirán efecto alguno, CUANDO EN VIRTUD DE ELLAS EL CINCUENTA POR CIENTO O MAS DE LAS ACCIONES RESULTE SER DE EXTRANJEROS".

La propiedad rústica representa para los extranjeros mayor número de restricciones y por tanto este precepto del Reglamento esté debidamente coordinado con la inclinación de la legislación mexicana a mayor limitación a extranjeros en materia de propiedad rústica.

El artículo 3o. del Reglamento establece expresamente:

"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución, LAS SOCIEDADES MEXICANAS CONSTITUIDAS PARA EXPLOTAR CUALQUIERA INDUSTRIA FABRIL, MINERA, PETROLERA O PARA ALGUNOTRO FIN QUE NO SEA AGRICOLA, PODRAN ADQUIRIR, poseer o administrar terrenos dentro de la zona prohibida, UNICAMENTE EN LA EXTENSION QUE SEA ESTRICTAMENTE NECESARIA para los estable

cimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán en cada caso; pero siempre con el previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores y CONVINIENDO EXPRESAMENTE EN QUE NINGUNA PERSONA EXTRANJERA, FISICA O MORAL, PODRA TENER PARTICIPACION SOCIAL ALGUNA O SER PROPIETARIA DE ACCIONES de la sociedad. Si por algún motivo, alguna de las personas mencionadas anteriormente, por cualquier evento llegare a adquirir una participación social o a ser propietaria de una o más acciones, contraviniendo así lo establecido en el párrafo que antecede, se conviene desde ahora en que dicha adquisición será nula y, por tanto, cancelada y sin ningún valor la participación social de que se trate y los títulos que la representen, TENIENDOSE POR REDUCIDO EL CAPITAL SOCIAL EN UNA CANTIDAD IGUAL AL VALOR DE LA PARTICIPACION CANCELADA.

Tratándose de SOCIEDADES SIN ACCIONES, LA CLAUSULA ANTES CITADA DEBERA INSERTARSE EN LAS ESCRITURAS CORRESPONDIENTES EN LA SIGUIENTE FORMA: " Ninguna persona extranjera, física o moral, podrá tener participación social alguna en la sociedad. Si por algún motivo, alguna de las personas mencionadas anteriormente, por cualquier evento llegare a adquirir una participación social, contraviniendo así lo establecido en el párrafo que antecede, se conviene desde ahora en que dicha adquisición será nula y, por tanto, cancelada y sin ningún valor la participación social de que se trate y los títulos que la representen, teniéndose por reducido el capital social en

una cantidad igual al valor de la participación cancelada".

Este precepto previene la adquisición de propiedad inmueble por sociedades mexicanas con la limitación de que la adquisición relativa se permita solamente en la extensión estrictamente necesaria para el desarrollo del objeto de la sociedad correspondiente y se requiere el previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores con el convenio relativo a la Cláusula Calvo ya estudiada.

Debe asentarse la limitación correspondiente en las escrituras respectivas.

El artículo 90. del Reglamento expresa textualmente:

"Los individuos extranjeros que adquirieron antes de la vigencia de la ley aquí reglamentada, pero con posterioridad al 10. de mayo de 1917, el cincuenta por ciento o más del interés o capital social en cualesquiera sociedades mexicanas que posean fincas rústicas con fines agrícolas, podrán conservar hasta su muerte tal representación.

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

Es un precepto transitorio que conserva derechos adquiri

dos pero que previene hacia el futuro la desaparición de esos derechos adquiridos con la muerte de la persona. Tratándose de personas morales se da un plazo de diez años de respeto a esos derechos adquiridos.

El artículo 10 tiene el siguiente texto:

"En el caso del artículo 50. de la Ley, si el poseedor de los derechos a que el mismo se refiere, fuere una sociedad extranjera o una sociedad mexicana con socios extranjeros, tales derechos podrán ser conservados por dicha sociedad, por todo el tiempo de su subsistencia conforme a la escritura constitutiva".

También es un precepto transitorio que respeta derechos adquiridos.

El artículo 11 estipula:

"En los casos mencionados en el segundo párrafo del artículo 60. de la Ley, si es imposible hacer la enajenación dentro del plazo que dicha disposición señala, porque haya, por ejemplo, un juicio sobre nulidad de testamento, y que ese juicio no termine dentro de cinco años contados desde la muerte del autor de la herencia o en cualquiera otra situación análoga en que exista la imposibilidad de que se trata, y siempre que ésta sea inculpable, la Secretaría de Relaciones queda facultada para prorrogar ese plazo por el término necesario para que desaparezca la imposibilidad.

La misma facultad tendrá cuando el propio supuesto se realice en los casos a que se refiere el artículo siguiente".

"También se trata de una disposición transitoria que respeta derechos adquiridos.

El artículo 12 del Reglamento regula lo siguiente:

"Siempre que sea obligatoria conforme a este Reglamento y a la Ley a que se refiere, la enajenación de bienes raíces, concesiones o intereses o participaciones sociales determinadas, transcurrido el plazo señalado para la enajenación y la prórroga que determine el artículo 11, sin que el propietario efectúe la propia enajenación, la Secretaría de Relaciones consignará el asunto al Procurador General de la República para que éste proceda a promover el juicio respectivo, conforme al Código de Procedimientos Federales, hasta obtener el remate de los bienes expresados, remate que deberán ordenar los tribunales. El producto de éste, deducidos los gastos del procedimiento, se entregará al extranjero propietario o a quien sus derechos representa, y si rehusare recibirlo, se mandará depositar".

Este dispositivo señala un procedimiento para hacer efectiva la salida de los bienes de manos de los extranjeros cuando ya ha pasado el plazo relativo al respeto de sus derechos adquiridos.

El artículo 13 establece expresamente:

"Las disposiciones del artículo 4o. de la Ley y las relativas de este Reglamento, no servirán respecto de los contratos de colonización celebrados por el Gobierno Federal con anterioridad a la vigencia de la misma Ley. Tampoco afectarán los

contratos que en lo sucesivo celebre el Gobierno para el fraccionamiento de latifundios con fines de colonización".

Este precepto confirma la excepción en tratándose de colonización. La colonización ya en la actualidad pertenece al pasado. De todas maneras fue una excepción no considerada dentro de la Constitución.

El artículo 14 establece:

"Las manifestaciones a que se refiere el artículo 7o. de la Ley materia de este Reglamento, contendrán:

I.- El nombre y apellido o razón social y domicilio del dueño;

II.- La naturaleza y descripción de los bienes o derechos que se manifiesten;

III.- La descripción del título de adquisición, necesaria para identificarlo, incluyendo la fecha".

