

100
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“EL CONTROL DE LOS INMUEBLES DE LOS
EXTRANJEROS EN MEXICO”



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
FACULTAD DE DERECHO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :

ANA MARIA BLAS RODRIGUEZ



FALLA DE CRIBEN

MEXICO, D.F.

JULIO DE 1990



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

"EL CONTROL DE LOS INMUEBLES DE
EXTRANJEROS EN MEXICO"

I N D I C E

CAPITULO PRIMERO

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

.....	4
a).- Desde la Colonia, hasta la Constitución de 1824.....	5
b).- Leyes Centralistas de 1836.....	13
c).- Ley de Extranjería y Nacionalidad de 1854.....	18
d).- Constitución de 1857.....	20
e).- Ley de Extranjería y Naturalización de 1886.....	23

CAPITULO SEGUNDO

LEGISLACION VIGENTE.....	27
a).- La Constitución de 1917 y su Artículo 27.....	28
A).- Planteamiento general.	
B).- Diversas opiniones.	
C).- Crítica a los términos dominio y dominio directo.	
b).- Decreto del 29 de Junio de 1944.....	39
c).- Ley General de Población.....	46
d).- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.....	51
e).- Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el- uso y Explotación de Patentes y Marcas.....	56

CAPITULO TERCERO

ANÁLISIS DEL ARTICULO 71 DE LA LEY GENERAL DE POBLACION Y 14 DE SU REGLAMENTO.....	58
a).- El Artículo 71 de la Ley General de Población de 1947.....	59
b).- Reformas al mismo Artículo, en el año de 1960.....	61
1.- Problema de su constitucionalidad.....	62
2.- Opinión personal.....	67
c).- El Artículo 14 del Reglamento de la Ley General de Población.	71
1.- Problema de su Inconstitucionalidad.....	72
2.- Problema de su carencia de sentido lógico.....	73

CAPITULO CUARTO

INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 71 DE LA LEY GENERAL DE POBLACION,
PRIMER PARRAFO, Y 14 DE SU REGLAMENTO, INCISO A).

a).- El Concepto Extranjero	
1.- Distinción entre nacionales y extranjeros.....	79
2.- Definición de extranjeros.....	80
3.- El extranjero en el Derecho Positivo Mexicano.....	81
a).- La Constitución Política.	
b).- Ley General de Población y su Reglamento.	
c).- Ley de Nacionalidad y Naturalización.	
b).- El concepto de Bienes Raíces.....	90
c).- El Concepto de Acciones.....	92
d).- El Concepto de Derechos reales.....	97

1.- Teorías sobre Dominio Directo y Derechos Reales.....	98
2.- Criterio de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	100
A).- Preceptos que se refieren al fideicomiso.....	102
1.- Reglamento de la Ley General de Población.....	103
2.- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la In versión Extranjera.....	103
CONCLUSIONES	105
BIBLIOGRAFIA	108

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONDICIÓN DE LOS
EXTRANJEROS EN MEXICO.

- a).- Desde la Colonia, hasta la Constitución de 1824.
- b).- Leyes centralistas de 1836.
- c).- Ley de extranjería y nacionalidad de 1854.
- d).- Constitución de 1857.
- e).- Ley de extranjería y naturalización de 1886.

3
* * * * *

a).- Desde la Colonia, hasta la
Constitución de 1824.

Como la conquista de México fué realizada por Hernán Cortés, súbdito de la Monarquía Española, nuestra patria estuvo subordinada al Gobierno de la Corona y, por ende, obligada a observar sus leyes y costumbres.

El régimen colonial impuesto por los españoles, especialmente hasta el siglo XVIII, fué el de aislamiento de la Nueva España, llegándose al extremo de no poder contratar no solamente con extranjeros, sino hasta con otros reinos o posesiones de la América española.

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

Las mismas Leyes de Partidas, previnieron "que los que son del Señorío del legislador, deben obedecer sus leyes y que la ley o fuero de otra tierra, no tenían fuerza de prueba, sino en cuestiones de hombres de ellas o sobre pleitos y contratos que se hubiesen celebrado ya, y en razón de cosas muebles o inmuebles, situados en ese lugar".

En cuanto al régimen del matrimonio, se ordenó que se previrlera la costumbre del lugar donde se contrata, a la de la tierra a que se hayan trasladado después los cónyuges.

Por el monopolio del comercio que tenía la Casa de Contratación de Sevilla, la entrada y permanencia de extranjeros a la Nueva España se prohibió y se aplicaban penas muy severas, que algunas veces, llegaban hasta la muerte.

Es imposible detallar aquí los esfuerzos que realizaron, los medios que idearon, las dificultades o recursos que se nos presentaron.

(1) Arce, Alberto G. "Derecho Internacional Privado". 2a. Ed. Guadalajara, Jalisco. Imprenta Universitaria.

Ahora bien, los cambios que en el transcurso del tiempo se operaron, principian en los acontecimientos de 1810. Trae aparejada la separación inminente de la colonia que es México, de su madre patria, España.

No es admisible pensar que los sucesos del año de 1810, - trajeran consigo nuevas leyes para la nación liberada y como consecuencia lógica, se llevó a cabo un trasplante de las instituciones de la Península Ibérica, con características perfectamente identificables, algunas de las cuales, perduran todavía en esta era. (2).

Estaban vigentes en aquel momento, las leyes e ideas que nos serían útiles posteriormente y los forjadores de la legislación mexicana se dan prisa a la más excelsa de las tareas: proteger a la patria.

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

Pero la más trascendental quizá sea la Constitución de Cádiz de 1812, según las palabras de Tena Ramírez:

"Inclúyese la publicación de la carta de Cádiz entre las leyes fundamentales de México, no solo por haber regido durante el período de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y temporalmente sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que procedió a la organización constitucional del nuevo estado". (4).

Se concibe necesario señalar algunos artículos que se referían a los extranjeros, en los siguientes términos:

"Art. 5.- Son españoles:

I.- Todos los hombres libres casados y avencindados en los dominios de las Españas y los hijos de éstos.

II.- Los extranjeros que hayan obtenido de las-

(2).- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". 2a. Ed. México, Edit. Porrúa, S.A. 1961. Pág. 148 y siguientes.

(3).- Dublán, Manuel y José María Lozano. Legislación Mexicana. Edición Oficial 1876. Tomo I.

(4).- Tena Ramírez, Felipe "Leyes Fundamentales de México", 1808-1964. 2a. Ed. México, Edit. Porrúa, S.A.

de las cortes, carta de naturaleza.

III.- Los que sin ello lleven diez años de vecindad ganada, según la ley, en cualquier pueblo de la monarquía.

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

De los ciudadanos españoles:

Art. 19.- Es también ciudadano, el extranjero -- que gozando ya de los derechos de español, ob tuviera de las cortes carta especial de ciuda dano.

Art.- 20.- Para que el extranjero pueda obtener de las cortes esta carta, deberá estar casado con española y haber traído o fijado en las - Españas alguna invención o industria apreciable, o adquirido bienes raíces por los que pa gue una contribución directa o estableciéndose en el comercio con un capital propio y con siderable a juicio de las mismas Cortes, o he cho servicios señalados en bien y defensa de la nación.

Art. 21.- Son asimismo, ciudadanos, los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas que, habiendo nacido en los Dominios Es pañoles, no hayan salido nunca sin licencia del Gobierno, y teniendo veintiun año cumplidos, se hayan vecindado en un pueblo de los mismos Dominios ejerciendo en él alguna profesión, oficio o industria útil". (5).

La guerra de Independencia originó que fueran cayendo en desuso las leyes españolas. Así vemos que el proyecto de la Primera Constitución Mexicana del 22 de octubre de 1814, mejor conocida como la de Apatzingán,

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

alude en sus Artículos 13 y 14 a ciertos problemas de nuestro interés, y concede la calidad de ciudadanos de América a todos los nacidos en ella, estableciendo que a los extranjeros puede otorgárseles carta de naturalización.

"Art. 13.- Se reputan ciudadanos de esta América, todos los nacidos en ella.

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

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

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

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

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

Puede juzgarse que en el citado artículo se describía una-puerta bastante ancha para los extranjeros; causa que nos costó el territorio de Texas y la guerra con Estados Unidos.

(6) Idem p. 33 y siguientes.

(7) Idem. p. 115.

En el "Tratado de Córdoba de 24 de agosto de 1821, en el -- que intervino Don Juan O'Donojú e Iturbide; en el cual, al primero le preocupaba la residencia de los españoles que radicaron en México. El Tratado reconoció a lo que llamó "Estado de libertad natural para trasladarse con su fortuna a donde a cada quien conviniera".

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

La primera Ley sobre Extranjería es de 16 de mayo de 1823,-- su contenido se refiere a las fórmulas de las cartas de naturaleza y de ciudadanía. Esta ley tiene el enorme mérito de ser la primera en reglamentar a -- a los extranjeros en el aspecto antes dicho de su situación jurídica en el -- país, aunque no nos da las bases esenciales de nuestro estudio. (9).

La Ley de 7 de octubre de 1823, menciona la aptitud que se daba al extranjero para la adquisición de partes en minas. Esta ley derogó -- en su totalidad a las Leyes de Recopilación de Indias de Castilla, junto con las ordenanzas de Minería, cuyo contenido era contrario, exigiéndoles a los --

(8) Idem P. 118.

(9) Dublán y Lozano. Op. cit. Tomo I, P. 649.

extranjeros estar naturalizados o tolerados con licencia expresa del gobierno para poder adquirir o trabajar minas propias. (10).

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

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

"Art. 1.- La nación mexicana ofrece a los extranjeros que vengan a establecerse en el territorio, seguridad en sus personas y en sus propiedades, con tal de que se sujeten a las leyes del país".

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

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

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

(10) Dublán y Lozano. Op. cit. Tomo I, p. 681.

(11) Dublán y Lozano. Op. cit. Tomo I, p. 712.

La Constitución de 1824, sancionada el 4 de octubre del mismo año, no hace referencia ni indica quienes son extranjeros; ni reclama la adquisición de bienes raíces por los mismos. Ciertamente, aunque no dedica un capítulo especial a los extranjeros, en su Sección Segunda, de la Cámara de Diputados, en sus Artículos 19, 20 y 21 se refieren al extranjero, y hace suponer que los extranjeros en México tenían las mismas prerrogativas que el ciudadano.

"Art. 19.- Para ser diputado se requiere:

I.- Tener al tiempo de la elección, la edad de veinticinco años cumplidos."

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

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

"Art. 21.- Exceptuados del artículo anterior:

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

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

Por otra parte, la Ley de 12 de marzo de 1828, sobre pasaportes y modos de adquirir propiedades los extranjeros, contiene la forma de proceder del extranjero en cuanto al modo de adquirir propiedades; igualmente habla de los pasaportes y de las reglas y requisitos que se debían llenar para-

La Constitución de 1824, sancionada el 4 de octubre del -- mismo año, no hace referencia ni indica quienes son extranjeros; ni reclama la adquisición de bienes raíces por los mismos. Ciertamente, aunque no dedica un capítulo especial a los extranjeros, en su Sección Segunda, de la Cámara de Diputados, en sus Artículos 19, 20 y 21 se refieren al extranjero, y hace suponer que los extranjeros en México tenían las mismas prerrogativas que el ciudadano.

"Art. 19.- Para ser diputado se requiere:

I.- Tener al tiempo de la elección, la edad de veinticinco años cumplidos."

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

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

"Art. 21.- Exceptuados del artículo anterior:

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

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

Por otra parte, la Ley de 12 de marzo de 1828, sobre pasaportes y modos de adquirir propiedades los extranjeros, contiene la forma de proceder del extranjero en cuanto al modo de adquirir propiedades; igualmente había de los pasaportes y de las reglas y requisitos que se debían llenar para-

los mismos, conteniendo así mismo, el goce de los derechos civiles. El Artículo sexto de la ley citada es el que contiene lo relativo a la adquisición de propiedades y la protección que las leyes de nuestro país ofrecían a los extranjeros. Como puede observarse por el texto del artículo, los extranjeros no pueden adquirir inmuebles rústicos.

"Art. 6.- Los extranjeros introducidos y establecidos conforme a las reglas prescritas o que se prescriban en lo adelante, están bajo la protección de las leyes y gozarán de los derechos civiles que ellas conceden a los mexicanos, a excepción de adquirir propiedad territorial rústica, - que conforme a las leyes vigentes no pueden obtener los no nacionalizados".

En su Artículo Séptimo, se refiere a la Ley de 7 de octubre de 1823, declarándola como excepción del artículo anterior.

El Artículo Octavo, dice literalmente: Queda vigente la Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824.

Texto original del Artículo Noveno, es el siguiente:

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

b).- Leyes Centralistas, de 1836.

La Constitución de 1836, que se conoce con el nombre de "Bases para la nueva Constitución", está dividida en siete estatutos, se le conoce -- también como "Constitución de las Siete Leyes", de las cuales la primera, es la que nos interesa; fué promulgada el 15 de diciembre de 1853 y las siete res tan tes, se publicaron juntas, el mes de abril de 1836.

Aquella primera Ley Constitucional, nos dice en su Artículo Décimo Tercero:

"Art. 13.- El extranjero no puede adquirir en la República, propiedad raíz, si no se ha naturalizado en ella, casarse con mexicana y se arreglar a lo demás que prescribe la ley relativa a -- esas adquisiciones. Tampoco podrá trasladar a -- otro país su propiedad mobiliaria, sino con los requisitos y pagando las cuotas que establezcan las leyes. La adquisición de colonizadores se -- sujetará a las reglas especiales de coloniza--- ción". (13)

Esta ley, es decir, la primera, fué la más severa con los -- extranjeros por no permitirles adquirir propiedad raíz en ninguna parte de la nación, salvo en dos casos: el de los colonos y el de los extranjeros previamente naturalizados y casados con mexicana.