Este es un típico precepto reglamentario puesto que señala los requisitos que deben contener las manifestaciones a que se refiere el artículo 7o. de la Ley Reglamentaria de la fracción I del artículo 27 Constitucional.

El artículo 15 expresa:

"Los formularios para las manifestaciones serán repartidos a todos los Presidentes Municipales de la República, en número bastante, para que los extranjeros que residan en la demarcación respectiva, puedan hacer oportunamente sus manifestaciones.

Estos se presentarán por duplicado a la Secretaría de

Relaciones, devolviéndose al manifestante un ejemplar con la fecha autorizada de la presentación, para que le sirva de resguardo".

También es un precepto totalmente reglamentario y complementa el precepto anterior.

El artículo 16 estipula:

"La declaración de la nulidad que establece el artículo 80. de la ley, será hecha por los Tribunales Federales competentes, a petición del Ministerio Público, quien obrará por instrucciones de la Secretaría de Relaciones. En todo caso, se oír al respectivo interesado".

Este precepto establece el procedimiento para hacer la declaración de nulidad de pleno derecho de que nos ocupamos cuando examinamos el artículo 80. de la Ley Reglamentaria de la fracción I del artículo 27 de la Constitución. En todo caso lo que trata este dispositivo es de que se respete la garantía de audiencia antes de realizarse el acto de privación.

Expresa el artículo 17 del Reglamento:

"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 cien kilómetros de la frontera o de cincuenta kilómetros de las costas, siempre que se llenen las condiciones siguientes:

I.- Que la extensión del terreno no exceda de doscientas 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 llegare a realizarse, el Gobierno Federal ordenará la venta, en remate público, de los bienes de que se trata, a menos de que éstos fueren enajenados antes de los referidos seis años a favor de individuos o compañías capacitadas para adquirirlos".

Contra lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en cuanto a la prohibición en las zonas fronterizas y costeras, este precepto permite la adquisición a colonos; el colono no deja de ser extranjero, por lo que este precepto va en contra del texto constitucional.

El artículo 18 del reglamento en estudio establece:

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

Este precepto tiene como finalidad únicamente que se respete la garantía de irretroactividad de la ley consagrada en el primer párrafo del artículo 14 constitucional.

CAPITULO VII
OTRAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

1.- CIRCULAR DE 31 DE MAYO DE 1926.

La Secretaría de Relaciones Exteriores comunicó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que el C. Presidente de la República, con fecha 30 de abril de 1926, dictó un acuerdo en el que, con objeto de defender la jurisdicción de la Nación Mexicana sobre los bienes y negocios que están dentro de su territorio, tuvo a bien acordar que en todos los contratos, concesiones o permisos que celebren o den las diferentes Secretarías de Estado, Departamentos, oficinas especiales y demás dependencias, ya sea directamente o por medio de representantes debidamente facultados, con particulares o compañías extranjeras o en las que puedan tener participación los extranjeros, se incluya como base de contrato, concesión o permiso de que se trate, la siguiente cláusula: " El contratante (o concesionario) declara expresamente que para todos los efectos de este contrato (o concesión), conviene en considerarse como mexicano, y que por lo tanto no tendrá, con relación a la validez, interpretación y cumplimiento del mismo contrato, más derechos o recursos que los que las leyes mexicanas conceden a los ciudadanos de la República. Por consiguiente, renuncia a todos los derechos que le competen como extranjero y se compromete especialmente a no pedir, para todo lo relativo a este contrato (o concesión) la intervención diplomática de su país. Conviene también las dos partes contratantes en que esta cláusula es una condición esencial del contrato (o concesión) presente y que su no aceptación, o su

no observancia, lo (o la) nulifica por completo, exponiendo, además, al contratante particular a perder en favor de la nación cualesquier trabajos o gastos que haya hecho en cumplimiento del mismo contrato (o concesión)".

"Si las partes contratantes se negaren a firmar la cláusula anterior, no se otorgará la concesión o celebrará el contrato de que se trata. La disposición anterior no se refiere a los contratos, concesiones o permisos dados a extranjeros sobre bienes raíces y sus concesiones, pues esta clase de operaciones quedan sujetas a lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, así como las disposiciones legales que de tal artículo se derivan"...

La circular anterior a pesar del tiempo transcurrido desde su expedición debemos considerar que esté vigente pues no ha habido disposición posterior que la haya revocado. Se explica por sí misma y en realidad consagra la Cláusula Calvo, aunque como lo hemos advertido con anterioridad se ha discutido la validez de la Cláusula Calvo en cuanto a los derechos del país del que proviene el extranjero para protegerlo aún en contra de la voluntad del extranjero y a pesar de las renunciaciones que el extranjero haya realizado con anterioridad.

2.- CIRCULAR DE 28 DE AGOSTO DE 1926.

El 28 de julio de 1926 el C. Presidente de la República - edición el acuerdo de 30 de abril de 1926 en los siguientes términos:

"Cuando el contratante o concesionario (persona física o moral), sea mexicano, se expresará en el mismo contrato o concesión que el mismo contratante o concesionario o la compañía o sociedad que, en su caso, se organice para la explotación del contrato o de la concesión, seguirán siempre considerándose como mexicanos, aún cuando alguno o algunos de los miembros o accionistas de dicha sociedad sean extranjeros, y que se sujetarán exclusivamente a los tribunales de la República en todos los negocios cuya causa y acción tenga lugar dentro de su territorio; que la sociedad misma y los extranjeros y los sucesores de éstos que tomaron parte en sus negocios, sea como miembros o accionistas o con cualquier otro carácter, serán considerados como mexicanos en cuanto a la sociedad se refiera; que nunca podrán alegar, respecto a los títulos o negocios relacionados con la sociedad, derechos de extranjería bajo ningún pretexto; que sólo tendrán los derechos y medios de hacerlos valer que las leyes de la República conceden a los mexicanos; y, por consiguiente, no podrán tener ingerencia alguna los agentes diplomáticos extranjeros en nada que se refiera a la sociedad"...

Esta circular complementa lo estatuido en la anterior, previendo el cambio de situación de una sociedad mexicana o el cambio de situación de un nacional mexicano en cuanto a su nacionalidad considerada ésta directa o indirectamente.

3.- RESOLUCION DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIO -

RES. DEL DIA 11 DE OCTUBRE DE 1926.

La Secretaría de Relaciones Exteriores en respuesta a una consulta del Consejo de Notarios de la ciudad de México, en relación a contratos de arrendamiento de inmuebles por extranjeros o sociedades mexicanas con socios extranjeros, resolvió que sólo en los casos en que dichos arrendamientos sean por un término de diez años o más, es necesario ocurrir a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y en caso de que sea por término menor de diez años no es necesario obtener permiso de la propia Secretaría de Relaciones Exteriores.

6.- DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944.

El decreto de 29 de junio de 1944, publicado en diario oficial de 7 de julio del mismo año, siendo Presidente de la República Manuel Avila Camacho, estableció la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes a extranjeros, y para la constitución o modificación de sociedades mexicanas que tengan o tuvieran socios extranjeros.

Muy interesante en verdad resulta la lectura de los considerandos del decreto relativo. El decreto obedecía a la situación de emergencia en que se encontraba nuestro país durante la segunda guerra mundial. Dicho estado de guerra, originaba una notable afluencia de capitales procedentes del exterior, que huían de sus respectivos países por las restricciones derivadas de la misma guerra, y que podrían emplearse con facilidad en adquisiciones y acaparamiento de determinados inmuebles y empresas agrícolas, ganaderas, forestales, industriales y comerciales, con perjuicio de la conveniente distri

bución de nuestra propiedad territorial, y de la debida participación de los mexicanos en el desenvolvimiento económico de la República.

Con base en lo anterior el decreto estableció en el artículo lo. que durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretada el lo. de julio de 1942, 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 cualquiera actividad, industrial, agrícola, ganadera, forestal, de compra venta o de explotación, con cualquier fin, de bienes inmuebles rústicos o urbanos, o de fraccionamiento 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 accesorios 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 párrafo final del artículo lo. del Decreto en estudio

estableció que para los efectos de este Decreto, se asimilana las adquisiciones a que se refieren los incisos a), b), c) y d), 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.

En el artículo 2o. del Decreto en estudio se estableció que durante el período a que se refiere el artículo 1o., será necesario el permiso previo, que en cada caso otorgua la Secretaría de Relaciones Exteriores:

I.- Para 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.- Para la modificación o transformación de las sociedades mexicanas ya existentes o que en lo futuro se constituyan y tengan las características señaladas en el inciso anterior, especialmente cuando por ellas:

a).- Se substituyan socios mexicanos por socios extranjeros;

b).- Se veríe en cualquier forma el objeto social.

III.- Para concertar operaciones de compraventa de acciones o de partes de interés por virtud de las cuales pase a socios extranjeros el control de alguna de las empresas a que este artículo se refiere.

De interés muy relevante resulta la fracción III del artículo 3o. de este Decreto al establecer:

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 que 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.

La Secretaría de Relaciones Exteriores dispensará del cumplimiento de los requisitos a que aluden los incisos a y b de esta fracción a las empresas que se organizan para el establecimiento en el país de una nueva explotación industrial.

El artículo 5o. del mismo Decreto establece que los actos llevados a cabo en contravención a las disposiciones de este Decreto no producirán efectos 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.

Cualquiera persona podrá denunciar la celebración de estos actos.

El artículo 6o. establece prohibición a los fedatarios públicos y a los registradores para que no autoricen, no registren ni inscriban escrituras, documentos o actos que infrinjan las disposiciones del Decreto.

Este Decreto de 29 de junio de 1944, en principio, tuvo una duración que se pensaba se limitaría a la época de emer-

gencia pero en realidad sigue en vigor. Sobre este particular, estimamos pertinente transcribir lo que al respecto indica José Luis Siqueiros (Síntesis del Derecho Internacional Privado, obra citada, páginas 44. y 45):

"Al terminar el estado de guerra y mediante Decreto, promulgado por el Ejecutivo Federal de 28 de septiembre de 1945, se restablecieron las garantías individuales, quedando sin efecto los decretos dictados en uso de facultades extraordinarias. Solamente subsistieron, en los términos del artículo 6o. del mencionado decreto, aquellas disposiciones relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica del país. Mediante una extensiva interpretación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, ha estimado que el Decreto del 29 de junio de 1944 afecta la "vida económica del país y en cumplimiento del mismo ha seguido ejerciendo las mismas facultades que le fueron otorgadas".

Más adelante el mismo tratadista José Luis Siqueiros (obra citada página 46) indica que: "...Numerosos estudios suscitados algunos por la Barra Mexicana de Abogados, han demostrado la falta de vigencia e inconstitucionalidad del Decreto del 29 de junio de 1944, los notarios, abogados y particulares en general, impulsados por motivaciones prácticas, no impugnan en juicios de amparo la intervención de Relaciones Exteriores y aceptan fácilmente las limitaciones y normas que va señalando dicha dependencia federal. Sin embargo, en las ocasiones en que la Suprema Corte de Justicia ha tenido oportunidad de exa-

minar la constitucionalidad del mencionado Decreto, ha concedido el amparo a las empresas quejosas declarando que el mismo "no se encuentra en vigor".

7.- ALGUNAS DISPOSICIONES LEGALES.

I.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

El artículo 30. fracción VII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado otorga facultades a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones, para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles ubicados en el país; para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales o 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, para aceptar socios extranjeros y adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos.

II.- LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACIÓN.

El artículo 30 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización establece que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo lo. título primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las restricciones que la misma impone.

Este precepto refrenda lo establecido en los artículos lo. y 33 de la Constitución y le da al extranjero la posibilidad -

de gozar de la garantía individual consistente en el derecho de propiedad pero con las restricciones que la propia Constitución establece.

El artículo 33 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización establece que los extranjeros y las personas morales extranjeras, así como las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, no puedan obtener concesiones ni celebrar contratos con los Ayuntamientos, Gobiernos locales, ni autoridades federales sin previo permiso de la Secretaría de Relaciones, el cual podrá concederse siempre que los interesados convengan ante la propia Secretaría en considerarse como mexicanos respecto de dichos contratos, y en no invocar, por cuanto a ellos se refiere, la protección de sus Gobiernos, bajo la pena que en cada caso establecerá la Secretaría de Relaciones.

El artículo 34 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización estipula que las personas morales extranjeras no puedan adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones, ni obtener concesiones para explotación de minas, aguas ecombustibles minerales en la República Mexicana, salvo los casos en que expresamente lo determinen las leyes.