Como las leyes de colonización habían dejado muy confuso -- el problema de la prohibición en las zonas limítrofes el 4 de abril de 1837, -- se expidió una ley para hacer efectiva la colonización de los terrenos que -- fueran y debieran ser propiedad de la República y se derogaron todas las disposiciones dadas hasta esa fecha sobre colonización; esa ley es del tenor siguiente:

"El gobierno, de acuerdo con el Consejo, procederá a hacer efectiva la colonización de los terrenos -- que sean y deban ser de propiedad de la República, por medio de ventas, enfiteusis o hipotecas, aplicando el importe (que en las primeras no deberá -- bajar de diez reales por acre) a la amortización -- de la deuda nacional, contraída o que se contrajera, reservando siempre lo bastante para el cumplimiento de lo prometido a los militares que cooperaron a la Independencia, y para los premios y con ce s io ne s que decreta, el Congreso a favor de tribus -- o naciones indígenas y de los cooperadores --

{13}.-- Dublán y Lozano. Op. cit. Tomo I[1], p. 111

al restablecimiento de Tejas; no embarazándose por las leyes dadas hasta aquí por colonización, cuyas disposiciones se derogan en todo lo que contraríen a la presente, repitiéndose la prohibición del Art. 11 de la Ley de 6 de abril de 1830". (14).

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

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

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

Después de haberse revisado los proyectos de ley y analizando las opiniones de personas doctas y concedoras del asunto; se llegó a la conclusión de que no debía demorarse la concesión a los extranjeros, pues ésta tendía al engrandecimiento de la Patria por el aumento de población.

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

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

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

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

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

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

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

En efecto, la ley continuó reglamentando con disposiciones atinadas, todo lo concerniente a la adquisición de la propiedad por extranjeros, sean éstas urbanas o rústicas.

Sobre este tema, no todo eran facilidades y vemos que en su artículo octavo, castiga con la obligación de vender o de ser entregados al denunciante los bienes del extranjero que abandonara el país por más de dos años. Percibimos aquí que se desea fervientemente que los extranjeros no abandonen el país y en caso de hacerlo, como castigo, perderán sus propiedades.

El Artículo octavo dice así:

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

Es necesario señalar al Artículo noveno y décimo:

"Art. 9.- Estas disposiciones no comprenden a los departamentos limítrofes o fronterizos con otras-

naciones, respecto de los cuales se expedirán leyes - especiales de colonización, sin que jamás pueda adquirirse propiedad en ellos por extranjeros, sin expresa licencia del Gobierno Supremo de la República."

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

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

Añadiremos que, después del decreto anteriormente comentado y todavía en la Presidencia de la República, Antonio López de Santa Anna, - son expedidas las "Bases Orgánicas de la República Mexicana", en el año de 1842, en relación con nuestro interés, transcribo los Artículos 11, 12 y 13- en los siguientes términos:

"Art. 11.- Son mexicanos:"

I.- Todos los nacidos en cualquier punto del territorio de la República, y los que nacieron fuera de ella de padre mexicano."

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

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

"Art. 12.- Los nacidos en el territorio de la República de padre extranjero, y fuera de ella de padre mexicano,

(17) Dublán y Lozano. Op. Tomo IV. p. 130 sigs.

que no estuviera en servicio de la República, para gozar de los derechos de mexicano, han de manifestar que así lo quieren. La ley designará el modo de verificar esta manifestación y la edad en que deba hacerse".

"Art. 13.- A los extranjeros casados ó que se casaren con mexicana o que fueran empleados en servicio y utilidad - de la República ó en los establecimientos industriales - de ella, o que adquirieran bienes raíces en la misma, se - les dará carta de naturalización sin otro requisito, si - la piden". (18).

Es interesante hacer notar que estando Santa Anna en el poder, fuera él mismo o quizá alguno de sus más cercanos colaboradores quien deseara con ahínco la inmigración al país. Como ejemplo claro, tenemos el Artículo anterior; la causa, insisto, fué la idea generalizada en esa época de que era necesario poblar el país.

Será preciso señalar que, Don José Mariano Salas, Jefe del - - Ejército Libertador Republicano, expidió el Decreto de 10 de Septiembre de - - 1846. En su contenido descubre la forma de naturalización de extranjeros, las cartas de naturaleza y su expedición, así como a quienes no se debería otorgar dicha carta. Motivo en este Decreto, fué nuevamente la consideración de que como medio idóneo y eficaz para lograr la felicidad de la República, era procu--rar el aumento de la población dando todas las facilidades a los hombres industriosos.

Apoyo de lo antes dicho, reproduciendo el Artículo Primero -- del mencionado Decreto:

"Art. 1.- Todo extranjero que manifieste su deseo de - naturalizarse en la República y que acredite tener una profesión o industria útil que le proporcione los me-- dios honestos de adquirir su subsistencia, obtendrá la correspondiente carta de naturaleza". (19).

(18) Tena Ramirez. Op. Cit. p. 408

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

c).- Ley de extranjería y nacionalidad de 1854.

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

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

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

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

El 10. de febrero de 1856, se expidió una ley en la cual en su Artículo Primero, nos dice lo siguiente:

"Art. 10.- Los extranjeros avecinados y residentes en la República, pueden adquirir y poseer propiedades rústicas y urbanas, incluso las minas de toda - clase de metales y de carbón de piedra, ya sea por compra, adjudicación, denuncia o cualquier otro título de dominio establecido por las leyes comunes ó por la ordenanza de minería".

"Art. 20.- Ningún extranjero podrá, sin previo permiso del Supremo Gobierno, adquirir bienes raíces - en los Estados o Territorios fronterizos sino a 20- leguas de la línea de la frontera".

"Art. 30.- Los extranjeros que deseen adquirir permiso de que habla el artículo anterior, deberán di-

(20).- Dublán y Lozano. Op. cit. Tomo VII, p. 25 y sigs.

(21).- Dublán y Lozano. Op. cit. Tomo IX, p. 87.

rigir su solicitud al Ministerio de Fomento para que - con vista de ella y del informe del Gobierno del Estado territorio respectivo, se resuelva lo conveniente".

Según el Artículo Segundo de esa Ley, el permiso para que los extranjeros hubieran podido adquirir bienes raíces, era necesario solamente en los Estados o Territorios Fronterizos; si un extranjero hubiera querido - adquirir fuera de éstos Estados, ni siquiera hubiera tenido la necesidad de - solicitar permiso al gobierno. Esas zonas prohibidas no eran en efecto vedadas, sino que los extranjeros sí podían adquirir siempre que consiguieran el permiso del Supremo gobierno. No se trata en esta ley de una prohibición absoluta, sino simplemente de una condición.

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

d).- Constitución de 1857.

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

En su Artículo Primero encontramos levantado un templo a los derechos del hombre; no es difícil que haya sido la primera Constitución que los eleva a la categoría de garantías individuales en su más sencilla expresión. Por lo que, creo necesario, hacer la inserción de los Artículos principales, en los que se refiere a los extranjeros:

Art. 30.- Son mexicanos:

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

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

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

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

"Art. 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el Artículo 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la sección primera, título primero de la presente Constitu---

ción, salva en todo caso la facultad que el Gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso. Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos, de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los Tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos". (22).

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

Se desconoce en esa época, el peligro que entraña la adquisición desmedida de propiedades por extranjeros, pues éstos tenían el derecho de obtener las cartas de ciudadanía cuando comprobaran haber adquirido alguna propiedad raíz en la República.

El Artículo 33 equipara los extranjeros a los mexicanos - otorgándoles las garantías del Artículo Primero del Título Primero de la Constitución, excepto el poder expulsar del país a los extranjeros perniciosos, - facultad que aún hoy tiene el poder ejecutivo.

El 10 de marzo de 1857, Ignacio Comonfort, expidió un Decreto sobre nulidad de la venta de islas y terrenos baldíos de la Baja California, acerca de adquisiciones de bienes por extranjeros, del dicho Decreto nos interesan por relacionarse con nuestro estudio los siguientes Artículos:

"Art. 10. Las ventas o enajenaciones de las islas o terrenos baldíos de la Baja California -- que se hubieren hecho desde el año de 1821 hasta el presente, por los jefes políticos, gobernadores y cualquiera otra autoridad civil o militar del territorio o departamento de ambas Californias, son nulas y de ningún valor mientras no obtengan la ratificación del Supremo Gobierno".

(22) De la Torre, Juan. "La Constitución Federal de 1857". 2a. Ed. México, Imprenta "El Fénix", 1896, p. 22 y 23.

"Art. 2o.- A este fin, los tenedores de dichos - títulos, los presentarán al Ministerio de Fomento, ya sea directamente o por conducto del agente en la Baja California, para que examine si -- fueron expedidos con arreglo a la ley de 18 de - agosto de 1824, y si se obtuvo la previa licen-- cia y aprobación del Supremo Gobierno. En el ca-- so de que les falten estos requisitos, volverán-- desde luego los terrenos e islas a que se contra-- gan al dominio nacional."

"Art. 3o.- Las ventas, traspasos o arrendamientos de las islas o terrenos que se hubieren hecho a-- extranjeros, por los poseedores de títulos de - cualquiera clase, son nulas siempre que se hayan verificado sin concomiento o aprobación del mis-- mo Supremo Gobierno, según está prevenido en las leyes de 11 de marzo de 1824 y de 1o. de febrero de 1856. En consecuencia, las autoridades de di-- cho territorio y las demás de la República impe-- dirán, por todos los medios posibles, la posesión, uso y dominio de islas o terrenos, a los indivi-- duos o compañías extranjeras cuyos derechos se - funden en las ventas, traspasos o arrendamien-- tos que se les hubieren hecho". (23).

Esta ley nos muestra el gran afán de el gobierno mexicano, - de hacer efectiva la prohibición a los extranjeros de adquirir bienes raíces - en esas zonas; decreta nulas tales adquisiciones y no solamente eso, sino que las que fueron adquiridas en contravención a la prohibición, volverían al do-- minio nacional, privando a los infractores de su posesión, propiedad o domi-- nio, y sin indemnización. Fué una ley muy drástica para conseguir que no se - volviera a infringir la citada prohibición.

Posteriormente, la Ley de 22 de julio de 1863, establece - para los naturales y naturalizados de las naciones limítrofes, la prohibi-- ción de adquirir terrenos baldíos en los estados que con ellos colindan.

(23) Dublán y Lozano. Op. cit. Tomo VIII, p. 423.

e).- Ley de extranjería y naturalización de 1886.

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

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

De vital importancia para efectos de nuestro desarrollo es el Artículo 31 de la Ley Vallarta, que decía así:

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

Debemos tomar en consideración que el citado Artículo de la Ley en cuestión, permitía adquirir inmuebles a los extranjeros viviendo aún fuera del Territorio de la República; sin embargo, como antecedente de nuestro Artículo 27 Constitucional, encontramos que estaban vigentes al mismo tiempo, las Leyes de 11 de marzo de 1842 y 10. de febrero de 1856 que -- prohibían en forma terminante la adquisición, en todo caso de fincas urbanas o rústicas en las zonas fronterizas, así como en las costas nacionales.

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

(24).- Ley Orgánica de la Fracción 1, del Artículo 27 Constitucional y su Reglamento. Secretaría de Relaciones Exteriores. Imprenta de la S.R. E. México, 1926, p. 4.

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

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

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

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

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

Así resulta que llega el año de 1857 que se caracteriza -- por el deseo ferviente de poblar el país, llegando al máximo, al declarar como mexicanos a los que adquieran propiedades, además a aquellos que contraigan matrimonio con mexicana o tengan hijos nacidos dentro del territorio.

Basta conocer lo anterior, para concluir que no hay una Legislación definida y uniforme al respecto. Se ve la cuestión en forma superficial, solo a grandes rasgos pero no por apatía o por falta de Legisladores capaces, la causa es la inexistencia del problema. La legislación de este período histórico se distingue por las medidas adoptadas especialmente para atraer mayores ventajas al país.

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

El Lic. Vallarta, al formular esta Ley, tuvo en cuenta lo -- preceptuado por diversas Legislaciones extranjeras, para tratar de darle un -- contenido que la hiciera más acorde con todas ellas, para tratar de evitar, -- problemas de tipo internacional, que, amén de hacer más difícil su aplicación y darle un contenido que estuviera acorde con la época. Además, introdujo -- el capítulo de la Naturalización, en el que se fijaron los requisitos para -- que el extranjero pudiera obtener la calidad de mexicano por naturalización, -- de una manera expresa y éste pudiera quedar equiparado, para todos los efectos legales, con los mexicanos, y sólo quedará inhábil para desempeñar aquellos cargos, empleos o para ejercer los derechos que exigieren, conforme a -- las leyes de nacionalidad de origen.

Además, esa ley precisó la igualdad de nacionales y extranjeros, en el goce de los derechos civiles y unificó la Legislación Nacional, de clarando que los Códigos Civiles y de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, debían aplicarse en toda la República, a los extranjeros, porque solamente la Ley Federal puede modificar o restringir los Derechos Civiles de que gozan. (Art. 32 de la Ley Sobre Extranjería y Naturalización).

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

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

Todo cuanto dejamos expuesto referente a la Ley, se entiende necesariamente que Ignacio L. Vallarta, según creo yo, fué quien conoció y es tudió el problema en toda su magnitud. Desgraciadamente, fué más allá de la Constitución, cosa por la cual fué criticado duramente, ya que una Ley Reglamentaria, por completa que trate de ser, tiene sus límites. No cabe duda -- que fué el actualizador de la materia y lo hizo tan concienzudamente que a di cha ley se le conoce por Ley Vallarta.

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

Paso final y decisivo es la Constitución de 1917, ella nos obliga a tratar su importancia en capítulo separado marcando con ello no sólo una nueva etapa constitucional, sino una nueva época histórica con otros prin cipios e ideas.

Son innegables el valor y la importancia que tienen los antecedentes históricos para fundamentar sólidamente un estudio, pero respecto del nuestro, son la causa misma de su origen.

CAPITULO SEGUNDO

LEGISLACION VIGENTE

- a).- La Constitución de 1917 y su Artículo 27.
 - 1.- Análisis de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.
 - A).- Planteamiento general.
 - B).- Diversas opiniones.
 - C).- Crítica a los términos dominio y dominio directo.
 - 2.- Opinión personal.
- b).- Decreto del 29 de Junio de 1944.
- c).- Ley General de Población.
- d).- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- e).- Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.

a).- La Constitución de 1917 y su Artículo 27.