El artículo 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización establece que sólo la Ley Federal puede modificar y restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros. Esta primera parte del artículo 50 es muy interesante en atención a que puede dudarse sobre el alcance y validez que tie-

nen disposiciones no legales que restringen el derecho de los extranjeros. Debemos considerar que cualquier restricción a extranjeros debe establecerse en la ley que tiene como base la fracción XVI del artículo 73, de la Constitución.

Para renunciar a la nacionalidad mexicana conforme al artículo 53 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización es necesario que las personas que renuncien a la nacionalidad mexicana, si poseen bienes inmuebles en el territorio mexicano, hagan la renuncia a que se refiere la fracción I del artículo 27 constitucional.

III.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.

El artículo 14 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales establece que los bienes inmuebles, sitos en el Distrito y Territorios Federales, y los bienes muebles que en ellos se encuentren, se registrarán por las disposiciones de este Código aún cuando los dueños sean extranjeros.

Considera el artículo 773 del ordenamiento civil citado: los extranjeros y las personas morales, para que puedan adquirir la propiedad de bienes inmuebles, observarán lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias.

En los términos del artículo 2274 del mismo ordenamiento los extranjeros y las personas morales no pueden comprar bienes raíces sino sujetándose a lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en sus Leyes Reglamentarias.

CAPITULO VIII
LOS FIDEICOMISOS SOBRE INMUEBLES SITUADOS
EN ZONAS PROHIBIDAS.

1.- ACUERDO DEL PRESIDENTE CÁRDENAS DE 22 DE NOVIEMBRE-
DE 1937.

Nos informa Roberto Molina Pasquel ("El Fideicomiso de inmuebles en las zonas prohibidas, en favor de extranjeros". - Revista "El Foro".- Enero-marzo, 1954, páginas 33 y 34), que el Sr. Presidente Lázaro Cárdenas, dictó un acuerdo a la Secretaría de Relaciones Exteriores que no se publicó en el Diario Oficial de la Federación, en cuyas consideraciones expresa:

"...Que es necesario fomentar el desarrollo económico de las zonas situadas dentro de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta kilómetros a lo largo de las playas, a los que se refiere en el último párrafo de la fracción I del artículo 27 constitucional; que este desarrollo pueda facilitarse fomentando el establecimiento de empresas que se dediquen a la industria hotelera y de turismo en las propias zonas, así como permitiendo que los extranjeros adquirieran en las mismas la posesión pacífica, el uso y el usufructo de inmuebles urbanos para fines residenciales" "...Ni la Constitución ni sus leyes reglamentarias contienen disposición alguna que prohíba a los extranjeros y a las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, la adquisición del goce o el usufructo de bienes urbanos en la zona prohibida, ya que la prohibición constitucional se refiere al dominio directo al cual, necesariamente, corresponde la "nuda propiedad" "...tampoco existe prohibición constitucional para que las instituciones nacionales de crédito...adquieran el do

minio directo sobre bienes inmuebles en la zona prohibida para el sólo fin de conceder la posesión y el usufructo de los mismos a particulares mediante contratos de fideicomiso..."

Con base en esas razones el acuerdo autorizó a la Secretaría de Relaciones Exteriores para otorgar permisos a instituciones nacionales de crédito, quienes en fideicomiso adquirirían el dominio directo de bienes urbanos en la zona prohibida, para transmitir su posesión, goce o usufructo a particulares mediante fideicomiso, pero no entregando el dominio directo a los extranjeros.

2.- ACUERDO DEL PRESIDENTE MANUEL AVILA CAMACHO.

El 6 de agosto de 1941 el presidente Manuel Avila Camacho dictó un acuerdo a la Secretaría de Relaciones Exteriores en donde se dijo: (véase a Roberto Molina Pasquel, obra citada, página 34) "...ha sido benéfica para el progreso de las zonas litorales del país, la concesión de permisos a las instituciones nacionales de crédito para adquirir bienes inmuebles urbanos dentro de la zona prohibida para su adquisición por extranjeros, con objeto de transmitir la posesión, goce o usufructo de los bienes adquiridos, mediante contratos de fideicomiso, a particulares extranjeros o a empresas nacionales con socios extranjeros" y que "gracias a esos permisos, se ha facilitado el establecimiento de negocios turísticos y de hospedaje..."

Una modalidad con respecto al acuerdo del Presidente Cárdenas: se continuaban otorgando los permisos pero se exigía a

Las instituciones nacionales fiduciarias, que bajo su responsabilidad, hicieran manifestación de los datos identificados del extranjero beneficiario, reservándose la Secretaría de Relaciones Exteriores el derecho de conceder o de negar el permiso, conforme a su criterio. Los permisos se autorizaban por el plazo máximo de 25 años, transcurridos los cuales debía ser vendido el inmueble fideicometido. La propia Secretaría de Relaciones Exteriores estaba obligada a llevar un registro especial de permisos y cuando se violaran las condiciones de la operación, la Procuraduría General de la República, debería promover la inmediata cancelación. Los permisos se limitarían a inmuebles en las zonas costeras.

3.- MODIFICACION DEL AÑO DE 1937.

Roberto Molina Pasquel, (obra citada página 36) nos informa que Nacional Financiera, en el año de 1937, en virtud de una solicitud de una empresa fraccionadora de terrenos en Acapulco, se dirigió a la Secretaría de Relaciones Exteriores en solicitud de permiso para intervenir como institución fiduciaria en fideicomisos constituidos por vendedores de terrenos, en el puerto de Acapulco, para el beneficio de extranjeros, consistente en el uso y goce de residencias a levantar sobre dichos terrenos.

La autorización respectiva la concedió la Secretaría de Relaciones Exteriores pero posteriormente decidió no otorgar más permisos y poco después revocó esa negativa.

Nos dice Roberto Molina Pasquel (obra citada página 36):

"De entonces para acá, alternativamente, se han concedido y negado tales permisos; pero de los bancos de la Capital, es probablemente Nacional Financiera, S.A., quien mayor número de estas operaciones fiduciarias ha celebrado, que hasta la fecha suman un total de once".

"Informes obtenidos en los departamentos fiduciario y legal de dicha institución, nos indican que el último fideicomiso que se constituyó con inmuebles en la zona prohibida para beneficio de extranjeros, se otorgó el 4 de diciembre de 1940, pero que hasta la fecha todos esos fideicomisos han sido cancelados; es decir, se han extinguido por enajenación que ha hecho la fiduciaria con acuerdo del beneficiario (el último de 1946), en favor de personas capacitadas para adquirir la plena propiedad en la zona prohibida".