Para fijar una idea exacta de lo que se entiende por extranjero, en la Constitución de 1917, he de referirme primero a los preceptos -- que establecen la calidad de extranjero y de nacional.

Al efecto, el Artículo 30 Constitucional, indica como se adquiere la calidad de mexicano, y dice así:

"La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por - naturalización.

A).- Son mexicanos por nacimiento:

- I.- Los que nazcan en el Territorio de la República, sea - - cual fuere la nacionalidad de sus padres.
- II.- Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana.
- III.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexi canas, sean de guerra o mercantes.

B).- Son mexicanos por naturalización:

- I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relacio nes, carta de naturalización, y
- II.- La mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexica no y tenga o establezca su domicilio dentro del Territo rio Nacional.

El Artículo 33 Constitucional, fija con toda claridad, cuál es la persona que en la República Mexicana es considerada como extranjera, - confiriendo al Ejecutivo de la Nación, la facultad de hacer abandonar del Te rritorio Nacional al extranjero, cuya permanencia se juzgue inconveniente, - y sin necesidad de juicio previo. Además, indica que tienen derecho a las - garantías que otorga la Constitución en el Capítulo Primero, Título Primero - y les prohíbe terminantemente inmiscuirse en asuntos políticos del país.

Dice así:

"Son extranjeros los que no posean las calidades determina--

das en el Artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión, tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el Territorio Nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio, previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

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

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

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

Por último, el extranjero, en la República Mexicana, goza de todos los derechos privados que las leyes le consagran al nacional, - con excepción de los que están reservados exclusivamente para el mexicano - por nacimiento, y no podían ser de otra manera, ya que nuestras instituciones podrían caer en manos de personas deseosas de servir a los intereses de Gobiernos extranjeros, poniendo en peligro nuestra Soberanía Nacional.

Por otra parte, los antecedentes históricos citados en - el capítulo anterior son fundamento esencial para llegar a la redacción del Artículo 27 Constitucional.

Siendo primer Jefe del Ejército Constitucionalista Don - Venustiano Carranza y encargado del Poder Ejecutivo, de la República, convocó al pueblo de México, en Decreto de 19 de septiembre de 1916 a la elección de Diputados que participarían en el Congreso Constituyente, el que debería reunirse en la Ciudad de Querétaro y quedar instalado el día primero de diciembre del mismo año y según el Artículo 1o. de dicho Decreto.

Instalado el Congreso e inaugurado por el propio Presidente del mismo, Lic. Luis Manuel Rojas, el Primer Jefe del Ejército Consti

tucionalista, presentó un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. En ese proyecto aparece el Artículo 27 Constitucional, el cual nos interesa conocerle en su elaboración inicial y saber qué reformas y modificaciones ha sufrido en lo que respecta a la capacidad para adquirir bienes raíces por extranjeros.

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

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

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

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

Aquél nombró al Lic. Andrés Molina Enríquez, que ocupaba el puesto de Consultor de la Comisión Nacional Agraria, para que formulase un ante-proyecto del Artículo 27, para que con él se iniciasen las discusiones posteriores. Poca fortuna tuvo el ante-proyecto, pues éste no pudo ser tomado en consideración por estar no sólo redactado con una terminología inadecuada, sino fuera de enfoque por contener ideas totalmente distintas a las que deberían aparecer en el Artículo 27. Estos fueron motivos suficien

tes para que los organizadores del "Núcleo Fundador", formado por el Ing. Pastor Rouaix, el Lic. José Natividad Macías, Lic. José I. Lugo y Don Rafael L. de los Ríos, procedieran inmediatamente a trabajar sobre bases firmes en el proyecto del artículo, bases que fueron sometidas a la discusión, en varias ocasiones, de una comisión extraoficial. Características de estas juntas era la celebración de las mismas sin formalismo alguno, concurriendo los diputados -- que así lo desearan y cambiando impresiones libremente; esto vino a facilitar el trabajo por los acuerdos que se fueron tomando en cada junta y que posteriormente eran pulidos por el "Núcleo Fundador". Así tomó forma el proyecto del artículo; el mismo fué firmado por aquellos más asiduos a las reuniones y sometido a consideración de la Primera Comisión de Constitución del Congreso para ser estudiada, siendo aprobada por ella con ligeras modificaciones, pasando luego a la Asamblea Constituyente.

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

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

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

El dictámen formulado por la comisión, efectuó modificaciones -- que provocaron, al parecer, interminables discusiones, considerando el poco -- tiempo del cual se disponía. Esta primera Comisión, en relación con el proyecto de la fracción I del Párrafo Séptimo del Artículo 27, llegó al resultado siguiente:

La capacidad para adquirir bienes raíces, se funda tanto en principios de Derecho Público, como de Derecho Civil. Los primeros prohíben a los extranjeros la adquisición de tierras sino se sujetaban a las condiciones impuestas por el Artículo 27; respecto a las corporaciones, se dice que es una teoría generalmente aceptada el que éstos no puedan adquirir un verdadero derecho de propiedad, ya que su existencia es una verdadera ficción. Con estos fundamentos, la Comisión determinó la capacidad de personas físicas y morales para adquirir bienes raíces, quedando redactada así la fracción a estudio:

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

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

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

Estando sometida a discusión con la redacción última, el diputado Terrones preguntó a la comisión redactora el por qué de las palabras agregadas. La respuesta no se hizo esperar y el diputado Mújica, Presidente de la Comisión, contestó así: el hecho de haberse colocado esas palabras se debió a que varios diputados decían que la renuncia parcial de los derechos de los extranjeros en los casos de adquisición de propiedades, era un acto que el Derecho Internacional había considerado como fallo del Tribunal de la Haya, y para que esa renuncia parcial fuera efectiva, se debería hacer por conducto-

de los representantes diplomáticos del extranjero que renunciara a ellos, en el acto particular de adquirir bienes raíces.

La reforma se aceptó sin la debida meditación por falta de tiempo, pensando que ésto sería lo más conveniente. Después de la intervención de varios diputados y al no poder retirar las palabras la Comisión, por haber sido presentadas al Congreso y solamente que la Asamblea concediere el permiso, se retirarían; el Diputado Colunga, en nombre de la Comisión pidió permiso a la Asamblea para que se retiraran de la Fracción que se discutía, las palabras que eran objeto de la controversia. Así la Asamblea concedió el permiso para que fuesen retiradas las palabras "por conducto de sus representantes diplomáticos".

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

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

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

Por último, considerada suficientemente discutida la fracción, el debate lo cierra el Diputado Macías, manifestando que la cláusula había sido redactada perfectamente, ya que obliga a todos los extranjeros ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, a considerarse como nacionales respecto de

los bienes que adquieran y en caso de faltar al convenio, perderán dichos -- bienes en favor de la Nación Mexicana.

Indudablemente que todas y cada una de las Leyes y Decretos, citados en el Capítulo I de esta obra fueron considerados para la elabora--- ción, del Artículo 27 Constitucional vigente.

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

Estimo necesario transcribir el texto, que nos interesa: " En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas".

A).- Planteamiento general.

Como primera crítica, quiero manifestar que su ubicación dentro de dicho ordenamiento, es incorrecta, pues es carente de toda técnica jurídica, ya que se encuentra dentro del Título Primero, Capítulo 1, consagrado a la regulación de las Garantías Individuales, y la disposición que previamente hemos transcrito, nada tiene que ver con la garantía de propiedad.

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

En nuestra opinión el sitio correcto donde debió haberse situado esta prohibición, debió haber sido en el Título Segundo, Capítulo II, - el cual se refiere a las partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional.

B).- Diversas opiniones

Durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1917, el - Diputado Macías, hizo ver al Congreso que la prohibición a los extranjeros de adquirir bienes raíces no funcionaría; tomaremos textualmente sus palabras: - "Señores Diputados: En esta ocasión, sugiero dos consideraciones: es la prime ra que debe tenerse en cuenta que, aunque llegue a prohibirse de una manera - terminante y eficaz que los extranjeros puedan adquirir bienes raíces en la - República, ellos han de buscar la manera de eludir esta disposición..." "La - (25) "Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917". 29 de enero de 1917. Tomo II. núm. 79. p. 775.

prohibición que ha puesto la Comisión en el Artículo que se debate, es enteramente ineficaz". (26).

En la actualidad existen múltiples autores de reconocidos méritos académicos que comparten nuestra opinión al considerar a las zonas prohibidas como obsoletas. De ellos Méndez Silva, ha opinado: "Esta disposición es resultante de nuestra experiencia histórica... Una gran parte de autores en esta materia coinciden en considerar este enunciado como anacrónico e injustificado, atendiendo a la realidad presente". (27).

Siqueiros, ha escrito al comentar diversas disposiciones, que han establecido zonas prohibidas: Estas prohibiciones justificadas plenamente en su época y corolario de amargas experiencias históricas, resultan un tanto anacrónicas en la actualidad. Sería conveniente analizar a la luz de las realidades actuales, y despojados de formulismos dogmáticos, la procedencia de una nueva reglamentación en el régimen jurídico de las zonas prohibidas". (28).

El problema de la ineficacia de las zonas prohibidas, se ha difundido a tal grado, que ha traspasado nuestras fronteras y ha sido objeto de estudios en el extranjero; el estudio que Bayitch, ha hecho, dice al referirse en concreto a la prohibición en cuestión: "La estricta política constitucional en contra del dominio de tierras por parte de extranjeros, tuvo -- que ser implementada para prevenir varios métodos en virtud de los cuales a su vez, pueden tener participación en la propiedad de la tierra, estando de -- otra forma fuera del alcance de los extranjeros". (29).

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

- (26).- "Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917". 29 a 31 de enero de 1917. T. II. núm. 80. p. 795.
- (27).- Méndez Silva, Ricardo. "El Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras en México". U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1969. 91 y 92.
- (28).- Siqueiros, José Luis. "Síntesis del Derecho Internacional Privado". Instituto de Investigaciones Jurídicas". U.N.A.M. México, 1971. 2a. Edición p. 41.
- (29).- Bayitch, S.A. and José Luis Siqueiros. "Conflict of Laws México and United States, a Bilateral Study". University of Miami Press. Coral Gables, Florida. 1968. p. 58.
- (30).- Ferrer, Vallarta Ignacio L. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley sobre Extranjería y Naturalización. 1890. p. 157 y 158. Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917. I. II p. 775 y sigs.

C).- Crítica a los términos dominio y dominio directo

Si examinamos conatención, la fracción I del Artículo 27 --- Constitucional, veremos que el constituyente no tuvo un conocimiento certero y científico de los términos dominio y dominio directo. Esta afirmación la ha go con base en los debates del Constituyente de 1917, pues en los distintos -- proyectos y dictámenes en que ellos aparecen, se usaron indistintamente y sin- buscarle correcta adecuación de cada uno de ellos al proyecto en debate.

Para ratificar lo expuesto, transcribiré de cada proyecto o - dictámen, lo que sea de absoluta utilidad en este análisis.

El proyecto inicial del Artículo 27, el cual sirvió de gúfa,- decía: "Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o - - substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cu ya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos....." (31).

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

1.- Sólo los mexicanos por nacimiento o naturaliza- ción y las sociedades mexicanas, tienen derecho pa- ra adquirir el dominio directo de tierras, aguas y- sus accesiones en la República Mexicana... El Esta- do podrá conceder el mismo derecho a los extranje-- ros..." (32).

Debo advertir, que en este proyecto no se regularon zonas pro- hibidas.

Si fijamos nuestra atención en los mencionados términos, vere-- mos que están utilizados como sinónimos y en forma confusa.

Los extranjeros, según ese proyecto, sí podían adquirir el domi nio directo de tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana, sin -- que se hiciera excepción de algún lugar.

En ninguno de los debates del constituyente, se discurrió sobre el correcto uso de estos dos términos.

(31).- Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917. 29 de enero de 1917. Tomo II, núm. 79. p. 775.

(32).- Idem. p. 776.

El 29 de enero de 1917, la comisión presentó su dictámen sobre la fracción I, y sin haber dado previamente una explicación, o haber sido materia de debate, dió el texto de dicha fracción en la cual aparecieron las zonas prohibidas. Dicho texto es como sigue: "Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio (aquí ya no se usó como en el primer proyecto el término dominio directo) de tierras, aguas y sus accesiones... El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convenga ante la Secretaría de Relaciones... En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas". (33).

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

2.- Opinión personal.

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

Conviene citar, las diversas interpretaciones que sobre estos términos se han hecho, ya que son muchas; nosotros adoptaremos por considerarla como la más atinada, la que hacen García Goyena, Escriche (34) y otros, la cual textualmente asienta:

Domínio.- El derecho o facultad de disponer libremente de una cosa, si no lo impide la ley, la voluntad del testador o alguna convención. Esta libre disposición abraza principalmente tres derechos que son: el derecho de

(33).- Idem. Tomo II, Núm. 80 del 29 al 31 de enero de 1917. p. 794.

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

enajenar, el derecho de excluir a los otros del uso de la cosa.

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

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

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

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

Dominio útil.- El derecho de percibir todos los frutos de una cosa bajo alguna prestación o tributo que se paga al que conserva en ella el dominio directo: "tal es el dominio que tiene el vasallo, o enfiteuta en la heredad que ha tomado a feudo o enfiteusis". (35).

(35).- Molina Pasquel, Roberto. "El Fideicomiso de Inmuebles en zonas prohibidas, en favor de Extranjeros". (3). El Foro (4a. Epoca) 29. 1954. p. - 52 y 53.

b).- Decreto del 29 de junio de 1944.

Con motivo del estado de emergencia, declarado por el Congreso de la Unión, con fecha 10. de junio de 1942, el Presidente de la República Don Manuel Avila Camacho, el 29 de junio de 1944 (Diario Oficial del 7 de julio de 1944) decretó "la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes a extranjeros, y para la constitución o modificación de sociedades mexicanas que tengan o tuvieren socios extranjeros".

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

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

Ahora bien, el Considerando IV del Decreto, expresaba textualmente:

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

A continuación transcribo los Artículos que revisten un interés para nosotros:

"Artículo 1o.- Durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretadas el 1o. de junio 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 cualquier actividad industrial, agrícola, ganadera, forestal, de compraventa o de explotación, con cualquier fin, de bienes inmuebles, rústicos o urbanos, o de fraccionamiento y urbanización de dichos inmuebles.

b).- Adquirir bienes 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". (44).

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

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

"Artículo 2o. Requirió asimismo, y durante el referido período de emergencia, el permiso previo de relaciones para:

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

II.- La modificación o transformación de las so-

(44).- Constitución Política Mexicana. Op. cit. p. 262. bis, 2a. Vta.

ciedades mexicanas ya existentes o que en el futuro se constituyen y que tengan las características señaladas en el inciso anterior especialmente cuando ellas:

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

La característica del Artículo segundo, es el control absoluto sobre las sociedades que pudieran estar en manos o capitales extranjeros, es un control eminentemente proteccionista, provocado por la fuga de capitales de otros países, al nuestro.

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

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

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

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

Artículo 30.- La Secretaría de Relaciones Exteriores, tendrá la facultad discrecional de negar, o conceder o adicionar los permisos a que se refieren los Artículos anteriores según estime que con su otorgamiento -

se contrarían o nó las finalidades perseguidas por este Decreto, expuestas en los Considerandos del - mismo".

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

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

a).- Que se tienen en el país, la principal fuente de sus negocios o inversiones y una residencia suficiente que acredite su radicación en él. Este requisito nó regirá en casos de adquisición por herencia.

b).- Que no tienen impedimento legal, de acuerdo con las - disposiciones de la ley relativa a Propiedades y Negocios del Enemigo.

c).- Que si se trata de predios rústicos, la superficie -- del terreno no exceda de la señalada por el Código Agrario vigente, para la pro propiedad agrícola inafectable siempre que, a juicio de la propia Secretaría de - Relaciones Exteriores, no se trate de acaparamientos o de adquisición fraccio- nada por una o varias personas en términos de hacer factible la explotación de mayores superficies dentro de una misma unidad o interés.

d).- La observación de los demás requisitos aplicables fi- jados por la legislación ordinaria:

II.- Los requisitos señalados en la fracción anterior, ex-- cepto el determinado en el inciso a), regirán también para las adquisiciones a que se refiere el Artículo 1o. y que se pretendan efectuar por sociedades mexi- canas que tengan o puedan tener socios extranjeros.

III.- Los permisos a que se refieren los Artículos 1o. y 2o. tratándose de sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranje-- ros, podrán ser condicionados en cuanto a su expedición y validez, a los requi- sitos especiales siguientes:

a).- Que los nacionales participen en el capital social -- cuando menos con un 51% y dicha participación se mantenga en condiciones de po derse verificar en cualquier momento dado.

b).- Que por lo menos la mayoría de los socios administradores, sean mexicanos.

Sobre el Artículo Tercero, opino que acierta al controlar las transferencia de acciones, especialmente cuando pudiera una sociedad ser controlada por extranjeros en más de su 51% de la participación social o que su administración no tuviere mayoría de mexicanos. En ambos casos, y de acuerdo con la facultad discrecional que este Artículo concede a la Secretaría de Relaciones Exteriores, se justifica el control de que las sociedades mencionadas en el caso anterior, pudieran contrariar las finalidades que el Decreto persigue y que están expuestas en los Considerandos del mismo.

El Artículo Quinto, sanciona el incumplimiento de las normas del Decreto y determina que los actos en contra del mismo, no producirán efecto de ninguna especie en favor de las personas que en ellos hayan intervenido y los bienes objeto de los mismos pasarán a ser propiedad de la nación. Establece, que cualquier persona podrá denunciar la celebración de estos actos y tanto la Procuraduría General de la República como la Secretaría de Relaciones Exteriores, podrán demandar ante el Juez de Distrito competente, la declaración de nacionalización, por considerarse un delito federal.

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

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

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

Artículo 10o.- Queda facultada la Secretaría de Relaciones Exteriores, para recabar de los Organismos Oficiales o particulares que estime pertinentes, todas las informaciones que puedan ser de utilidad para la observancia de las disposiciones del presente ordenamiento, así como para el mejor ejercicio de las facultades que en el mismo se le otorgan".

Una vez transcritos los Artículos que revisten un interés a este capítulo, procederá a hacer un análisis del citado decreto.

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

En consecuencia, durante todo el tiempo en el que el Decreto se encuentre en vigor, toda constitución de derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles a favor de extranjeros y sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, podrán celebrarse mediante permiso que previamente otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores.

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

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

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

Pero cuando se promulgó el Decreto que levantó la suspensión de garantías (28 de diciembre de 1945 y el 21 de enero de 1946). El Artículo 60. dispuso que se ratificaban, con el carácter de leyes, las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante la emergencia y relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica del país, quedando encomendado su cumplimiento a la dependencia federal competente.

Este Artículo 60. del Decreto que levantó la suspensión de garantías, llevó al Ejecutivo a interpretar que el Decreto de 29 de junio de 1944, que exigía a las sociedades mexicanas que tengan o pudieran tener socios extranjeros, la obtención de un permiso previo por parte de la Secretaria

rfa de Relaciones Exteriores, no sólo para adquirir bienes inmuebles, sino -- para modificar su Escritura Constitutiva en forma tal que substituyeran so--- cios mexicanos por socios extranjeros, o se variara el capital social, queda--- ba, en pleno vigor y por lo tanto las sociedades mexicanas que se encontraran en dichos supuestos, debían continuar solicitando el permiso de que se trata.

En resúmen, hay que recordar que el vocablo que utiliza la frac--- ción I del Artículo 27 Constitucional para conceder a los extranjeros el mis--- mo derecho para adquirir que concede a los mexicanos, es el siguiente: "domi--- nio" de tierras, aguas y sus accesiones.

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

Tomando en consideración lo anterior, llegamos a las siguientes conclusiones:

Es perfectamente constitucional este Decreto, por lo que toca a el requisito de la obtención del permiso de la Secretaría de Relaciones Exterio--- res, en las constituciones de usufructo, uso y habitación en favor de extranje--- ros.

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

Dice el Artículo 29 Constitucional: "En los casos de invasión - perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad - en peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana de - - acuerdo con el Consejo de Ministros y con la aprobación del Congreso de la - -- Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en - todo el país, o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para ha--- cer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se con--- traiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el - Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para--- que el Ejecutivo haga frente a la situación".

Durante la Segunda Guerra Mundial, el Presidente Constitucional de México, Manuel Avila Camacho, en ejercicio de las facultades que le otorgó el precepto transcrito, suspendió garantías individuales, habiéndolo publicado por Decreto de 2 de junio de 1942. En virtud de ese Decreto, el Congreso de la Unión aprobó otorgarle entre otras facultades, la siguiente: - Artículo 4o. "Se faculta, asimismo al Ejecutivo de la Unión, para imponer en los distintos ramos de la administración pública, todas las modificaciones -- que fueren indispensables para la eficaz defensa del Territorio Nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales".

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

c).- Ley General de población.

Antes de tratar la Ley General de Población vigente, debemos hacer notar sus etapas, como veremos a continuación :

La Ley de Extranjería y Naturalización de 1896 que continuó vigente hasta el año de 1934, pero existen otros ordenamientos de interés entre ambas fechas, los mismos que veremos por orden cronológico, revisando su contenido y comentándolo.

Por todo lo escrito anteriormente, podemos ver que existió una política migratoria, que varió notoriamente del siglo pasado al presente.

Las disposiciones más recientes decretadas por el Estado y que regulan la admisión de extranjeros al Territorio Nacional, pueden dividirse, a grandes rasgos, en dos grupos:

a).- Los colonos inmigrantes.

b).- Los inmigrantes en general.

Advertimos que en el siglo pasado, una distinción precisa entre las dos clases de inmigrantes. Casi toda la legislación giró alrededor de atraer colonos, por considerar que éstos reunían condiciones que acarrearían -- mayores ventajas al país; y para estimularlos, se otorgaron todas clases de pre-

rrogativas que se hicieron extensivas a los extranjeros que deseaban establecerse en México.

Examinaremos ahora, la Ley de Inmigración de 1908, que empezó a regir en el año de 1909 y cuya característica es la de contener disposiciones de carácter general para todos los inmigrantes y de carácter particular a los colonos que vinieran al país de acuerdo con las condiciones de la Ley de Colonización vigente de 1883. Esta Ley, mantenía las puertas abiertas a todos los extranjeros con la única obligación de someterse a un reconocimiento médico, para evitar la entrada de personas enfermas, de reos y prófugos de la justicia. También fijaba los requisitos de sanidad exigidos a las embarcaciones que transportaran a puertos mexicanos, grupos de inmigrantes, principalmente trabajadores, pero sin establecer otras restricciones, que las de carácter sanitario. Esta Ley puede considerarse más como un Código Sanitario, que un instrumento de política demográfica.

Pasemos a la Ley de Migración de 1926, que marca la etapa de transición, entre la liberal política migratoria, quizá en exceso tolerante, a una de carácter restrictiva con miras a proteger a la población mexicana y a sus intereses económicos. Esta ley derogó la de Inmigración de 1908, y no sólo amplió su enumeración de extranjeros indeseables, sino que en su artículo 65, facultó a la Secretaría de Gobernación para "impedir temporalmente la entrada a trabajadores inmigrantes", cuando a juicio de ella, hubiera escasez de trabajo en el país, sin perjuicio de verificar una selección cuidadosa conforme al reglamento que sería publicado con posterioridad.

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

Por lo que toca a los colonos extranjeros, se admitirían en grado preferente, según el reglamento de la nueva ley, los pertenecientes a -- "aquellas razas que demuestren mayores facilidades de adaptación a las costumbres y climas del país y que, además, por su cultura puedan considerarse como elementos útiles para la enseñanza de los agricultores nacionales". Además, sólo se permitirían en la proporción y nacionalidades que para cada colonia --

acordara la Secretaría de Agricultura y Fomento, quejando, por otra parte, limitados los privilegios y exenciones que la Ley de 1883 y todas las anteriores les concedían.

La Ley de Migración de 1930, concedía también facultades a la Secretaría de Gobernación, "para sujetar a modalidades diversas la inmigración de extranjeros que, según su menor o mayor facilidad de asimilación a nuestro medio, sea considerada especialmente benéfica o perjudicial"; así como para restringir dicha inmigración cuando conviniera a las necesidades étnicas, sanitarias y económicas del país.

Asimismo, la Ley de 1930, estableció el requisito de condicionar al depósito de repatriación a todos los extranjeros cuya entrada hubiesen restringido las autoridades migratorias, como medida preventiva para facilitar su deportación cuando resultara imposible su asimilación perfecta, en caso de presentarse crisis de trabajo en la República.

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

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

Como ejemplo de lo anterior, cito la prohibición para que los extranjeros se dedicaran al comercio que no fuera de exportación, negándole la entrada a todo inmigrante con intenciones de practicar actividades diferentes de la agricultura, la industria y el comercio de exportación.

La Ley que actualmente se encuentra en vigor, y que es la Ley General de Población de 1947, fué expedida con el propósito expreso de "ajustar a las realidades del presente, derivadas del fenómeno de la postguerra,

la conducta del Estado ante los problemas que México confronta y poder tomar las medidas previsibles que tiendan a fijar, al propio tiempo que la más adecuada política migratoria imbuída de un propósito lleno de humanidad y comprensión, la defensa de la población nacional; conserva en esencia, la misma trayectoria trazada por la Ley de 1936". (45).

El fundamento constitucional de la ley anterior, lo encontramos en la Fracción XVI, del Artículo 73 de nuestra Carta Magna.

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

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

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

La Fracción II del Artículo 8o. de competencia a la Secretaría de Gobernación para sujetar a las modalidades que juzgue pertinente la inmigración de extranjeros, según su mayor o menor facilidad de asimilación a nuestro medio.

Debemos hacer notar, que, la Comisión Internacional de Juristas, con sede en Ginebra, en su lucha por conseguir el imperio de la Ley en los estados civilizados, se ha pronunciado en contra de conceder una amplia gama de facultades discrecionales a la Administración, para evitar que el ejercicio de éstas facultades, degeneren en ejercicio de facultades arbitra-

(45) Durán Ochoa, Julio. "Población". 1a. Ed. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1955, p. 258 y sigs.

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

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

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

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

En relación con las facultades discrecionales que mencionamos en párrafos anteriores, conviene señalar la que concede a la Secretaría de Gobernación, en el Artículo 58 de la Ley de Población. Esta disposición dice: -- que dicha Secretaría podrá, cuando lo juzgue conveniente, fixar anualmente el número de extranjeros, cuya internación podrá permitirse en el país, ya por nacionalidades, por calidades migratorias o por actividades.

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

Para terminar, conviene hablar del Artículo 70 de la ley en -- cuestión, que dice: Los oficiales del Registro Civil no celebrarán ningún acto del estado civil en que intervenga algún extranjero sin la comprobación -

previa, por parte de éste, de su legal estancia en el país. Tratándose de matrimonio de extranjeros con mexicanos, deberán exigir además, la autorización de la Secretaría de Gobernación.

De todo lo que hasta aquí se ha expuesto, podemos concluir, -- que son muchas las leyes que en su articulado se refieren al extranjero y dada esa dispersión, provocan que su manejo sea difícil y por ende, su aplicación.

d).- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

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

Considero necesario, dar los antecedentes históricos sobre esta materia, ya que son indispensables para llegar a comprender la ley vigente.

Fué el Cura Hidalgo, quien en la Ciudad de Guadalajara, en el mes de diciembre de 1810, integra la organización de un Gobierno con dos Secretarios, uno con el carácter indeterminado de Estado y del Despacho y otro el de Gracia y Justicia, habiendo recaído los nombramientos en Don Ignacio López Rayón y Don José María Chico, respectivamente.

La Constitución de Apatzingán de octubre de 1814 es la primera que da las bases completas para la organización del Poder Público y así vemos -- que el Supremo Gobierno, para la eficacia de sus determinaciones, impuso, por estar compuesto de tres individuos, la firma de uno de los tres Secretarios -- que eran, uno de Guerra, otro de Hacienda y el tercero que se llamaría especialmente de Gobierno.