"Las razones mantenidas por el departamento de fideicomiso y aceptadas por el consejo a partir de 1937, para aceptar la intervención fiduciaria como se explica, son fundamentalmente las mismas que ha tenido en cuenta la doctrina mexicana, a saber: la consideración de que por "dominio directo" debe entenderse la nuda propiedad de inmuebles, y que la Constitución General no prohíbe a los extranjeros el uso y goce de fincas en la zona prohibida".

Ricardo Méndez Silva (obra citada, página 93), cita a José Luis Siqueiros quien señala que actualmente la Secretaría de Relaciones Exteriores, permite el fideicomiso en favor de extranjeros dentro de la franja prohibida, siempre y

cuando la institución fiduciaria demuestre que sus estatutos sociales han sido modificados de acuerdo con lo establecido en el Decreto Presidencial publicado el 30 de diciembre de 1965.

José Luis Siqueiros (Síntesis de Derecho Internacional-Privado.- Obra citada, página 41) sostiene sobre el tema de los fideicomisos:

"La Secretaría de Relaciones Exteriores sigue actualmente una tendencia liberal en esta materia, permitiendo el fideicomiso en favor de extranjeros en zonas prohibidas cuando la Institución fiduciaria compruebe que sus estatutos sociales han sido reformados en los términos del Decreto Presidencial publicado el 30 de diciembre de 1965, es decir, que ha excluido de su capital social a entidades financieras del exterior o agrupaciones de personas extranjeras, físicas o morales, cualquiera que fuera la forma que revistan, directamente o a través de interpósita persona".

4.- ACUERDO DE 30 DE ABRIL DE 1971.

En el diario oficial de 30 de abril de 1971, el Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez, emitió un acuerdo que autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las Instituciones Nacionales de Crédito, los permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, en fronteras o costas.

Se expresen como motivos del acuerdo correspondiente -

los siguientes:

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

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

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

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

"Que la operación del fideicomiso, como está regulada -

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

"Que a partir del Acuerdo del C. Presidente de la República General de División Lázaro Cárdenas, de 22 de noviembre de 1937 y del Acuerdo del C. Presidente de la República General de División Manuel Avila Camacho, de 6 de agosto de 1941, se había venido utilizando el fideicomiso con distintas modalidades para permitir a los extranjeros la utilización y el aprovechamiento de bienes inmuebles en las zonas fronterizas y costeras, sin que hasta el presente se hubiera integrado una política definida para establecer los límites y las condiciones de su autorización;

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

"Que es propósito del Ejecutivo a mi cargo, dentro de-

Las normas establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la Secretaría de Relaciones Exteriores pueda autorizar la constitución de este tipo de fideicomisos, previa opinión que emita una Comisión Consultiva Intersecretarial que estudie la conveniencia económica y social que tenga para la Nación la realización de estas operaciones por conducto de instituciones de crédito nacionales o privadas, que en todo caso conserven la propiedad de los inmuebles..."

TEXTO DEL ACUERDO:

"PRIMERO.- Se autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que en uso de la facultad discrecional que otorga al Estado la fracción I del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resuelva en cada caso sobre la conveniencia de conceder a las instituciones nacionales de crédito los permisos a que se refiere el Artículo 2o. de la Ley Orgánica de dicha fracción, para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, que se encuentren ubicados en la faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, o en la zona de cincuenta kilómetros a lo largo de las playas del país, siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir exclusivamente la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre los inmuebles, pudiendo emitir para estos fines -

certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables.

"SEGUNDO.- Cuando a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores la naturaleza y características de las operaciones materia del fideicomiso hagan aconsejable la intervención de una institución de crédito privada, con el carácter de fiduciario, podrá autorizarle la constitución del fideicomiso con las modalidades que expresamente señala, siempre que se salvede el interés público.

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

"CUARTO.- En los fideicomisos a que este Acuerdo se refiere, la institución fiduciaria conservará siempre la propiedad de los inmuebles; tendrá la facultad de arrendar dichos inmuebles por plazos no superiores a diez años; la duración del fideicomiso en ningún caso excederá de treinta años; a la extinción del mismo la institución fiduciaria sólo podrá transmitir la propiedad de los inmuebles a personas que

conforme a las leyes vigentes estén capacitadas para adquirir la y se reservará el Gobierno Federal la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de los fines del fideicomiso.

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

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

Consideramos conveniente establecer los puntos característicos del Decreto de 30 de abril de 1971:

1.- La autoridad competente para extender permisos a instituciones nacionales de crédito para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes en la zona prohibida es la Secretaría de Relaciones Exteriores.

2.- La Secretaría de Relaciones Exteriores estudia cada caso y goza de una facultad discrecional para conceder o negar los permisos.

3.- Para que se otorguen los permisos se requiere que los inmuebles se destinen a la realización de actividades industriales o turísticas.

4.- La utilización y aprovechamiento de bienes por los fideicomisarios en la zona prohibida no constituyen derechos reales sobre inmuebles a favor de ellos, y con ese fin se extienden certificados de participación inmobiliaria nominativos y no amortizables.

5.- La Secretaría de Relaciones Exteriores fija al fideicomiso las modalidades que estime pertinentes para salvaguardar el interés público.

6.- El Decreto crea la Comisión Consultiva Intersecretarial integrada por representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio y del Departamento de Turismo.

La COMISION CONSULTIVA INTERSECRETARIAL tiene como función emitir opinión sobre las solicitudes que le turne la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución de los fideicomisos. La Comisión Consultiva Intersecretarial de

be considerar los aspectos económicos y sociales que implique la realización de dichas operaciones.

7.- La propiedad de los inmuebles la conserva la institución fiduciaria. La institución fiduciaria puede rentar los inmuebles por plazos no superiores a diez años y la duración del fideicomiso en ningún caso excederá de treinta años. A la extinción del fideicomiso la institución fiduciaria sólo podrá transmitir la propiedad de los inmuebles a personas que conforme a las leyes vigentes estén capacitadas para adquirirla y se reservará el Gobierno Federal la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de los fines del fideicomiso.

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

ra adquirir el inmueble fideicometido.

9.- Los derechos derivados del fideicomiso los pueden adquirir los extranjeros sin permiso de Gobernación en virtud de que no constituyen derechos reales.

El Licenciado Oscar Galeano, Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tuvo una importantísima intervención en una Mesa Redonda organizada por el Instituto Mexicano de Derecho Internacional Privado en el mes de junio de 1972. Mesa Redonda en donde se trató el tema de los fideicomisos de inmueble situados en zonas prohibidas. De su intervención entresacaremos algunas frases que juzgamos de mucha trascendencia.

En opinión de Oscar Galeano (Memoria de la Mesa Redonda sobre los fideicomisos sobre inmuebles situados en zonas prohibidas, Instituto Mexicano de Derecho Internacional Privado, junio de 1972, página 37): "...Constituye un importante instrumento de fomento económico para dar un mayor impulso y desarrollo a las zonas fronterizas y costeras dentro de los preceptos inalterables de la Constitución" "...cobra plena significación, al afán nacionalista de incorporar estas zonas al desarrollo económico de México, a través del fideicomiso como el medio más adecuado, correcto y legal para recibir en nuestro país la sana inversión extranjera y en cierto modo para ceptar estos recursos importantes en el uso y aprovechamiento de los inmuebles a los beneficiarios, sin transmitirles en ningún caso la propiedad ni crear en su favor derechos reales".

Sostiene Oscar Galeano (obra citada, página 38) que entre las finalidades estuvo la de eliminar el uso de diversos procedimientos violatorios como las adquisiciones por interpósitas personas y otros medios subrepticios que de hecho representan una inversión extranjera disfrazada mediante los convenios secretos que propician el fraude de manera mutua y recíproca entre los inversionistas extranjeros y los mexicanos sin escrúpulos que se han prestado a la maniobra.

Consideramos que la intervención del Lic. Oscar Galeano tuvo la virtud de precisar el alcance pragmático del acuerdo de fideicomisos en las zonas prohibidas cuando en la parte relativa estableció:

"A un año de vigencia de este Acuerdo, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha expedido, previa la opinión de la Comisión Consultiva Intersecretarial, que ha sesionado en diecinueve ocasiones, 408 permisos para la constitución de fideicomisos con fines turísticos e industriales, es decir, con un promedio de más de uno diario, de los cuales 390 son para el uso de casa habitación, 11 para el establecimiento de complejos turísticos y 7 con el fin de realizar actividades industriales. Dignas de mención son los autorizados para desarrollar complejos turísticos, con inversiones de varios millones de pesos, tales como el de la península externa del Valle de San Quintín, en Ensenada, Baja California, donde se realizarán obras de infraestructura, carreteras interiores, aeropuerto internacional, planta de tratamiento y construc -

ción de unidades habitacionales, hoteles y villas; en Mazatlán, Sinaloa, para el desarrollo de otro conjunto turístico; a un costado de la Bahía de Manzanillo en Colima, para hoteles y condominios; en San Blas, Nayarit, conjunto de casas habitación; en Tampico el Alto, Veracruz, campo turístico para pensionados; en Acapulco, Guerrero, un hotel y condominios; y en Bahía Kino, Sonora, para 64 unidades habitacionales con fines turísticos".

"Entre los industriales, merece atención el que se va a constituir en Minatitlán, Colima, para el Consorcio Minero Peña Colorada, en el que se va a exportar, beneficiar y aprovechar, mineral ferrífero".

Si me fuera permitido emitir una opinión personal producto de la situación de contacto directo en que al autor de esta tesis se encuentra por residir en una de las zonas fronterizas, como es la ciudad de H. Matamoros, podemos dejar asentado que en virtud de los fideicomisos, se ha visto un incremento en el monto de los salarios de la clase trabajadora y una mayor demanda de mano de obra clasificada. Las consecuencias económicas no se puede predecir, pues se requiere la especialidad en ese aspecto y el conocimiento de los resultados prácticos desde el punto de vista del fomento o actividades dentro de las zonas prohibidas. Indudablemente que el autor de esta tesis ha contemplado la creación de empresas que tengan como base el Acuerdo Presidencial relativo que les permite usufructuar tierras aunque no pueden-

adquirir en relación con ellas por prohibirlo el precepto -
constitucional ni el dominio directo sobre tierras o inmue-
bles ubicados en la zona prohibida.

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

PRIMERA.- En México, en la época colonial, no fué el derecho de propiedad una prerrogativa absoluta, sino que, sufrió limitaciones.

SEGUNDA.- La legislación constitucional en materia de propiedad, en el México Independiente, se presentó hacia los extranjeros sumamente liberal y estableció un trato igualitario a nacionales y extranjeros.

TERCERA.- La liberalidad de trato a extranjeros llegó al extremo, en la Ley de Nacionalidad y Extranjería de 1886, y permitió a los extranjeros la adquisición de bienes sin necesidad de que éstos residieran en nuestro país.

CUARTA.- La doctrina se inclina por reconocer a los países- el poder jurídico de reglamentar en su territorio la condición jurídica de los extranjeros pero, la doctrina es unánime en el sentido de que tal facultad de regulación jurídica no puede ejercerse arbitrariamente y debe reconocerse a los extranjeros un mínimo de derechos.

QUINTA.- El mínimo de derechos de los extranjeros comprende el derecho de propiedad, no obstante, ese derecho puede limitarse por la legislación interna de los Estados.

SEXTA.- Circunstancias especiales justifican el establecimiento de restricciones al derecho de propiedad consagrado a favor de los extranjeros.

SEPTIMA.- La afiliación de nuestro país a la cabeza de Estados que limitan el derecho de propiedad de incuales a favor de extranjeros, no es una excepción en virtud de que la dog

trina registra una tendencia mundial de la legislación de los países a establecer limitaciones a los derechos de los extranjeros respecto de propiedad sobre inmuebles.

OCTAVA.- La existencia de restricciones sobre el derecho de propiedad de extranjeros sobre inmuebles tiene en México una experiencia de nuestro país como sujeto pasivo de interposiciones diplomáticas, que han pretendido proteger presuntos derechos de extranjeros.

NOVENA.- Nuestro país suscribió la Convención de la Habana de 1923, sobre Condiciones de los Extranjeros, y tuvo la precaución de reservarse la facultad de establecer restricciones a extranjeros en materia del derecho de propiedad sobre inmuebles.

DECIMA.- Consideramos que el sistema mexicano establece restricciones al derecho de propiedad y al hacerlo no es contrario a la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

DECIMA PRIMERA.- México no suscribió los Tratados de Montevideo ni el Código de Bustamante pero, si los hubiera suscritos nuestro país hubiera conservado su derecho a establecer las restricciones que actualmente establece su legislación interna constitucional y ordinaria.

DECIMA SEGUNDA.- Las Conferencias de Bucareli, con sus consecuentes Convenciones de Reclamaciones constituyeron incidentes internacionales que seguramente influyeron en la regulación que establece restricciones del derecho de propiedad de extranjeros sobre inmuebles.