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán a 22 de octubre de 1814, en su capítulo X intitulado - "Del Supremo Gobierno" en su Artículo 144, dice lo siguiente:

"Art. 144.- Los títulos o despachos de los empleados, - los Decretos, las Circulares y demás órdenes que son -- propias del alto gobierno, irán firmadas por los tres - individuos y el Secretario a quien corresponda. Las ór

(46) Fraga, Gabino. Op. cit. p. 192 y sigs.

denes concernientes al gobierno económico y que sean de menos entidad, las firmará el Presidente y el Secretario a quien toque, a presencia de los tres individuos del -- cuerpo; y si alguno de los indicados documentos no lleva re las formalidades prescritas, no tendrá fuerza ni será obedecido por los subalternos". (47).

Consumada la Independencia, la Junta Soberana Provisional Gubernativa, aprobó el Reglamento de 8 de noviembre de 1821, fijando en él la organización y competencia de cuatro Secretarías que fueron, la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra con encargo de lo perteneciente a Marina.

Es necesario señalar que, a partir de ese momento histórico, -- las Constituciones mexicanas se dividen en dos grupos: las centralistas y la federalistas. Las primeras incluyeron siempre en su contenido la enumeración de -- las Secretarías, en tanto que las federalistas encomendaban esa enumeración a le yes secundarias. Las Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, caen -- dentro de la clasificación del primer grupo. Disponían que "para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro Ministros: uno del Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina. Esta afirmación la encontramos en la Ley Cuarta que se refiere a la "organización del Supremo Poder Ejecutivo" en su Artículo 28 referente al Ministerio.

Considerando que la Secretaría de Gobernación es, por antonomasia, el órgano político del Estado Federal, figura por primera vez en las "Siete Leyes Constitucionales" de 1836, bajo el nombre de "Ministerio del Interior".

En el año de 1843, fué introducida una innovación en las Bases Orgánicas de 12 de junio al crearse el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria al lado de los de Relaciones Exteriores -- que se extendió a los ramos de Gobernación y Policía, al de Hacienda y al de Guerra y Marina.

Finalmente, las Bases para la Administración de la República de 22 de abril de 1853, crearon cinco Secretarías de Estado, siendo una de ellas, -- destinada a ser el principio de un gran desarrollo posterior, la de Fomento, - --

(47) Tena Ramírez, Op. cit. p. 46.

Colonización, Industrias y Comercio. Las bases anteriores fueron modificadas - el 12 de mayo de 1853, suprimiendo el ramo de "Relaciones Interiores" para constituir una sexta Secretaría: la de Gobernación.

Señalaremos por su importancia la Ley de 23 de febrero de - - 1861, en el régimen de Don Benito Juárez; y la de 13 de mayo de 1891 del régimen del General Porfirio Díaz. En ellas hay coincidencia en el establecimiento de seis Secretarías que son las que venían existiendo conforme a las leyes anteriores, o sea las de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público (en la Ley de 91 se le agregó el ramo de Comercio), Guerra y Marina.

Además la Ley de 91, creó una nueva Secretaría, la de Comunicación y Obras Públicas y por reforma de 16 de mayo de 1905, se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

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

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

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

La última Ley de Secretarías y Departamentos y Estado, que fué promulgada el 23 y publicada el 24 de diciembre de 1958, crea la Secretaría de la Presidencia, la del Patrimonio Nacional que substituye ampliando sus funciones a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; divide en dos la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, formando la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas; da a la Secretaría de Economía su antigua denominación de Secretaría de Industria y Comercio; crea un nuevo Departamento, el de Turismo; amplía la competencia del Departamento Agrario al convertirlo en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y opera importantes cambios en la competencia.

En conclusión, la Ley establece quince Secretarías y tres Departamentos de Estado.

En los siguientes términos, transcribo, las atribuciones de las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores, respectivamente; en relación con esta obra:

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

"Art. 3.- A la Secretaría de Relaciones Exteriores, corresponde el despacho de los siguientes asuntos...VI.- Conceder a los extranjeros, las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, -- aguas o combustibles minerales en la República Mexicana y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el -- país para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales industriales especificadas, así como para formar -- parte de sociedades mexicanas civiles y mercantiles y a éstas para modificar o reformar sus escrituras y sus bases constitutivas y para aceptar socios extranjeros--

o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos."

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

- e).- Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de patentes y marcas.

BREVE REFERENCIA A LA LEY.

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

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

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

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

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

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

mexicanos.

Además, la continuidad de nuestra industrialización que lleva aparejada la necesidad de recibir aportes de capital y tecnología provenientes del exterior. La exigencia de modificar su orientación nos obliga a recibir esas contribuciones de manera cada vez menos indiscriminada, y a establecer criterios diferentes a la simple relación costo-beneficio que caracteriza el funcionamiento de las empresas transnacionales. Nos induce a apartarnos firmemente, de sistemas de relación con el exterior en que los países más poderosos imponen sus reglas del juego y, los más débiles, debido a su escaso poder de negociación, adoptan modelos de crecimiento supeditados a los intereses de las potencias económicas.

La Ley, crea el Registro Nacional de transferencia de tecnología que estará a cargo de la Secretaría de Industria y Comercio.

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

Por otro lado, la ley propone que será necesaria la presentación de la constancia del Registro para poder disfrutar, de los beneficios previstos en la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.

Esta ley contribuirá, sin duda, a otorgar mayor seguridad -- tanto a los empresarios mexicanos como a los extranjeros. Las normas permitirán a nuestros nacionales, definir con mayor claridad su asociación con el capital foráneo y a los extranjeros conocer con precisión las oportunidades que se les ofrecen para contribuir a nuestro desarrollo y los límites de su participación.

CAPITULO TERCERO

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

- a).- El Artículo 71 de la Ley General de Población, de 1947
- b).- Reformas al mismo Artículo, en el año de 1960.
 - 1.- Problema de su Constitucionalidad.
 - 2.- Opinión personal.
- c).- El Artículo 14, del Reglamento de la Ley General de Población.
 - 1.- Problema de su Inconstitucionalidad.
 - 2.- Problema de su carencia de sentido lógico

a).- El Artículo 71 de la Ley General de Población, de 1947.

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

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

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

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

El primer aspecto que notamos en la redacción del Artículo anterior, estriba en que el Legislador se apoyó en la Fracción XXIV del Artículo Segundo de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado actualmente en vigor y que a la letra dice:

"Art. 20.- A la Secretaría de Gobernación, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:.....XXIV.- Dirigir la política demográfica en sus aspectos migratorios, con excepción de colonización y turismo".

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

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

"Art. 71.- Las Oficinas Federales, las de los Estados y de los Municipios, así como los Notarios Públicos y Corredores de Comercio, están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos, asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal estancia en el país. Y QUE LAS -- CONDICIONES DE SU CALIDAD MIGRATORIA, LES PERMITA -- REALIZAR EL ACTO O CONTRATO DE QUE SE TRATE. COMO EXCEPCION, EN CASO DE URGENCIA, NO SE EXIGIRA LA -- COMPROBACION MENCIONADA EN EL OTORGAMIENTO DE PODERES O TESTAMENTOS".

Queda por señalar, que, tanto el texto original del Artículo 71 de la Ley General de Población de 1947 como su reforma antes citada, de - 1950, están comprendidos ahora en el párrafo segundo del Artículo 71 vigente y apartado B) del Artículo 14 de su Reglamento.

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

b).- Reformas al mismo Artículo, en el año de 1960.

Por Decreto de 29 de diciembre de 1960, publicado en el -
Diario Oficial el día 30 y entrando en vigor el primero de enero de 1961, -
fué nuevamente reformado el Artículo 71 de la Ley General de Población y --
que es el que está actualmente en vigor, con el texto siguiente:

"Art. 71.- LOS EXTRANJEROS SOLO PODRAN ADQUIRIR BIE
NES RAICES, ACCIONES O DERECHOS REALES SOBRE LOS --
MISMOS, PREVIO PERMISO DE LA SECRETARIA DE GOBERNA
CION.

Todas las Autoridades de la República, sean federa
les, locales o municipales, así como los Notarios -
Públicos, los que substituyan a éstos o hagan sus -
veces, los Contadores Públicos Titulados y Corredo
res de Comercio, están obligados a exigir a los ex
tranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su --
competencia, que previamente les comprueben su le--
gal residencia en el país y que sus condiciones y -
calidad migratoria les permiten realizar el acto o
contrato de que se trate, o en su defecto, el permi
so especial de la Secretaría de Gobernación. Excep
cionalmente, en caso de urgencia, no se exigirá la-
comprobación mencionada en el otorgamiento de pode
res o testamentos. En todo caso, darán aviso inme
diato a la expresada Secretaría del acto o contrato
celebrado ante ellos".

A lo anterior debe agregarse, que el origen de esta última
reforma, es poco lo que puede decirse. Su origen inmediato parece ser una -
Circular interna que contiene en forma muy poco precisa, la obligación de to
dos los Gobernadores de los Estados de la República, de dar a conocer a los-
funcionarios a quienes corresponda, la obligación de notificar a la Secreta
ría de Gobernación sobre las transacciones en que, extranjeros que se encuen
tren dentro del país en cualquier calidad migratoria, se conviertan propieta
rios de bienes raíces. Lo anterior puede ser el antecedente más próximo del
Artículo 71 de la Ley de Población.

1.- Problema de su Constitucionalidad.

Ante todo, debemos advertir que este Artículo ha sido víctima de severas críticas, las cuales la han atacado de inconstitucional, por considerar que la facultad de otorgar permisos para adquirir bienes raíces en favor de extranjeros, se entiende reservada exclusivamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en virtud de lo que dispone la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, la cual en su parte conducente ordena: "...El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes....", en consecuencia, se ha pensado que con este artículo, la Secretaría de Gobernación invade una facultad reservada a Relaciones Exteriores por la Constitución.

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

Como resultado de las críticas, que se hicieron atacando de inconstitucional al precepto en estudio, la Secretaría de Gobernación solicitó de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, un estudio sobre la constitucionalidad de dicho artículo.

En la sesión ordinaria del Consejo Directivo, del citado Colegio, en el día 30 de abril de 1961, uno de los puntos a tratar fué el de las "Reformas a la Ley de Población, Artículo 71".

Siendo Presidente del Colegio de Abogados, el Lic. Virgilio Domínguez, manifestó al Consejo que en relación con la modificación que sufrió el Artículo 71 de la Ley General de Población y que las gestiones que en forma verbal, han realizado algunos Notarios, para que la Barra a su vez gestione ante las autoridades competentes que se derogue la reforma citada, había tenido una entrevista con el Sub-Secretario de Gobernación para tratar el problema, indicando que en su concepto la Barra mientras no haya una gestión formal de los Notarios a través de sus Colegios Profesionales, no debe tomar providencia alguna al respecto.

En aquella sesión, en relación con este problema, opinaron - los licenciados Juan Manuel Cossío y Cossío, Rodrigo Vázquez Arminio, Gustavo Molina Ibarra, Roberto Molina Pasquel; algunos estuvieron de acuerdo en - que la Barra, sí debía hacer gestiones para obtener la derogación de las re - formas al Artículo 71 de la Ley de Población, independientemente que otros - colegios profesionales llevara a cabo o no gestiones en tal sentido.

El mencionado estudio fué encomendado a los licenciados Antonio Martínez Baez y Oscar Morineau, y el cual fué titulado así:

"ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL - ARTICULO 81 REFORMADO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION Y SOBRE EL PROYECTO DE SU REGLAMENTACION FORMULADO POR LA SECRETARIA DE GOBERNACION". (48).

A continuación exponemos las principales consideraciones de - aquel estudio:

I.- En el Diario Oficial de la Federación, correspondiente al 30 de diciembre de 1960, se publicaron varias reformas a la Ley de Población, - expedida el 23 de diciembre de 1947 (D.O. de 27 de diciembre de 1947) y entre dichas reformas se incluyó la modificación al Artículo 71, en el sentido de - agregarle un párrafo primero, disponiendo "que los extranjeros sólo podrán ad - quirir bienes raíces, acciones o derechos reales sobre los mismos, previo per - miso de la Secretaría de Gobernación.

II.- Como la nueva disposición del primer párrafo del Artículo - 71 de la Ley de Población, se asemeja a los términos de la fracción I del Artí - culo 27 Constitucional, que previene que "El Estado podrá conceder el mismo de - recho (adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obte - ner concesiones de explotación de minas o aguas) a los extranjeros, siempre -- que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos, etc. ", se ha pensado en -- forma sencilla y natural, que existe una clara contradicción entre aquélla nor - ma legislativa secundaria y esta disposición superior, con el consiguiente vici - o de la invalidez constitucional del citado precepto del Artículo 71 de la - Ley de Población.

(48).- Martínez Baez Antonio y Oscar Morineau. "Algunas Consideraciones acerca de la Constitucionalidad del Art. 71 reformado de la Ley General de Po-- blación". El Foro . Cuarta Epoca. Núm. 33. Abril-Junio. México, D.F. - - 1961. p. 14 y sigs.

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

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

V.- Para la correcta interpretación, debemos analizar previamente, lo dispuesto por los Artículos 48, 50, 51, 64, 66 de la propia ley.

En cuanto al Artículo 48: define en sus siete Fracciones, los objetos y actividades que puede realizar el extranjero que con permiso de la - Secretaría de Gobernación, se interna en el país con la calidad de "inmigrante" y a su vez el Artículo 50 señala la condición en la que se encuentra el extranjero que con permiso de dicha Secretaría, entra al país en forma temporal como "no inmigrante".

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

El Artículo 64 dice; "Inmigrado es el extranjero que adquiere - derechos de radicación definitiva en el país", y el Artículo 66 señala: "El inmigrado podrá dedicarse a cualquier actividad lícita, con las limitaciones que-

que imponga la Secretaría de Gobernación de acuerdo con el Reglamento de esta Ley".

Manifiestan dichos autores, que desde el punto de vista de la calidad migratoria de los extranjeros, según se define en la Ley de Población, pueden y deben hacerse distingos entre el extranjero admitido de manera definitiva en el país, para residir permanentemente en él; quien goza de una capacidad o habilidad jurídica plena en materia de toda clase de derechos que no sean los políticos o relativos a la ciudadanía; y de otra parte, los extranjeros que no son inmigrados, los cuales no ingresan de manera plena o regular dentro de la población del Estado Mexicano.