DECIMA TERCERA.- Una interpretación coordinada de lo establecido en los artículos 1o. y 33 Constitucional, lleva a considerar que los extranjeros gozan de las garantías individuales concedidas a los mexicanos, y entre ellas, disfrutan la garantía relativa al derecho de propiedad, aunque, con base en la propia Constitución se establecen limitaciones a los derechos de los extranjeros sobre bienes inmuebles.

DECIMA CUARTA.- En el artículo 73 Constitucional fracción XVI se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de condición jurídica de extranjeros, es decir, la ley federal es la apta para regir la condición jurídica de los extranjeros en materia de propiedad.

DECIMA QUINTA.- La regulación jurídica al régimen de propiedad de los extranjeros no podrá hacerse en reglamentos, en leyes de las entidades federativas, ni en disposiciones administrativas del Poder Ejecutivo o decretos de éste. Solamente, a través de estas últimas disposiciones el Ejecutivo podrá detallar la reglamentación establecida en disposiciones ordinarias o constitucionales federales.

DECIMA SEXTA.- En los párrafos del 1o. al 5o. del artículo 27 Constitucional, no hay referencia de trato entre nacionales y extranjeros.

DECIMA SEPTIMA.- Es en el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución donde se plantea un trato diverso a los extranjeros respecto a los mexicanos.

DECIMA OCTAVA.- La fracción I del artículo 27 constitucional

hace una exclusión relativa a los extranjeros, en cuanto a que, condiciona la adquisición de la propiedad por extranjeros al cumplimiento del requisito previo conocido doctrinalmente como Cláusula Calvo.

DECIMA NOVENA.- En una segunda parte de la fracción I del artículo 27 Constitucional se establece una prohibición absoluta a los extranjeros. Fija una zona prohibida de cien kilómetros en las fronteras y de cincuenta kilómetros en las costas, en que no podrán adquirir inmuebles los extranjeros, lugares en los que no se puede adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

VIGESIMA.- La fracción I del artículo 27 Constitucional establece la posibilidad de que los extranjeros adquieran la propiedad privada fuera de la zona prohibida para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

VIGESIMA PRIMERA.- Respecto a la Cláusula Calvo se estima que es necesario buscar una fórmula más consistente que la simple renuncia de los extranjeros a invocar la protección de sus gobiernos puesto que los gobiernos extranjeros no renuncian a su derecho de proteger a esos extranjeros.

VIGESIMA SEGUNDA.- Se recomienda la formulación de un mapa lo más detallado posible en el que se precise el alcance de la zona prohibida a los extranjeros para evitar confusiones o la posibilidad de que adquiriesen inmuebles dentro de la faja prohibida.

VIGESIMA TERCERA.- El artículo 10. de la Ley Reglamentaria-

de la fracción I del artículo 27 de la Constitución va más allá de la fracción reglamentada puesto que no permite a los extranjeros que sean socios de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma zona. Es justificada la disposición reglamentaria pero, desde un punto de vista netamente jurídico, es aconsejable la reforma al texto constitucional para evitar disparidad.

VIGESIMA CUARTA.- El artículo 6o. de la Ley Reglamentaria de la fracción I del artículo 27 Constitucional, previene la posibilidad de que una persona extranjera adquiera por herencia bienes cuya adquisición estuviera prohibida por el artículo 27 Constitucional. En este caso, la disposición reglamentaria permite que se autorice la adquisición y se registre la escritura. La adquisición está condicionada a que se transmita la propiedad a persona capacitada dentro de un plazo de cinco años. Este precepto es contrario a lo dispuesto en el texto constitucional pues, de la oportunidad de adquirir en la zona prohibida por herencia.

VIGESIMA QUINTA.- La propiedad rústica representa para los extranjeros mayor número de restricciones. El Reglamento de la Ley Reglamentaria de la fracción I del artículo 27 Constitucional está debidamente coordinado con la inclinación de la legislación mexicana a mayor limitación de extranjeros en materia de propiedad rústica.

VIGESIMA SEXTA.- El artículo 17 del Reglamento de la Ley Reglamentaria de la fracción I del artículo 27 Constitucional,

establece ciertos derechos en materia de propiedad a favor de extranjeros que vengan en calidad de colonos y este precepto es contrario al artículo 27 constitucional en cuanto que permite la adquisición a colonos extranjeros de terrenos en zona prohibida.

VIGESIMA SEPTIMA.- Circulares administrativas y disposiciones legales contenidas en diversos ordenamientos, en congruencia con el sistema constitucional de Cláusula Calvo y prohibición en zonas fronterizas y costeras, refrenden prohibiciones y limitaciones a extranjeros.

VIGESIMA OCTAVA.- Siendo muy extensa la superficie del territorio nacional que abarcan las zonas fronterizas y costeras enmarcadas en la prohibición constitucional y habiendo necesidad de capital extranjero para impulsar el desarrollo de las mencionadas zonas se han emitido autorizaciones administrativas que respetan la prohibición de adquisición de propiedad por extranjeros pero que permiten el aprovechamiento precario de tierras ubicadas en dichas zonas con las limitaciones y el control establecido por las citadas disposiciones administrativas.

VIGESIMA NOVENA.- Se juzga que el Acuerdo del Presidente Cárdenas de 22 de noviembre de 1937, el Acuerdo del Presidente Avila Camacho del 26 de agosto de 1941 y el Acuerdo del Presidente Echeverría del 30 de abril de 1971, tienen como objetivo el reiterado deseo de propiciar el desarrollo del territorio comprendido en las zonas prohibidas y al mismo

tiempo salvaguardar las prohibiciones constitucionales . --
Las disposiciones administrativas citadas no son violato-
rias del artículo 27 de la Constitución, tienen en cambio,
la enorme ventaja de propender al progreso de parte del te-
rritorio nacional con sus respectivas poblaciones.

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

- Arce G. Alberto.- Derecho Internacional Privado.
- Algara José .- Lecciones de Derecho Internacional Privado.
- De Orué y Arregui Ramón.- Manual de Derecho Internacional-
Privado.
- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.
- Galiano Oscar.-Mesa Redonda del Instituto Mexicano de Dere-
cho Internacional Privado.
- Gamboa José M.-Leyes Constitucionales de México durante el
Siglo XIX.
- Mendez Silva Ricardo.- El Regimen Jurídico de las Inversio-
nes Extranjeras en México.
- Mendieta y Núñez Lucio.- El Problema Agrario en México.
- Molina Pasquel Roberto.- Revista El Foro.
- Niboyet J.P.- Principios de Derecho Internacional Privado.
- Rodríguez Ricardo.- La Condición Jurídica de los Extranje-
ros en México.
- Sánchez de Bustamante Antonio.- Derecho Internacional Pri-
vado.
- Sierre J. Manuel.- Tratado de Derecho Internacional Públi-
co.
- Siqueiros José Luis.- Síntesis de Derecho Internacional -
Privado.