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

Si bien es cierto que el Artículo 33 de la Constitución otorga a los extranjeros, en forma generosa y liberal, todas las garantías individuales o derechos del hombre, de la misma manera que a los nacionales; también es verdad que entre dichas garantías individuales está la garantía consignada en el Artículo 11 Constitucional, que dice: "todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, etc."; pero tal derecho se encuentra sometido en el propio Artículo "a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".

VII.- La Secretaría de Gobernación, es la competente para dirigir la política demográfica en sus aspectos migratorios, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 2o. Fracción XXIV de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor.

VIII.- Ahora bien, dicen, independientemente del problema de sí en nuestro ordenamiento jurídico, tienen o nó mayor fuerza normativa las disposiciones contenidas en una ley orgánica prevista directamente en un texto constitucional. Como lo notamos en el caso de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado por el Artículo 90 de la Ley Fundamental; nos parece evidente, siguen diciendo, que las disposiciones examinadas de la Ley de Población que -

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

atribuyen competencia a la Secretaría de Gobernación, lo hacen dentro de la esfera propia perteneciente a la materia migratoria, en ejercicios de las facultades de la "política demográfica", como medios de hacer efectivo el sistema general de la legislación correspondiente.

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

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

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

En virtud de la disposición constitucional expresa que habla de la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la contenida en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que reitera dicha intervención, la mencionada dependencia del Ejecutivo Federal, en todo caso de adquisición de bienes raíces, aguas y demás derechos y participaciones por un extranjero, deberá otorgar el permiso o licencia correspondiente; sin que tal competencia duplique la tramitación prevenida en el Artículo 71 de la Ley General de Población.

Los diferentes preceptos legales examinados, cuyo respectivo-

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

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

2.- Opinión personal.

Mi criterio consiste en considerar que el primer párrafo - del Artículo 71 de la Ley General de Población sí es inconstitucional, de con formidad con el siguiente razonamiento:

1o.- Ellos dan fundamento a su tesis de la siguiente forma:

a).- En primer lugar se apoyan en la fracción XVI del Artí culo 73 de la Constitución, en virtud de la cual, el Congreso se encuentra facultado para legislar en todo lo relativo a condición jurídica de los extranje ros, emigración e inmigración.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.- La Ley de Secretarías, es una Ley Orgánica que organiza el Poder Ejecutivo, tomando directamente su fundamento del Artículo 90 de la Constitución.

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

3.- La Ley General de Población es de carácter federal, y recibe su fundamentación jurídica inmediata en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para luego ubicar su fundamento en el Artículo 73 Fracción XVI de la Constitución.

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

De acuerdo con los criterios expuestos y por la clara oposición del Artículo 71 de la Ley General de Población en contra de su superior jerárquica inmediata, debemos considerarlo como inconstitucional.

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

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

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

c).- El Artículo 14, del Reglamento de la Ley
General de Población.

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

"Art.14.- Obligaciones a cargo de autoridades y -
funcionarios.- Para los efectos de los Artículos-
70, 71 y 72 y demás relativos de la ley, se obser-
varán las siguientes disposiciones:

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

II.- Todas las autoridades y funcionarios de la República, - sean federales, locales o municipales, que conforme a la ley tienen obligación de exigir que los extranjeros les comprueben su legal residencia en el país y - que las condiciones de su calidad migratoria les permiten realizar el acto o -- contrato de que se trata, comunicando inmediatamente a la Secretaría cualquier irregularidad que adviertan en la situación migratoria del extranjero.

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

El Artículo a estudio fué reformado por Decreto publicado en - el Diario Oficial de 3 de mayo de 1962, entrando en vigor de acuerdo con el text o siguiente:

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

A).- El permiso para que los extranjeros adquieran -- bienes raíces, derechos reales sobre los mismos o ac ciones de empresas dedicadas en cualquier forma a la especulación con dichos bienes, a que se refiere el-

primer párrafo del Artículo 71 de la Ley, quedará su jeto, para su otorgamiento, a las siguientes reglas:

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

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

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

IV.- Los inmigrantes podrán adquirir bienes raíces, acciones y de derechos reales sobre los mismos, con sólo ajustarse a lo que se disponga de acuerdo con lo previsto por la Fracción I del Artículo 67 de este Reglamento.

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

VI.- Los Notarios Públicos, quienes los sustituyan o hagan sucesores y los Corredores de Comercio, se abstendrán de autorizar los contratos que versen sobre adquisición de bienes raíces, acciones o derechos reales sobre los mismos, en que intervengan extranjeros, si éstos carecen del permiso correspondiente, salvo los casos exceptuados por este Reglamento.

Sobre este Artículo, inciso A), me concretaré a hacer dos breves comentarios:

1.- Problema de su Inconstitucionalidad.

Podría sostenerse, que pocas son las leyes que su inconstitucionalidad es tan evidente y clara como lo es este Artículo.

Estudiaremos ahora el por qué de esta afirmación, de acuerdo -- con las siguientes consideraciones:

1o.- Una vez más nos remitiremos al Artículo 27 de la Constitución, que dispone: "... La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

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

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

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

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

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

2.- Problema de su carencia de sentido lógico.

En principio, debemos mencionar que la Comisión Internacional de Juristas con sede en Ginebra, en su lucha por conseguir el imperio de la Ley en los estados civilizados, se ha pronunciado en contra de conceder una amplia gama de facultades discrecionales a la Administración, para evitar que el ejercicio de estas facultades, degeneren en ejercicio de facultades arbitrarias.

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

materia de inmigración.

Ejemplos de lo anterior los encontramos tanto en la fracción II del Artículo 8, que da competencia a la Secretaría de Gobernación para sujetar a las modalidades que juzgue pertinentes la inmigración de extranjeros, según su mayor o menor facilidad de asimilación a nuestro medio.

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

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

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

De todo lo que hasta aquí se ha expuesto, podemos ratificar lo en el Artículo 14 del Reglamento; ya que permite o nó al extranjero, adquirir bienes raíces dependiendo de su calidad migratoria. A los que menos asimilación pueden llegar a tener con el pueblo mexicano se les prohíbe terminantemente y así progresivamente lo van permitiendo, dependiendo siempre de su calidad migratoria que lo asimile más al pueblo mexicano.

Quiero enfatizar que lo anterior, está muy bien pensado -- desde el punto de vista sociológico, pero contiene un grave error, el cual, desde cualquier ángulo resulta ilógico, ya que consiste en que un extranjero que se encuentra en el exterior y no pretende entrar en México, puede adquirir a través de un apoderado. En este caso, no tiene el extranjero ninguna calidad migratoria que le impida adquirir, por no internarse en el país, no será neces

rio el permiso de Gobernación, pues éste es con el fin de vigilar los actos de la población que inmigra a México. Además, resulta absurdo que un extranjero que no pretende asimilarse adquiera con mayor facilidad y menos obstáculos que uno que busca cuando menos en algún aspecto cierta asimilación con nuestro país.

CAPITULO CUARTO

INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 71 DE LA LEY GENERAL DE POBLACION, PRIMER PARRAFO Y 14 DE SU REGLAMENTO, INCISO A).

Conceptos de:

a).- Extranjeros.

- 1.- Distinción entre nacionales y extranjeros.
- 2.- Definición de extranjeros.
- 3.- El extranjero en el Derecho Positivo Mexicano.
 - a).- La Constitución Política.
 - b).- Ley General de Población y su Reglamento.
 - c).- Ley de Nacionalidad y Naturalización.

b).- Bienes Raíces.

c).- Acciones.

d).- Derechos Reales.

- 1.- Teorías sobre Dominio Directo y Derechos Reales.
- 2.- Criterio de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
 - A).- Preceptos que se refieren al fideicomiso.
- 1.- Reglamento de la Ley General de Población.
- 2.- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

El texto de la parte a interpretar, es el siguiente:

LEY GENERAL DE POBLACION

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

REGLAMENTO DE LA LEY

Art. 14.- Actos y Contratos.- Obligaciones de los funcionarios.

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

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

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

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

IV.- Los inmigrantes podrán adquirir bienes raíces, acciones y derechos reales sobre los mismos, con sólo ajustarse a lo que disponga de acuerdo con lo previsto por la Fracción I del Artículo 67 de este Reglamento.

V.- Cuando por causas ajenas a la voluntad del extranjero

ro nazcan en su favor derechos de propiedad sobre bienes raíces o acciones, o derechos reales, cuya adquisición le esté limitada por este Reglamento y no prohibida por otras leyes, la Secretaría podrá conceder permiso para que se formalice la adquisición, estableciendo las modalidades que estime convenientes de acuerdo con el interés general.

VI.- Los Notarios Públicos, quienes los sustituyan o hagan sus veces y los Corredores de Comercio, se abstendrán de autorizar los contratos que versen sobre adquisición de bienes raíces, acciones y derechos reales sobre los mismos, en que intervengan extranjeros, si éstos carecen del permiso correspondiente, salvo los casos exceptuados por este Reglamento.

VII.- Para los efectos de lo dispuesto en las fracciones anteriores se entenderán como bienes raíces toda clase de terrenos y construcciones y sus accesiones, situados en el territorio de la República; por derechos reales se entenderán todos los que en alguna forma afecten o limiten el derecho de dominio, incluyendo los que se deriven del fideicomiso sobre inmuebles; pero excluyendo los derivados del embargo judicial y cédulas o títulos autorizados con garantía hipotecaria; por acciones sobre bienes raíces se entenderán las emitidas por sociedades cuyo objeto sea la especulación sobre los mismos.

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

EL CONCEPTO "EXTRANJERO"

1.- Distinción entre nacionales y extranjeros.

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

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

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

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

En todos los países nos encontramos que los extranjeros, tienen que ajustarse a un determinado grupo de normas jurídicas, que fijan las bases para que el extranjero pueda vivir en él, sin que lesione su soberanía.

Como antecedente a la distinción a que me he referido, puedo citar que, en la Roma primitiva, esta clasificación ya era usada; los romanos, en su Derecho y en el capítulo consagrado a las personas libres, tenían una diferenciación muy similar, pues los dividían en ciudadanos y no ciudadanos o extranjeros.

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

En lo que respecta a la Constitución Mexicana, en su Artículo 34, establece que: son ciudadanos de la República, los varones y las mujeres; -

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

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

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

Siguiendo con la explicación, nos encontramos con el hecho de que, el ciudadano romano gozaba de derechos privados y políticos como lo son:

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

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

c).- El *Jus Suffragil*, o sea el derecho de votar en los comicios para hacer la ley y proceder a la elección de Magistrados; y

d).- El *Jus Honorum*, o derecho para ejercer las funciones públicas o religiosas. (53).

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

El no ciudadano o extranjero, estaba privado de las ventajas que el derecho confería al ciudadano romano, y sólo podía participar de instituciones privadas del *Jus Gentium*. Aunque después fué obteniendo diversas ventajas que mejoraban su condición.

2.- Definición de Extranjeros.

a).- Desde el punto de vista gramatical:

La palabra extranjero, tiene la siguiente etimología:

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

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

(53).- Petit, E. "Tratado Elemental de Derecho Romano"; Tr. D. José Fernández - González. México, Edit. Nacional, S.A. 1969, p. 81.

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

El Diccionario Enciclopédico UTEHA, agrega, a las definiciones anteriores, "que, extranjero, viene del Francés *etranger*; que es o viene, de -- país de otra soberanía". (55).

b).- Desde el punto de vista jurídico.

Así el derecho, se ocupa del extranjero, para fijarle su condición, para determinar cuáles son los derechos que se les niegan por ser propios de los naturales, y de qué derechos goza.

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

3.- El extranjero en el Derecho Positivo Mexicano.

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

a).- La Constitución Política.

CAPITULO I.- DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.

Art. 1o.- 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.

Vemos aquí, que el artículo no hace diferencia entre mexicanos y extranjeros, pues se refiere a todos los individuos en general, que se encuentren en el Territorio Nacional.

CAPITULO II.- DE LOS MEXICANOS.

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

(55).- Diccionario Enciclopédico UTEHA. México, Edit. UNION TIPOGRAFICA EDITORIAL HISPOANO AMERICANA. 1951, Tomo IV, p. 112B.

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

A).- Son mexicanos por nacimiento:

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

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

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

B).- Son mexicanos por naturalización:

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

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

CAPITULO III.- DE LOS EXTRANJEROS

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

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

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

1o.- Define quiénes son extranjeros.

2o.- Establece que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente constitución;

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

4o.- Los extranjeros no podrán inmiscuirse en los asun--

tos políticos del país.

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

b).- Ley General de Población y su Reglamento.

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

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

Por lo tanto, serán estos extranjeros, inmigrantes y no inmigrantes, los que por disposición del Artículo 71 de la misma Ley, tienen obligación de solicitar permiso a la Secretaría de Gobernación para adquirir bienes raíces, acciones o derechos reales sobre los mismos. Rige a este Artículo el 14 del Reglamento, señalando los casos en particular. Acorde con él -- veamos lo que está establecido en el apartado A) y en los incisos I, II, III y IV del Reglamento de la Ley que dicen así:

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

I.- En ningún caso, a los no inmigrantes a que se refieren las Fracciones I, II y III del Artículo - 50 de la Ley, o sea a los turistas, transmigrantes o visitantes.

El Artículo 50 de la Ley dice que los no inmigrantes, son los extranjeros que con permiso de la Secretaría de Gobernación, se internan en el País temporalmente. Respecto de éstos, tanto los turistas como los transmigrantes, no pueden adquirir bienes inmuebles, acciones o derechos reales so

bre los mismos, no solo porque su calidad migratoria está perfectamente delimitada, pero tanto la fracción I, inciso a), del Artículo 3o. del Decreto de - 29 de junio de 1944, como el punto 3 de la Primera Norma de la Comisión Intersecretarial, los visitantes podrán adquirir bienes inmuebles con las características señaladas a continuación. El Decreto al respecto dice que, para - otorgar el permiso de la adquisición de inmuebles, el extranjero deberá acreditar que tiene en el país la principal fuente de sus negocios o inversiones y - una residencia suficiente que acredite su radicación en él.

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

Parece ser, que la Secretaría de Gobernación, trata de limitar más aún, la posibilidad de que todo extranjero pueda adquirir bienes inmuebles; prueba de ello, es la inclusión de los visitantes en la prohibición absoluta y terminante de la Fracción I del Artículo 14 del Reglamento de la Ley General de Población.

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

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

Nuevamente parece existir un conflicto entre el criterio que - acogen las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación. En efecto: el inciso II del Artículo 14 del Reglamento, permite en casos excepcionales, adquirir bienes inmuebles a los asilados políticos y estudiantes, sobre los primeros (Fracción IV), no existe problema, ya que también la primera norma de la Comisión Intersecretarial los considera en sus puntos 4o. y 5o. con la residencia suficiente para adquirir bienes inmuebles.

Sin embargo, la norma no dice nada sobre los estudiantes (Fracción V) y la explicación es la siguiente: los estudiantes se consideraron en un principio como inmigrantes, (Fracción V del Artículo 48), o sea que hasta las reformas a la Ley General de Población del 29 de diciembre de 1960, la Secretaría-

de Relaciones Exteriores, le concedía permiso al inmigrante para adquirir bienes inmuebles. Pero al cambiar su calidad migratoria de inmigrante a no inmigrante en virtud de las reformas en cuestión, (de la fracción V del Art. 48 a la fracción V del Art. 50), por eso la Secretaría de Relaciones Exteriores, -- apoyándose en la Ley General de Población, ha suprimido dichos permisos a estudiantes para adquirir inmuebles.

El inciso siguiente del Artículo 14 del Reglamento dice:

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

El Artículo 43 de la Ley de Población, preceptúa que Inmigrante es el extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país con el -- propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado.

A su vez el Artículo 44 determina que, la admisión como inmigrante, implica la obligación para el extranjero de cumplir estrictamente con las condiciones que se le fijan en su permiso de internación.

Por último, transcribiré el Artículo 45 que reza: los inmigrantes se aceptarán hasta por cinco años y tienen obligación de comprobar a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, que están cumpliendo con las condiciones que les fueron señaladas al autorizar su internación y con las demás disposiciones migratorias aplicables, a fin de que sea refrendada, si procede, su documentación migratoria.

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

A lo anterior, debe agregar que si el extranjero con condición migratoria de inmigrante (rentista, inversionista, profesionista, etc.), tiene - perfectamente delimitada su actividad por la Secretaría de Gobernación, sale so-

brando que esta Secretaría exija nuevo permiso que seguramente ya concedió la Secretaría de Relaciones Exteriores de acuerdo con el punto dos de la citada - Primera Norma, con base en el 3o., Fracción I, inciso a) del Decreto de 29 de junio de 1944.

La Fracción IV del Artículo 14 dispone:

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

Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de radicación definitiva en el país, dice el Artículo 64 de la Ley de Población. Resulta que, para que éstos adquieran bienes inmuebles, acciones y derechos reales sobre los mismos, deberá ajustarse a lo que se disponga por la Fracción I del Artículo 67 del Reglamento que a la letra dice:

Art. 67.- Condición de los inmigrados.

La condición de los inmigrados, quedará sujeta a - lo siguiente:

I.- La Secretaría tiene la facultad de imponer limitaciones a las actividades de los inmigrados, ya sea en el mismo oficio en que se les otorgue estacionalidad o en cualquier tiempo posterior, pudiendo también hacerlo mediante acuerdos de carácter general.

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

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

c).- Ley de Nacionalidad y Naturalización

De esta Ley nos interesan por relacionarse con nuestro estudio, los siguientes Artículos:

CAPITULO IV.- DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS EXTRANJEROS.

Art. 30.- Los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con las restricciones que la misma impone.

Vemos que reitera lo dicho por los Artículos 10. y 33 segunda parte: ambos de la Constitución Política.

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

Es evidente que al extranjero no se le puede pedir el servicio militar, pues sería desleal aquél, a su patria. Pero, en casos de cataclismos, como por ejemplo: inundaciones, maremotos, epidemias, etc., al extranjero se le obliga a realizar actos de vigilancia, de policía, bombero; para preservar el orden público del país en donde se encuentra.

Art. 32.- Los extranjeros y las personas morales extranjeras, están obligados a pagar las contribuciones ordinarias o extraordinarias y a satisfacer cualquier otra prestación pecuniaria, siempre que sean ordenadas por las autoridades y alcancen a la generalidad de la población donde residen. También están obligados a obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos. Sólo pueden apelar a la vía diplomática en los casos de denegación de justicia o retardo voluntario y notoriamente malicioso -

en su administración.

De lo escrito, podemos deducir que los extranjeros, están obligados a contribuir a la carga pública.

Pero, advertimos que en la Constitución en su Artículo 31, - - Fracción IV, establece:

Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

De lo escrito, se deduce aparentemente que el Artículo 32 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, es inconstitucional. Pero, no es así, -- por el siguiente precepto Constitucional que dice:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición-jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

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

El Artículo 32 en cuestión, establece que, si al acudir a los -- Tribunales ordinarios, no se impartiera justicia o se retardara el procedimiento; se le dá al extranjero la interposición diplomática.

CRITICA AL ARTICULO 32.

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

- a).- Indica desconfianza a nuestros tribunales.
- b).- Es innecesario.

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

El concepto "Bienes Raíces".

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

Por bienes raíces debemos entender según el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche, lo siguiente: "BIENES - RAICES", son los que consisten en haciendas del campo, como viñas, tierras, olivares, etc., o en casas y otras cosas que no se pueden transportar de un lugar a otro. Véase bienes inmuebles. Según ese mismo Diccionario tomamos nota de la definición de bienes inmuebles y nos dice: "BIENES INMUEBLES", son los que no se pueden llevar y mover de una parte a otra sin su destrucción o deterioro, a distinción de lo que se llaman bienes muebles.

Rojina Villegas, clasifica a los bienes en muebles e inmuebles y da una definición de ellos. Nos interesa lo referente a estos últimos y dice así: "Bienes inmuebles son aquellos que no pueden trasladarse de un lugar a otro" (57). Notamos que la fijeza es lo que les da el carácter de bienes inmuebles.

Aguilar Carvajal, menciona las clasificaciones de los bienes - de los autores Marcel Planiol, Jossierand, Valverde y Rojina Villegas, y en ninguna de ellas encontramos el término bienes raíces, (58), por lo que recurrimos al Diccionario anteriormente citado para explicar su significado.

En términos generales, se puede decir que los conceptos bienes inmuebles y bienes raíces, son análogos; sin embargo, presentan una distinción muy sutil; los bienes raíces son todos aquellos bienes que se encuentran bajo el suelo, o adheridos a él, tales como las tierras, los caminos, los edificios, las construcciones, las minas, etc., se puede decir que todos los bienes raíces son bienes inmuebles, por el contrario no todos los bienes inmuebles son bienes raíces. Daré algunos ejemplos de bienes inmuebles que no se pueden considerar como bienes raíces; las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca, directa o exclusivamente a la industria, los animales que formen el pie de cría en los predios rústicos, destinados total o

(57) Rojina Villegas Rafael. "Compendio de Derecho Civil" Bienes, Derechos Reales y Sucesiones. 2a. Ed. México, Edit. Libros de México, S.A. 1968. p. 70.

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

parcialmente al ramo de la ganadería, los derechos reales sobre inmuebles, etc.

Podríamos afirmar, que bienes inmuebles es el género y bienes raíces la especie.

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

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

El Concepto "Acciones".

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

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

Convendrá aclarar que resultaría interesante estudiar la acción como parte del capital, como título valor y como expresión de la calidad de socio, pero creo que el estudio deberá ser de acuerdo con la idea que nos da el párrafo VII del Artículo 14 del Reglamento de la Ley General de Población.

"Por acciones sobre bienes raíces, se entenderán las emitidas por sociedades cuyo objeto sea la especulación sobre los mismos".

Teniendo presente esta consideración, desde un punto de vista jurídico y tratando de esclarecer las intenciones del precepto, anotaremos lo siguiente: las sociedades mercantiles cuyo objeto social consista en la especulación con bienes inmuebles se denominan, inmobiliarias y se rigen por la Ley General de Sociedades Mercantiles, incluyendo a aquellas que efectúan operaciones con instituciones de crédito que además están sujetas al control y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria.

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

Ahora bien, está bastante claro que el precepto en cuestión, intenta obligar a los extranjeros a solicitar permiso de la Secretaría de Gober

nación para adquirir acciones de este tipo de sociedades, con el fin de que la propiedad de bienes inmuebles no caiga en manos de extranjeros.

Por otro lado, la Secretaría de Relaciones Exteriores, norma su criterio de acuerdo con lo que claramente establece el Artículo Primero del Reglamento de la Ley Orgánica del párrafo I del Artículo 27 Constitucional que prohíbe terminantemente conferir o transmitir a individuos o sociedades extranjeras el dominio directo sobre las "zonas prohibidas" y cualquier interés o participación como socios en sociedades mexicanas que tengan el dominio directo sobre tierras, aguas o sus accesiones en las mismas "zonas prohibidas".

Así mismo, el Artículo Primero del Decreto de 29 de junio de 1944, dice: Los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener SOCIOS EXTRANJEROS, sólo podrán mediante permiso que previamente y en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores:

- a).- Adquirir negociaciones o empresas, o el control sobre ellas de las ya existentes en el país, que se dediquen a cualquier actividad industrial, agrícola, ganadera, forestal de compraventa o de explotación, con cualquier fin, de BIENES INMUEBLES O RUSTICOS O URBANOS, o de fraccionamientos y urbanización de dichos inmuebles.
- b).- Adquirir bienes inmuebles destinados a alguna de las actividades señaladas en el inciso anterior.
- c).- Adquirir BIENES RAICES, ya sean urbanos o rústicos, cualquiera que sea la finalidad a que se dediquen.
- d).- Adquirir el dominio de tierras, aguas y -- sus accesiones a que se refiere la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.
- e).- Adquirir concesiones de minas, aguas y com-

bustibles minerales permitidos por la legislación ordinaria.

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

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

Es muy importante hacer notar que tanto el Artículo 27 de la Constitución en su primer párrafo, como la Ley Orgánica y su Reglamento, facultan únicamente a la SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES y no al Poder Ejecutivo o a otra Secretaría. Aquellas facultades quedan confirmadas en la fracción VII del Artículo 3o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, quedando definitivamente como la UNICA autoridad competente para conceder o negar permiso al extranjero, persona física o moral, para adquirir bienes inmuebles, acciones o derechos reales sobre los mismos.

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

Es conveniente hacer referencia a los "Certificados de participación inmobiliarios".

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

(60).- Carrillo, Jorge A. Apuntes de Derecho Internacional Privado; Nacionalidad y Extranjería. Tomados en la cátedra que imparte el Lic. Carrillo. Méx.-D.F. 1964. p. 151 y 152.

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

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

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

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

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

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

Claramente el párrafo segundo del Artículo 228-b, nos dice que solo las Instituciones de Crédito autorizadas en los términos de la ley respectiva para practicar operaciones fiduciarias, podrá emitir estos títulos de crédito.

El Artículo 228-c, a la letra dice: "Para los efectos de la emisión de certificados de participación, podrán constituirse fideicomisos sobre - todas clases de empresas, industriales y mercantiles, consideradas como unidades económicas".

Los certificados pueden ser nominativos o al portador, y serán emitidos por series en denominaciones de \$100.00 ó de sus múltiplos, nos dice -

el párrafo primero del Artículo 228-L, de la Ley en cuestión.

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

d). El Concepto "Derechos Reales"

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

De acuerdo con el anterior propósito, advertimos que Rojina Villegas, dice: los derechos de carácter patrimonial serán: a) derechos reales- y b) derechos patrimoniales.

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

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

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

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

Debemos entender, de acuerdo con la fracción VII, que para -- que un extranjero celebre un contrato de uso, usufructo, habitación, etc., se re quiere previo permiso de la Secretaría de Gobernación, lo cual a mi parecer, es -- un exceso sin fundamento.

En principio, el usufructo, el uso y la habitación; están -- considerados por nuestra legislación positiva como derechos reales. (62).

La Constitución de 1917, limita la capacidad de los extran-- jeros para adquirir el dominio de tierras y aguas en los siguientes términos: -- "En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo so-- bre las tierras y aguas". (63).

La Constitución habla de "dominio directo" y creo que no se-

(61) Rojina Villegas, Op. cit. p. 78.

(62).- Artículos 980, 1050 y 1053 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

(63).- Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

debe confundir, equiparar o asimilar ese término al de derechos reales, pues -- dentro de la terminología jurídica, tienen una connotación perfectamente distintas.

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

1.- Teorías sobre Dominio Directo y Derechos Reales.

A continuación expondré las teorías que pretenden asimilarlos:

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

10.- Parte de la definición de derecho real diciendo: es el poder jurídico que una persona ejerce directa e inmediatamente sobre una cosa, para aprovecharlo totalmente o parcialmente, siendo este derecho oponible a terceros.

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

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

Nuestra opinión consiste en diferir de la teoría mencionada, - pues, aquella interpretación resulta un poco forzada por no entender al espíritu que el constituyente pretendió dar.

II.- La segunda teoría, se desprende del texto del Artículo 71 de la Ley General de Población que dice: "Los extranjeros sólo podrán adquirir bienes raíces, acciones o derechos reales sobre los mismos, previo permiso de la Secretaría de Gobernación". Estimo que este Artículo se puede calificar de inconstitucional por las siguientes razones:

a).- Porque la Constitución solamente prohíbe a los extranjeros adquirir el dominio directo de tierras y aguas en zonas prohibidas, pero - habla de dominio directo y no de derechos reales. Pero el que tiene el dominio directo es quien posee el derecho real de propiedad. Estudiemos detenidamente este derecho para indagar que es lo prohibido a los extranjeros, pues el ánimo-

del constituyente fué prohibir que el extranjero quedara facultado para disponer de la cosa.

"El derecho real de propiedad es el máximo señorío posible de la cosa" (64); yo lo califico como el único derecho real absoluto.

La propiedad es un punto de concentración de muy complejas facultades que pueden separarse.