I N D I C E

Prólogo	Pág. 1
CAPITULO I	
Antecedentes Históricos	
Epoca Colonial	Pág. 7
México Independiente	Pág. 8
CAPITULO II	
El Derecho de Propiedad de los Extranjeros en la Doctrina.	
1.- Facultad para Regular la condición jurídica de los Extranjeros.	Pág. 19
2.- J. B. Niboyet	Pág. 22
3.- Alberto G. Arce	Pág. 23
4.- Ramon de Orué y Arregui	Pág. 24
5.- Antonio Sánchez de Bustamante y Sirben	Pág. 26
6.- José Algara	Pág. 28
CAPITULO III	
Fuentes Internacionales Aplicables en Materia de Propiedad de Extranjeros.	
1.- Convención entre México y varias Naciones sobre condiciones de los Extranjeros.	Pág. 33
2.- Declaración Universal de Derechos Humanos	Pág. 35
3.- Tratados de Montevideo de 1889. Tratado de Derecho Civil Internacional.	Pág. 37
4.- Código de Derecho Internacional Privado.- Código de Bustamante.	Pág. 39
5.- De la Protección de los Derechos de los Extranjeros por los Estados.	Pág. 42
6.- Convenciones Internacionales de Reclamaciones.	Pág. 44
CAPITULO IV	
Exegesis del Artículo 27 Constitucional.	
1.- Artículo 10. y 33 de la Constitución.	Pág. 49
2.- Artículo 73 Constitucional	Pág. 50
3.- Texto del Artículo 27 Constitucional.	Pág. 51
4.- La Fracción 1a. del Artículo 27 Constitucional y la Cláusula Calvo.	Pág. 59
5.- Zonas Prohibidas	Pág. 63
6.- Propiedad Privada en Embajadas o Legaciones.	Pág. 66

CAPITULO V

Exegesis de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución. Pág. 69

CAPITULO VI

Exegesis del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional. Pág. 79

CAPITULO VII

Otras Disposiciones Reglamentarias

- 1.- Circular de 31 de Mayo de 1926. Pág. 95
 - 2.- Circular de 28 de Agosto de 1926. Pág. 96
 - 3.- Resolución de la Secretaría de Relaciones Exteriores del día 11 de Octubre de 1926. Pág. 97
 - 4.- Resolución de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 5 de Septiembre de 1927. Pág. 98
 - 5.- Resolución de la Secretaría de Relaciones Exteriores del día 6 de Febrero de 1930. Pág. 98
 - 6.- Decreto de 29 de Junio de 1944. Pág. 99
 - 7.- Algunas Disposiciones Legales. Pág. 104
- I.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
 II.- Ley de Nacionalidad y Naturalización
 III.- Código Civil para el Distrito y Territorios - Federales.

CAPITULO VIII

Los Fideicomisos sobre inmuebles situados en Zonas Prohibidas.

- 1.- Acuerdo del Presidente Cárdenas de 22 de Noviembre de 1937. Pág. 109
 - 2.- Acuerdo del Presidente Manuel Avila Camacho. Pág. 110
 - 3.- Modificación del año de 1937. Pág. 111
 - 4.- Acuerdo de 30 de Abril de 1971. Pág. 113
- La Comisión Consultiva Intersecretarial. Pág. 119
- Conclusiones Pág. 125
- Bibliografía Pág. 133
- Indice Pág. 135

P O S T S C R I P T U M

EXEGESIS DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION
MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

En Diario Oficial de 9 de Marzo de 1973, se publicó la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

El artículo 2 considera inversión extranjera la que se realice por:

I.- Personas morales extranjeras;

II.- Personas físicas extranjeras;

III.- Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica y

IV.- Empresas mexicanas en las que participa mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

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

El artículo 3 de la Ley recoge la Cláusula Galvo que ya hemos comentado en nuestro trabajo.

La Ley en su artículo 4 en los incisos de la a) a la f), enuncia las actividades que están reservadas de manera exclusiva al Estado.

El inciso f) deja la puerta abierta para aumentar el número de actividades reservadas al Estado.

El artículo 5 señala la proporción de capital en que se admite la inversión extranjera y expresa las actividades o empresas en que se requiere ese porcentaje.

Atinentemente el artículo 6 equipara la inversión mexicana a la que efectuar los extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados, salvo cuando, por razón de su actividad, estén vinculados con centros de decisión económica del

exterior. Esta disposición no se aplica en aquellas áreas -- geográficas o actividades que estén reservadas a mexicanos.

El artículo 7 de la Ley reitera las fajas fronterizas y -- costeras prohibidas.

El Capítulo II de la Ley está dedicado a regular la adquisición o control de empresas establecidas. Al efecto, sujeta a la autorización del Poder Público la adquisición.

Da una preferencia de adquisición a los inversionistas mexicanos.

El Capítulo III del Ordenamiento en estudio crea un organismo Intersecretarial llamado Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y les señala sus atribuciones.

En este capítulo el artículo 13 fija los criterios y características de la inversión para determinar la conveniencia y porcentaje de la inversión extranjera.

El artículo 17, también dentro del Capítulo III, consagra la necesidad del permiso previo de Relaciones Exteriores para la adquisición de inmuebles y para la constitución y modificación de sociedades.

El Capítulo IV de la Ley en estudio regula el Fideicomiso en fronteras y litorales. Tiene la ventaja este capítulo sobre el Decreto publicado en Diario Oficial de Abril de 1971 -- que es una Ley y no un simple decreto del Ejecutivo. Su texto es casi el mismo.

El Capítulo V crea el Registro Nacional de Inversiones -- Extranjeras como dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio y obliga a inscribirse a las personas extranjeras -- que realicen inversiones, a los fideicomisos en que participen extranjeros y los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros. La falta de inscripción dará lugar a que no se paguen dividendos.

Además; son nulos los actos que no se inscriban debiendo inscribirse.

Las infracciones a la Ley se sancionan con multas hasta de cien mil pesos.

El artículo 31 establece una pena de prisión de 9 años y multa de cincuenta mil pesos para los simuladores.

Esta Ley entrará en vigor hasta el 9 de Mayo de 1973.

México, D.F., Abril de 1973.