De esta separación o desembramiento de la propiedad se deriva:

1.- La nuda propiedad que corresponde al ius abutendi, porque quien la tiene es quien posee la facultad de disponer de la cosa.

2.- El usufructo o ius utendi porque permite disfrutar de -- los bienes ajenos.

3.- El uso o ius fruendi que es el derecho que se confiere -- para percibir los frutos de una cosa ajena.

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

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

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

b).- La segunda razón, se deriva también de la fracción I -- del Artículo 27 Constitucional, pues en ella se dice: "El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones, en considerarse como nacionales de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de sus Gobiernos, por lo que se refiere a aquello..."

Aquí, la Constitución dá en exclusiva a la Secretaría de Relaciones, la competencia constitucional administrativa para conceder los permí--

(64).- De Ibarrola, Antonio. Cosas y Sucesiones". 2a. Ed. México, Edit. Porrúa, S.A. 1964. p. 409.

(65) Idem. p. 409.

sos y en ningún momento confiere el mismo derecho a la Secretaría de Gobernación. Por ésto, la Secretaría de Gobernación carece de competencia constitucional para conceder permiso a extranjeros que pretenden adquirir bienes raíces.

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

2.- Criterio de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

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

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

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

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

Ciertamente podemos suponer, que la pretensión por parte del autor o autores de las reformas a estudio, demuestran un sentimiento de genofobia y de excesiva protección, ambas mal encauzadas y en completo desacuerdo con

(66) Ramos Garza, Oscar. "México ante la Inversión Extranjera". 2a. Ed. México, Edit. "La Impresora Azteca", S. de R.L. 1972. p. 239.

(67) Supra. p. 95.

las tendencias modernas sobre la vigilancia del Estado en la adquisición de bienes inmuebles, acciones y derechos reales sobre los mismos.

Por lo que toca al Reglamento, publicado en el Diario Oficial el 3 de mayo de 1962, debemos anotar lo siguiente: los reglamentos, en general, son un conjunto de normas que tienen por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo. En este caso particular, el Reglamento de la Ley General de Población, va más allá de su función específica, invadiendo la esfera de la Ley de Población.

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

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

Esto, nos orilla a pensar que el Reglamento carece de indicaciones elementales y por ende su aplicación será ineficaz.

Sin embargo, al expedir el Reglamento la Secretaría de Gobernación, no dió inicio a la aplicación del párrafo primero del Artículo 71 de la Ley de Población y se continuó con la práctica de solicitar únicamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores por medio de su Dirección de Asuntos Jurídicos, "Sección de permisos", la autorización requerida por el Artículo 27, Fracción I, Constitucional.

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

La fracción VII del Artículo 14 del Reglamento, exige que - los derechos derivados del fideicomiso, para poder ser obtenidos por extranjeros, requieren previo permiso de la Secretaría de Gobernación.

A lo anterior, debo agregar para su estudio, varios artículos referentes al fideicomiso que regula la nueva Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. El artículo 18, preceptúa: - "En los términos de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su Ley Orgánica, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que autorice en cada caso la conveniencia de conceder a las instituciones de crédito permisos para adquirir como fiducias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras o en la zona de 50 kilómetros a lo largo de las playas del país, siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir la utilización y aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre ellos, pudiendo emitir para estos fines certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables".

Así mismo, el Artículo 19 de la misma ley expresa: "La Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá sobre la constitución de los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior, considerando los aspectos económicos y sociales que implique la realización de estas operaciones. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, fijará los criterios y procedimientos conformes a los cuales se resolverán estas solicitudes".

Por último, el texto del Artículo 20 es el siguiente: "La duración de los fideicomisos a que este capítulo se refiere, en ningún caso excederá de 30 años. La institución fiduciaria conservará siempre la propiedad de los inmuebles; tendrá la facultad de arrendarlos por plazos no superiores a 10 años, y a la extinción del fideicomiso podrá transmitir la propiedad a personas legalmente capacitadas para adquirirla. El Gobierno Federal se reserva la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de los fines del fideicomiso".

Pasemos ahora a un estudio breve del FIDEICOMISO, enfocándolo lo exclusivamente al permiso que se pide a la Secretaría de Gobernación.

A.- Preceptos que se refieren al Fideicomiso.

Veamos el análisis de cada una de las disposiciones legales

que tratan al fideicomiso.

1.- Reglamento de la Ley General de Población.

El texto del Artículo 14, Fracción VII es el siguiente:

"VII.... por derechos reales se entenderán todos los que en alguna forma afecten o limiten el derecho de dominio, incluyendo los que se deriven del fideicomiso sobre inmuebles....."

De lo anterior, se deduce que un extranjero que pretenda obtener derechos reales sobre bienes raíces derivados del fideicomiso sobre inmuebles; requerirá previo permiso de la Secretaría de Gobernación.

Estimo necesario apuntar las partes que intervienen en un fideicomiso: 1o.- El fideicomitente, que es la persona que destina ciertos bienes a un fin lícito determinado; 2o.- El fiduciario que debe ser siempre una institución de crédito y es a quien se encomienda la realización de ese fin; 3o.- El fideicomisario que es el beneficiario del fideicomiso.

Cuando un extranjero pretende adquirir un inmueble en zona -- prohibida a través de esta figura jurídica, solicita a la persona de quien preten de adquirir, que celebren un fideicomiso, en el que el dueño del inmueble destina el mismo a un fin lícito, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria que tenga capacidad conforme a las leyes mexicanas para adquirir en zona prohibida, no obstante en que de acuerdo con la doctrina, el bien fideicomitido no ingresará al patrimonio de la institución fiduciaria. El extranjero será en ese fideicomiso el fideicomisario y podrá recibir el provecho que el fideicomiso implica siempre y cuando la fiduciaria no le transmita la propiedad. El fideicomisario que es el extranjero, pagará al fideicomitente como contraprestación, lo que ambos hayan pactado que corresponda, según el valor el inmueble.

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

Esta Ley fué reformada el 9 de marzo de 1973, en su Artículo 22, el cual transcribiré a continuación por ser de interés para nuestro estudio:

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

Luego entonces, el permiso que establece la Fracción VII, -- del Artículo 14, inciso A) del Reglamento de la Ley General de Población, se deroga; pues la misma ley en su Artículo Quinto Transitorio establece: Se derog~~an~~an todas las disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a esta ley.

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

Es evidente que, tanto el Artículo 71 de la Ley de Población-- como el Artículo 14, inciso A) de su Reglamento, son violatorios de la Constitución, por las siguientes razones:

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

CONCLUSIONES

- 1.- En principio, el objeto primordial de las leyes que condicionan la permanencia del extranjero, es impedir que se lesione la soberanía nacional.
- 2.- Es a partir de las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso -- Constituyente en 1835, cuando se declaró que los extranjeros gozaban de derechos naturales, y de los que señalaban los Tratados, y se les prohibía la adquisición de propiedad raíz, si no se naturalizaban o se casaban con mexicana.
- 3.- La primera Legislación propiamente sobre extranjeros es la de 1854, -- llamada "Ley de Santa Anna". Por su parte, es la Constitución de 1857, la que realmente establece la condición del extranjero en México.
- 4.- La Ley sobre Extranjería y Naturalización, conocida como la "Ley Vallarta", es la que establece por primera vez, en forma ordenada y sistemática, los derechos y obligaciones de los extranjeros.
- 5.- Es la Constitución de 1917, la que con claridad fija la condición a la que queda sujeto el extranjero en México.
- 6.- La Secretaría de Relaciones Exteriores de acuerdo con el Artículo 27 -- Constitucional, Fracción I y el Artículo 3o., Fracción VII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; es la única autoridad competente para otorgar permisos a extranjeros para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones sobre minas o aguas.
- 7.- Por otra parte, se ha indicado que la Secretaría de Gobernación, tiene perfectamente delimitadas sus atribuciones en el Artículo 2o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y de acuerdo con ella, no tiene facultades para controlar la adquisición de bienes inmuebles, acciones o derechos reales sobre los mismos, que los extranjeros pudieran adquirir, correspondiéndole exclusivamente la dirección de la política demográfica

en sus aspectos migratorios, con excepción de colonización y turismo.

- 8.- Además, el párrafo primero del Artículo 71 de la Ley General de Población y el apartado A) del Artículo 14 de su Reglamento, son inconstitucionales. Lo son, no sólo por contrariar abiertamente a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y a la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, sino porque sea cual fuere el origen o interpretación que pretenda dárseles, van más allá de nuestra Carta Fundamental que es la que integra la base política y jurídica sobre la que descansa toda la estructura estatal y de la cual se derivan todos los poderes y normas. La Constitución es la norma suprema debido a que sobre ella no existe ningún otro cuerpo legal. Toda la legislación secundaria debe supeditarse a ella.
- 9.- Deben derogarse, el primer párrafo del Artículo 71 de la Ley General de Población vigente y el apartado A) del Artículo 14 de su Reglamento por contravenir a la Constitución General de la República.
- 10.- Por otra parte, si se considera ineficaz el control que ejerce la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la adquisición de bienes inmuebles, acciones o derechos reales sobre los mismos, por extranjeros, deberá reformarse la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional y su Reglamento, facultándose ampliamente a la autoridad originalmente competente, la Secretaría de Relaciones Exteriores, para restringir y limitar estos permisos, determinándose el procedimiento a seguir, los recursos y vías legales contra las resoluciones de dicha autoridad.
- 11.- Evidentemente son muchas las leyes que en su articulado se refieren al extranjero y dada esa dispersión, provocan que su manejo sea difícil y por ende su aplicación.
- 12.- Finalmente, si bien es cierto que el desconocimiento de la Ley a nadie aprovecha, también es cierto que si la Ley se da a conocer con mayor sencillez, la persona sabrá más fácilmente, sus derechos y obligaciones y en el caso que nos ocupa, se evitaría hasta donde es posible, la violación --

que se comete muy a menudo por los extranjeros, a las leyes que los ri
gen y fijan su condición en México.

BIBLIOGRAFIA

I.- TEXTOS:

AGUILAR Carvajal, Leopoldo. "Segundo Curso de Derecho Civil", Bienes, Derechos Reales y Sucesiones. 2a. Edificación. México, Editorial Porrúa, S.A. 1967.

ARCE, Alberto G. "Derecho Internacional Privado". 2a. Ed. Guadalajara, Jalisco. México, Imprenta Universitaria. 1955.

AZPIROZ, Manuel. "Código de Extranjería de los Estados Unidos Mexicanos". México, Imprenta de Jens y Zaplain. 1876.

BAYITCH, S.A. and José Luis Siqueiros. "conflict of Laws México and -- United States, a bilateral study". University of Miami Press.- Coral Gables. Florida. 1968.

CARRILLO, Jorge "Apuntes de Derecho Internacional Privado; Nacionalidad y Extranjería". Tomados en la cátedra que imparte el Lic. Carrillo. México, D. F. 1964.

DE IBARROLA, Antonio. "Cosas y Sucesiones". 2a. Edición. México, Editorial Porrúa, S.A. 1964.

DE LA TORRE, Juan. "La Constitución Federal de 1857". 2a. Edición. México, Imprenta "El Fénix". 1896.

DIARIO de los Debates del Congreso Constituyente de 1917. 29 a 31 de -- enero de 1917.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO UTEHA. México, Editorial Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. 1961. Tomo IV.

DUBLAN, Manuely José María Lozano. Legislación Mexicana. Edición Oficial. 1876. Tomo I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X.

DURAN, Ochoa, Julio. "Población". 1. Edificación. México, Editorial Fondo de Cultura Económica. 1955.

ECHANOVE Trujillo, Carlos A. "Manual del Extranjero". 10a. Edición.- México, Editorial Porrúa, S.A. 1970.

ESCRICHE, Joaquín. "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia". Madrid.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". 8a. Edificación. México, Editorial Porrúa, S. A. 1960.

MARTINEZ, Baez Antonio y Oscar Morineau. "Algunas consideraciones acerca de la Constitucionalidad del Artículo 71 reformado de la Ley General de Población". El Foro. Cuarta Epoca. Núm. 33 Abril-Junio. México, D.F. 1961.

MENDEZ Silva, Ricardo. "El Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras en México". U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1969.

MOLINA Pasquel, Roberto. "El Fideicomiso de Inmuebles en zonas prohibidas, en favor de Extranjeros". El Foro. (4a. Epoca) 29. 1954.

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

NUEVA ENCICLOPEDIA JURIDICA. Barcelona, Edit. Francisco Seix, S.A. 1958.

PETIT, E. "Tratado Elemental de Derecho Romano". Tr. D. José Fernández - González. México. Edit. Nacional, S.A. 1969.

RAMOS Garza, Oscar. "México ante la Inversión Extranjera". 2a. Edición.- México, Edit. "La Impresora Azteca", S. de R. L. 1972.

RODRIGUEZ Rodríguez, Joaquín. "Curso de Derecho Mercantil". 3a. Edición. México, Editorial Porrúa, S. A. 1957. Tomo I.

ROJINA Villegas, Rafael. "Compendio de Derecho Civil". Bienes, Derechos- Reales y Sucesiones. 2a. Edición. México. Edit. Libros de México, S. A. 1968.

SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". 2a. Edición. México, Edito ríal Porrúa, S. A. 1961.

SIQUEIROS, José Luis. "Síntesis del Derecho Internacional Privado". Ins- tituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México. 2a. Edición- 1971.

SOBARZO Loaiza, Alejandro. "La Zona Prohibida". U.N.A.M. Facultad de Dere- cho. (Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho). Méxi- co. 1959.

TENA Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". 1808-1964, 2a. Edi- ción. México, Editorial Porrúa, S. A. 1964.

VALLARTA, Ignacio L. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Sobre Extran- jería y Naturalización. 1890. México. Imprenta de Francisco Díaz de- León.

II.- LEGISLACION Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS CONSULTADAS.

- Constitución Política Mexicana.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- Ley Orgánica de la Fracción I, del Artículo 27 Constitucional.
- Ley General de Población.
- Ley de Nacionalidad y Naturalización.
- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- Ley Sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I, del Artículo 27 Constitucional.
- Reglamento de la Ley General de Población.
- Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales.