

28  
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL REGIMEN DE LA PROPIEDAD AGRARIA  
DEL EXTRANJERO EN MEXICO**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

LUIS ANTONIO ALCAZAR NAJERA



**FALLA EN ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1991



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.

## I N D I C E

<b>INTRODUCCION.</b>	1
<b>CAPITULO I. LA PROPIEDAD DE LOS EXTRANJEROS EN MEXICO HASTA 1910.</b>	
A) Règimen de Propiedad Agraria entre los Aztecas.	4
B) Règimen de Propiedad Agraria Durante la Colonia (Nueva España).	11
C) Règimen de Propiedad Agraria en el Mèxico Independiente.	21
<b>CAPITULO II. LA REVOLUCION MEXICANA Y LA CUESTION AGRARIA.</b>	
A) El Problema Agrario como una de las Causas de la Revolución Mexicana.	36
B) Legislación Agraria Expedida Durante la Revolución.	43
C) Triunfo de los Ideales Agrarios en la Revolución.	66
<b>CAPITULO III. ORIGENES Y CONTENIDO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.</b>	
A) Antecedentes Històricos.	70
B) Origen del Artículo 27 Constitucional.	73
C) Contenido del Artículo 27 Constitucional.	77
<b>CAPITULO IV. LA PROPIEDAD INMUEBLE DEL EXTRANJERO EN MEXICO.</b>	
A) Règimen de la Propiedad Inmueble del Extranjero en Mèxico.	101
B) Personas Físicas, Personas Morales y Sociedades Mexicanas con Socios Extranjeros.	104

C) Artículo 27 Constitucional, Fracción I y IV. ....	119
D) Ley Orgánica y Reglamento de las Fracciones I y IV del Artículo 27 Constitucional. ....	125
E) Ley de Nacionalidad y Naturalización. ....	131
F) Los Permisos de la Secretaría de Relaciones. ....	134
G) Decreto del 29 de Junio de 1944. ....	139
H) Los Permisos de la Secretaría de Gobernación. ....	144
I) Ley General de Población y su Reglamento. ....	145
J) Disposiciones Relativas a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extran- jera de 1973 y su Reglamento de 1989. ....	148
K) Los Fideicomisos en Zona Prohibida. ....	159
L) Disposiciones al Respecto en la Ley de Reforma Agraria. ....	166
<b>CONCLUSIONES.</b> ....	169
<b>BIBLIOGRAFIA.</b> ....	175

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

La apertura que esta realizando Mèxico respecto a la inversión extranjera, a traído consigo una serie de cambios y dificultades a los que tiene que enfrentarse la economía mexicana, mismos que repercuten en forma directa en la estructura jurídica que regula el capital foràneo, por consiguiente, dicha estructura requiere ciertos cambios que le permitan adaptarse a las nuevas situaciones a que la enfrenta la realidad, ya que de no ser así se pone en cierta desventaja a los sectores en donde se inviertan capitales extranjeros, desventaja que se reflejarà a su vez en nuestra economía.

La razón que me llevo a realizar este trabajo fue èsta: enfocàndome principalmente al sector agropecuario, ya que los cambios a la estructura jurídica no se han llevado a cabo, siendo que considero necesario hacer una serie de modificaciones a nuestra legislación con objeto de actualizarnos y no estar al margen en cuanto a las repercusiones benèficas o no, que puedan traer las inversiones extranjeras que se hagan en nuestro país.

Siendo en la actualidad Mèxico, un país que ofrece grandes oportunidades de inversión a los extranjeros en muchos sectores de la economía, es necesario realizar una revisión exhaustiva a la legislación vigente con el fin de promulgar las leyes que sean necesarias en los sectores donde incida el capital foràneo para así, salvaguardar a la empresa mexicana o al capital nacional y de esta manera buscar obtener mayores beneficios para el país.

Aproximadamente el 40% de la superficie del territorio nacional esta destinado a usos agrícolas y ganaderos, siendo estos sectores de los más atrasados en nuestro país en lo referente a desarrollo económico, por lo que nos encontramos ante la imperiosa necesidad de proporcionarle los medios jurídicos, humanos, técnicos y económicos para lograr así un desarrollo real, ya que desafortunadamente el campo mexicano a través de la historia ha sufrido los embates del capital extranjero.

A simple vista podría decirse que resulta atractivo que capitales extranjeros inviertan en el campo mexicano, pero el problema se presenta cuando este campo no es retribuido en la medida que le corresponde y que requiere su desarrollo, sino que por el contrario el mayor beneficio lo obtienen los capitales extranjeros.

A través de este estudio busco hacer una propuesta para llevar a cabo las modificaciones necesarias a la Ley Federal de Reforma Agraria, para dar mayor protección al sector agropecuario que se encuentra en la actualidad en condiciones desfavorables ante el capital extranjero.

Ya que el ámbito jurídico es uno de los aspectos principales para consolidar los beneficios que puedan obtenerse de la inversión extranjera, debe adecuarse la Ley Federal de Reforma Agraria al dinámico proceso económico que se ha suscitado a raíz de la apertura al capital foráneo. Por lo anterior el objetivo del presente trabajo es buscar las áreas jurídicas del sector a-

gropecuario que no se encuentran reglamentadas, y proponer que - con su adaptación a la situación económica que prevalece actualmente se podrá coadyuvar al beneficio y protección del campo mexicano y por consiguiente del campesino.

## CAPITULO I

### LA PROPIEDAD DE LOS EXTRANJEROS EN MEXICO HASTA 1910.

#### A) REGIMEN DE PROPIEDAD AGRARIA ENTRE LOS AZTECAS.

Para analizar la organización agraria de los aztecas, es necesario tomar en cuenta su estructura política y social, ya que ésta va íntimamente ligada a su organización territorial y al régimen de propiedad practicada por los antiguos mexicanos.

El concepto de propiedad entre los aztecas no fue concebido todo el tiempo de una misma forma, sino fue teniendo un proceso evolutivo, ya que la propiedad en un principio estaba basada en un clan familiar y fue debilitándose para dar lugar conforme a la organización política y la división de clases.

Este proceso se debió a que los aztecas tenían una organización política-social muy bien definida, dividida en tres grupos: que eran los nobles, guerreros y plebeyos, aunado a esto el floreciente imperio mexica fue expandiéndose por medio de sus conquistas, primero los pueblos ribereños y posteriormente en todas direcciones, al norte hasta las tribus chichimeca, al oriente hasta el Golfo de México y al occidente con el Reyno Tarasco, en consecuencia a esta expansión el derecho de propiedad tuvo un proceso de individualización.

Es importante también hacer notar que entre nuestros indios la propiedad territorial no era diferenciada en cuanto al género de la misma, sino se basaba a la calidad de sus poseedores, es decir, que según el puesto o cargo que ocupara el poseedor era

el tipo de definición que se le daba a la tierra, por medio de vocablos, que en el transcurso de este inciso los iremos tratando.

Antes de entrar al análisis del Régimen de propiedad observado por los aztecas, mencionaremos tres de las teorías más importantes sobre el estudio de la organización política y social del pueblo de Anahuac, ya que surgieron en aquella época una diversidad de teorías, pero la falta de información y lo confuso de las fuentes, las siguientes son las más sobresalientes:

1) La Doctrina Clásica.- Se habla de una similitud entre las instituciones existentes en la edad media de los pueblos europeos - de aquella época, con las instituciones del pueblo azteca, ya que había una división de clases similar (imperio, nobleza y plebe) pero mientras en la antigua Europa, el rango de los nobles era hereditario el de nuestros indígenas no lo era y este cargo podía ser obtenido por mérito propio, a diferencia del europeo, - pero puede haber una cierta analogía que haya servido de base para la fundación social del pueblo mexicano.

2) La Teoría de Bandelier.- Esta teoría rechaza por completo una organización política-social definida del pueblo azteca, Bandelier y sus seguidores sostienen que su estructura social estaba en vías de desarrollo.

"La noción abstracta de la propiedad no había aparecido aún en ninguna de sus formas entre los mexicanos, - y agrega a continuación. "Que la institución de la he

rencia no existía tampoco en la sociedad azteca respecto de las dignidades y cargos públicos." (1)

Además Bandelier afirma en su obra que el fundamento de su organización era solo lazo militar-familiar y que no existía una diferencia definida de órganos y funciones.

"La Sociedad Tribal dice- presume igualdad de derechos entre los miembros de los clanes que componen la tribu. De aquí se sigue que la casta y el rango no podía existir en la sociedad azteca-, porque no podía haber ninguna división entre los antiguos mexicanos en clase alta y clase baja; en nobles y común del pueblo; - en profesiones hereditarias o vocaciones tales como - sacerdotes, guerreros, comerciantes, artesanos y campesinos." (2)

Como veremos a través de este capítulo, el concepto de propiedad ya había aparecido en la sociedad azteca y que este se encontraba en plena evolución pues ya se contaba con penas impuestas a los que atentaban en contra del derecho de propiedad y además tenían su medida para determinar sus parcelas llamada "Octocatl." (3)

Por lo tanto el pueblo de Anahuac había establecido sus propias leyes agrarias, la agricultura era la base de su sustentación y por lo cual la propiedad era fundamental en la organización social de los aztecas, en base a esto e igual que Chavez Pa

(1) Moreno, Manuel M. La organización política y social de los aztecas. México, Editores, S.R.A.-CEHAM. 1981, p. 41.

(2) Ibid., p. 61

(3) Constaba de 2 metros y 51<sup>4</sup> milímetros.

dròn, rechazamos esta teoria, ya que algunas normas de aquel tiempo aún se conservan en nuestra legislación actual.

3) Tesis Mexicana.- Esta escuela expone el grado de evolución alcanzado por el pueblo mexicano en sus instituciones político-social: uno de los principales que sostuvieron esta tesis, es el historiador Fray Diego de Duràn, afirma en su obra que los antiguos mexicanos no estaban en una etapa trivial y la mejor prueba de ello es la figura del Calpulli.

"Robertson en la obra citada manifiesta que el derecho de propiedad entre los mexicanos estaba reconocido; Clavijero aclarò que "Las tierras del imperio azteca divididas entre la corona, la nobleza y el comùn de los templos y habìa pinturas que representaban distintamente lo que a cada cual pertenecía; las tierras de la corona estaban indicadas con el color pùrpura, las de los nobles con grana y las de los plebeyos con amarillo claro." (4)

Después de ver algunas de las teorías sobre la organización política-social del pueblo mexicano procederemos a analizar someramente el régimen de propiedad observado por los aztecas durante ese tiempo, pero es importante hacer notar dos aspectos de dominio sobre la posesión; el primero el que hacia el estado por medio de los òrganos de gobierno, el segundo el dominio privado que era ejercido por las clases sociales en que estaba compuesto el pueblo azteca.- nobles, guerreros y calpullieques.

(4) Chàvez Padròn, Martha. El derecho agrario en Mèxico. Mèxico, Porrù, 1985, P. 145.

Pillali.- Eran propiedades pertenecientes a los nobles, como caballeros o descendientes de los reyes, podían transmitir las libremente a sus herederos, son de carácter individual, ya que eran susceptibles de enajenación, pero siempre y cuando no fueran vendidas o dadas a los plebeyos.

Teotlalpàn.- Tierras pertenecientes de los templos y dedicadas al sostenimiento del culto religioso y tienen un carácter público (tierras de los dioses).

Milchimalli.- El usufructo de estas tierras estaba dedicado a sufragar los gastos de la guerra y también tiene una característica de tipo público.

Altepetlalli.- Este tipo de propiedad es de carácter comunal y el titular del derecho de estas tierras, no era un solo individuo o individuos particulares, ni los jefes de familia, sino el calpulli mismo (barrio), o sea la agrupación comunal, que puede ser considerada como una persona moral. Esta clase de tierra costaba los gastos del pueblo, no podía ser vendida pero sí podía ser heredada dentro de cada familia en particular.

Calpulli.- Esta palabra en su formación nominativa indica (calli-casa, pulli-agrupación), para los aztecas calpulli significaba tierras dedicadas a los barrios. Se debe distinguir entre los calpullis tomados como circunscripciones territoriales, a las denominaciones de los barrios en que estaban divididas las ciuda -

des. El Calpullí.- era una porción de tierra, que se le daba a un jefe de familia o pariente mayor que se le denominaba (calpulli) este tenía poderes religiosos y militares, pertenecía a un barrio, al cual estaba ligado por la sangre con todos los miembros del grupo o macehuales, fue evolucionando y esta relación ya no era únicamente por parentesco, sino también por residencia.

Cada barrio contaba con cierta cantidad de tierra, que era dividida en parcelas y se le daba a cada cabeza de familia.

Dice además Chevalier que no solo cultivaban sus tierras si no que además debían trabajar en común otras que no les pertenecían.

"Pero los miembros del calpulli, o macehuales, no estaban obligados únicamente a cultivar las parcelas individuales que se les asignaban, sino que, además debían trabajar en común otras tierras, de clase distinta, que pueden llamarse públicas, aunque posiblemente no lo fueran más que a causa del uso a que estaban destinadas." (5)

Como se ve el calpulli es de carácter comunal y tenía una función de tipo social, la propiedad del mismo pertenecía al barrio, lo que era privado es el usufructo, ya que pertenecía al que lo cultivara, por lo tanto no era enajenable pero si hereditario. Contaba con dos condiciones fundamentales que era cultivarlo sin interrupción, ya que si lo dejaba de cultivar por un

(5) Chevalier, Francois. La formación de los latifundios en México, México. Fondo de Cultura Económica. 1a. reimpr. 1962 P. 43.

ciclo agrícola era amonestado y si reincidía, era despojado del mismo, también perdía el usufructo cuando cambiaba de barrio.

Por último diremos que entre el antiguo pueblo Mexicano había una defectuosa distribución territorial, ya que muchos pueblos se encontraban sojuzgados, por las conquistas hechas por los guerreros para la Ciudad de Tenochtitlán, y las grandes extensiones de tierra se encontraban concentradas en pocas manos, por lo que ya se gestaba un problema agrario entre los aztecas, ya que la diferencia de clases se reflejaba en la distribución de la tierra. Pero la figura del calpulli sí marco la pequeña propiedad de los indígenas perfectamente deslindada y transmisible por generaciones, con su única limitación que no era enajenable.

B) REGIMEN DE PROPIEDAD AGRARIA DURANTE LA COLONIA. (Nueva España).

La conquista de México no fue una tarea fácil para los españoles, ya que se apoderaron del territorio mexicano, por medio de las armas y así lograron la dominación del pueblo azteca. Los conquistadores eran gente aventurera, que pensaba ganar gloria y riqueza, y que a su vez no tenía nada que perder, ya que en aquel tiempo se contaban grandes fantasías de las tierras descubiertas, se decía que sus habitantes vestían con gran opulencia, con colgijes de oro puro, su ropa llevaba incrustaciones de plata y que existía una gran riqueza.

Los conquistadores aparte del espíritu guerrero que los incitaba a correr toda clase de peligros, también los motivaba el afán de riqueza, así se fueron sucediendo diversas expediciones a las indias que tuvieron que dar pruebas de una resistencia inaudita, ya que aparte de combatir contra los indígenas, eran caminatas agobiadoras en ese bastísimo territorio, en donde la naturaleza de la región era hostil.

Los primeros descubridores del territorio Mexicano fueron soldados y una vez terminadas las guerras, se dieron a la tarea de poblar esas grandes extensiones de tierra, nos cuenta el clérigo Arregi el cual ya había recorrido las costas de Nueva Galicia, que para orientarse solo se fiaba de su atrolabio.

"Hay tantas (tierras) baldías en estos reynos que no se si toda Europa tiene jente para ocuparlas, porque,

demàs de no se les saver fin, todo o cassi es despo-  
blado." (6)

Todo esto causò un cambio radical en el règimen de propiedad observado por el pueblo de Anahuac, hasta antes de la conquista, ya que el indigena fue despojado de sus bienes y sometido a la esclavitud, no lo podemos llamar de otra manera y aunque el pueblo español fue el que descubrió y colonizo el Nuevo Continente, esto no le daba derecho para apoderarse de la propiedad de los aborígenes y mucho menos darle la condiciòn de esclavo, trataron de darle a la conquista un fundamento legal, ya que surgiò una disputa en cuanto a la propiedad de las tierras descubiertas entre Portugal y España por sus nacionales.

Los Reyes Catòlicos de España con el pretexto de convertir e impartir a los indios la religiòn cristiana, se apropiaron de las tierras, lo cual fue injusto, a pesar de que le haya sido otorgado por el Papa la facultad de evangelizar a todo el pueblo del nuevo continente, con esta excusa los Reyes Catòlicos dispusieron del suelo a título de propiedad particular, si bien el descubrimiento de America se habla llevado a cabo con fondos particulares de los Monarcas, esto no les daba un argumento jurídico suficiente para legalizar la desposesiòn de sus tierras y libertad.

Por medio de la bula de Alejandro VI, los soberanos justificaron la apropiaciòn del territorio de las Indias, el alcance de esta bula era ùnicamente transmitirle su religiòn, màs no adue-  
(6) Ibid, P.P. 32.

ñarse de sus bienes y señoríos; esto llevo a prohibir la pala -  
bra conquista, debièndo utilizarse el tèrmino de pacificaciòn y  
poblaciòn.

El hecho es que la Iglesia y el reinado, eran las partes en  
que conformaba el poder polìtico de Espaõa y la bula de Alejan -  
dro VI, vino a servir como tìtulo legal para la ocupaciòn de -  
las tierras de las Indias (Tìtulo de Propiedad de la Nueva Espa  
õa.)

Pero no solo los soberanos ejercieron la actitud de propie -  
tarios particulares, avocandose unicamente a administrar sus \_  
tierras, sino ademàs asumieron la actitud de gobernantes, trajo  
como resultado que no solo se limitaron a apropiarse de las tie  
rras deshabitadas y considerando al indigena inculto, incapaz y  
salvaje, le quitaron sus pueblos y parcelas, asì como tambièn \_  
lo sometieron.

Es conveniente aclarar que habìa o existìa un deseo real de  
respetar a la persona, bienes, derechos y libertad del aborigen,  
pero a esto, prevalecieron los intereses de los conquistadores  
y colonizadores espaõoles, por lògica tenièndo la dominaciòn -  
del pueblo indìgena y por otro lado la necesidad de establecerse,  
fueron apoderandose de las ciudades, pueblos y tierras que  
tenian dueõo, que estaban cultivadas o que se encontràban cerca  
de las ciudades, lo que conlleva, que no habìa un lìmite en sus  
adquisiciones.

El 18 de junio y 9 de agosto de 1513, Fernando V tratando -

de regular estas ocupaciones dictò una Ley para la Distribuciòn y arreglo de la propiedad que a la letra dice:

"Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimien-  
to y poblaciòn de las Indias, y puedan vivir con la -  
comodidad, y conveniencia, que deseamos: es nuestra \_  
voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, so  
lares, tierras, caballerías y peonías a todos los que  
fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y luga-  
res, que por el Gobernador de la nueva poblaciòn les  
fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos  
y peones y los que fueren de menor grado y merecimien  
to, y los que aumenten y mejoren, atenta la calidad \_  
de sus servicios, para que cuiden de la labranza y \_  
crianza; y habiendo hecho en ellas su morada y labor  
y residiendo en aquellos pueblos cuatro años, les con  
cedemos facultad para que de ahì adelante los puedan  
vender y hacer de ellos a su voluntad libremente, co-  
mo casa propia; y asimismo conforme su calidad, el Go  
bernador, o quien tuviere nuestra facultad, les enco  
miende los indios en el repartimiento que hiciere, pa  
ra que goce de sus aprovechamientos y demoras, en con  
formidad de las tasas y de lo que esta ordenado." (7)

Los primeros actos de apropiaciòn privada fueron los repar -  
tos que se hacian los conquistadores de las tierras descubiertas,  
el botín se repartía entre capitanes y soldados, así como tam -  
(7) Chàvez Padròn, Op. Cit., P.P. 165-166.

bièn en pago a los servicios prestados a la corona, pero la si - tuación llevo un proceso evolutivo, ya que esta gente no era la bradora y por lo tanto le restaban importancia a la tierra, por naturaleza el soldado llevaba una vida errante y habìa la necesi - dad de fijar a esta gente, esto aunado a los descubrimientos de las minas de Zacatecas y San Luis Potosì, llego el momento en - que se agotaron la explotaciòn de toda clase de metales y tenien - do la necesidad de colonizar esas bastisimas tierras, se mando - pedir a Espaõa labradores casados y artesanos para la coloniza - ciòn del territorio y la enseõanza del indigena.

Tambièn hubo la necesidad de organizar al paìs de la Nueva - Espaõa, ya que en un principio habìa sido gobernado por milita - res a su antojo, lo cual motivò la llegada de regidores que era gente letrada, asì como abogados y doctos en la materia.

En un principio los repartos de tierra eran hechos por los capitanes a sus soldados y màs tarde fue hecho por los Virreyes, Presidentes de Audiencia, Gobernadores y asì sucesivamente, para que posteriormente fueran confirmadas por los Reyes, pero esta confirmaciòn con el tiempo cayo en desuso, porque era incostea - ble y muy tardado, por lo tanto se dejaron muchas propiedades - sin confirmar, pero esto, no era impedimento alguno para que se formaran grandes capitales de mucha consideraciòn y trajo como consecuencia una marcada desigualdad entre la aristocracia, la - poblaciòn y la esclavitud, de ahì las palabras del Baròn de Hum - boldt: "Mèxico: paìs de la desigualdad."

Por lo tanto la tierra se hallaba concentrada en muy pocas - manos, lo mismo que la riqueza y la influencia, de la marcada di - ferencia de clases que prevalecia en aquel tiempo, podemos hacer una clasificaciòn de la propiedad:

1) Propiedad del pueblo español.- Tuvieron primordialmente la - propiedad de tipo individual, y no tenian un limite en cuanto se refiere a la tierra, fomentada porque podian ser legalizadas en su totalidad, provocando así una injusta distribuciòn territo - rial.

2) La propiedad eclesiastica.-Al igual que el pueblo Español, ad - quiriò propiedades a título de individual y sin limitaciones. En la Nueva España se expidieron cédulas en donde prohibian a la I - glesia concentrara riqueza territorial, pero era mas fuerte el - espiritu religioso de la poblaciòn y donaban o vendian grandes extensiones de terreno, a sabiendas que infringian las leyes.

3) La propiedad indìgena.- La legislaciòn de la Nueva España or - denò se respetara la propiedad del indìgena, pero los conquista - dores y colonizadores fueron de los primeros lugares que se apo - deraron, ignorando o muchas veces violando las leyes expedidas - para proteger al natural y a diferencia de la propiedad del espa ñol y de la Iglesia, la del indìgena era pequeña y limitada. Pe - ro los religiosos fueron los principales defensores de los dere - chos del indio durante la colonia.

En seguida haremos una descripciòn de las clases de propie - dad que rigieron en la Nueva España:

Mercedes. - Eran extensiones de tierra para sembrar, de diferentes longitudes dadas a los conquistadores y colonizadores, según los servicios prestados a la corona y por los mèritos hechos en campaña. Estas mercedes eran de caràcter individual y se daban en calidad de provisionales, mientras se cubrian los requisitos de labranza y residencia, para así asegurar la propiedad.

Caballerias. - Era una porciòn de tierra que se le daba en merced a un soldado de caballeria, esta propiedad es de caràcter individual y su medida "Es de un solar, de cien pies de ancho y doscientos de largo, y de todo lo demàs como cinco peonias." (8)

Peonia. - Fracciòn de tierra que se le daba a un soldado de infanteria, se le juzgaba de rango inferior y tambièn es a título individual, su medida es de;

"un solar de cincuenta pies de ancho y ciento de largo, cien fanegas de tierra de labor, de trigo o de cebada, y diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta, y ocho para plantas de otros àrboles de secdal, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas y cinco yeguas, cien ovejas, y veinte cabras." (9)

Suertes. - "Terrenos de sembradiõ de propiedad y disfrute individual, que correspondian al propietario de cada solar en el casco de poblaciòn." (10)

(8) Mendieta y Nuñez, Lucio. El problema agrario de Mèxico. Mèxico, Porrúa, 1985, P. 43.

(9) Ibid, P. 43.

(10) De Ibarrola, Antonio. Derecho agrario, Mèxico, Porrúa, 1983 P. 84.

Composición.- Institució mediante la cual algunos terratenientes se hicieron de tierras descubiertas o conquistadas que no habían sido adjudicadas, también el rey las reservaba para la venta, el pago era según el valor de la tierra.

Por medio de esta figura muchas comunidades indígenas obtuvieron propiedades, por lo cual podían ser de carácter individual o colectivo.

Capitulaciones.- "Se le asignaba a una persona que se comprometía a colonizar un pueblo y en pago se le determinaba cantidad de tierra." (11)

El titular obtenía la tierra con carácter de particular, pero también podía ser obtenida por un pueblo, siempre y cuando no fuera en perjuicio de los indígenas.

Reducción Indígena.- Eran los pueblos en donde se concentraban los indígenas, y solamente contaban con una legua, para poder tener su ganado, siempre y cuando no se revolviera con el de los españoles, en consecuencia es de carácter colectivo y al igual que los pueblos españoles contaban con un casco, ejidos propios y tierras de común repartimiento.

Las siguientes figuras de propiedad son de carácter colectivo.

Fundo legal.- "El fundo legal era el terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores." (12)

Esta figura debe entenderse como la mínima y no como la máxima extensión que debe tener un pueblo. Su medida es dada por la

(11) Chávez Padron, Op. Cit., P. 170

(12) Ibid., P. 171.

cedula del 12 de julio de 1695, quedando en seiscientas varas, -  
contandose desde el centro (iglesia) del pueblo, y no de la ùlti  
ma casa, hacia los cuatro vientos. La medida de los fundos lega  
les tiene importancia hasta nuestra època, porque es la que se u  
tiliza en los casos de restituciòn de ejidos.

Ejido.- "El ejido espaõol era un solar situado a la salida del -  
pueblo, que no se labra, ni planta, destinado al solaz  
de la comunidad y se conociò desde hace muchos siglos,  
se creo con caràcter de comunal e inajenable." (13)

Se debe tener en cuenta el ejido espaõol, para observar la dife  
rencia esencial con nuestro ejido actual.

Propio.- "Esta instituciòn era de un antiguo origen espaõol, pero  
tambièn coincide con el altepletalli mexicano, porque  
los productos de ambas instituciones se dedicaban a su  
fragar los gastos pùblicos.

El propio tambièn era inajenable; se cultivaba colecti  
vamente en la Nueva Espaõa y en Espaõa el ayuntamiento  
lo daba en censo o en arrendamiento." (14)

Tierras de comùn repartimiento.- "Tambièn se conocieron con el -  
nombre de parcialidades o tierras de comunidad. Eran  
tierras comunales, pero de disfrute individual que se  
sorteaban entre los habitantes de un pueblo, a fin de  
que las cultivaran; estas tierras se constituyeron con  
las tierras ya repartidas o las que para la labranza -  
se dieron y el ayuntamiento era su autoridad; posible-

(13) Ibid., P. 171.

(14) Ibid., P. 172.

mente su extensión era la de una suerte." (15)

Como hemos visto las teóricamente bondadosas leyes de Indias, trataron de darle al indígena su lugar, pero en su aplicación es donde fallaron, por lo tanto ya no eran creíbles, lo cual dió nacimiento al Problema Agrario en México, perfectamente definido y que será heredado posteriormente al régimen siguiente, todo esto aunado a que el indio guardaba un profundo rencor en contra del español, quien pensaba que era la causa de su pobreza; la guerra de Independencia vino a hacer el resultado - de todas las vejaciones sufridas por los nativos del México Colonial, encontrando uno de sus principales adeptos dentro de la clase rural de aquella época.

(15) Ibid., P. 172.

### C) REGIMEN DE PROPIEDAD AGRARIA EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

En esta época de nuestro país, iniciada el 27 de septiembre de 1821, México tenía que enfrentarse a un sin fin de problemas y uno de ellos era el problema agrario, heredado de la colonia, - conflicto fundamental en la guerra de Independencia, ocasionado por dos aspectos; el primero y principal, por una defectuosa distribución de la tierra y el segundo por una defectuosa repartición de los habitantes sobre el territorio.

El nuevo Gobierno ante el problema que se le presentaba, y - por la inestabilidad del momento que atravesaba el país, opto \_ por pactar con los españoles, respetando sus propiedades y bienes, en vez de atacar de frente y de raíz la cuestión de los abusos del poderío hispano ejercido sobre el proletariado indígena, desviando así la resolución del conflicto, por medio de una serie de disposiciones legales. Ya que se pensaba que nuestro mal radicaba unicamente en la mala distribución de sus pobladores sobre la nación Mexicana, se liquidaba el problema por medio de la colonización pero este asunto iba más allá de repartir a nues -- tros indígenas en el país y mezclarlos con los colonos Europeos, para así levantar su nivel cultural, siendo el problema princi - pal la injusta distribución de las tierras.

Así los latifundios españoles y eclesiásticos siguieron subsistiendo durante los primeros años del México Independiente, y con ello continuo agravandose el problema agrario que aquejaba a México y que seguimos padeciendo hasta nuestros días. Pero en es ta época cuando se manifiesta de una manera concreta, el argumentu

to de nuestro trabajo. El extranjero en México empieza a contemplarse en nuestra legislación, en lo que se refiere a la posesión de bienes inmuebles en nuestro territorio, y vemos como gozaba de privilegios para la adquisición de los mismos, ya que no existía una reglamentación específica que lo limitara en su medida voracidad por adueñarse de propiedades, que por circunstancias singulares, no se encontraban en las manos de sus auténticos propietarios y dados los momentos por los que vivía la nación le era propicia la acumulación de grandes propiedades en los lugares por ellos elegidos, combinado con una serie de errores que se cometieron al reglamentar o expedir una serie de leyes al respecto.

Ahora mencionaremos, algunas de las leyes de colonización que son de importancia para nuestro tema:

Decreto del 4 de enero de 1823.- Este decreto fue expedido por Don Agustín de Iturbide, Emperador Constitucional de México. Este documento nos da una clara visión del espíritu político que movía el pensamiento de los legisladores de aquella época, donde su objeto era estimular la colonización con extranjeros, otorgando las facilidades y las tierras para que se establecieran en el país.

En su artículo II de este decreto habla de que las propiedades "estén igualmente repartidas", lo cual demuestra que se estaba consciente del problema de México, pero desgraciadamente se trataba de ignorar, pero esta declaración provocó muchas corrientes

tes en contra, por lo atrevido de sus preceptos, así como También para nuestro interés, vemos como el extranjero adquirió propiedades con facilidad, un ejemplo contundente lo encontramos en el siguiente decreto.

Decreto del 11 de abril de 1823.- "El supremo poder ejecutivo integrado por el Lic. J. Mariano Michelena, Don Miguel Domínguez y el General Vicente Guerrero, expidieron una orden para el Gobierno de Texas mediante la cual le previnieron que si no encontraba inconveniente, accediera a la solicitud de Esteban Austin para que, con fundamento en la ley citada en el inciso anterior, se le confirmara la concesión para establecer trescientas familias en Texas y que se suspendiera hasta nueva resolución la citada Ley de Colonización del 4 de enero de 1823. Graves fueron las consecuencias de esta orden fundada en la Ley de Colonización de Iturbide y que explican desde este momento histórico las dolorosas desmembraciones que sufrirá nuestro Territorio Nacional." (16)

Decreto del 4 de julio de 1823.- En este decreto nos dará una clara idea, en los errores que incurrieron los legisladores del México Independiente, tratando de hacer al militar agricultor, sin tomar en cuenta al campesino de vocación oriundo del lugar, ya que las leyes eran expedidas por cuestiones políticas.

Decreto del 14 de octubre de 1823.- Documento de suma importancia para nuestro estudio, fue expedido por el supremo Poder Ejecutivo para formar la provincia de Acayucan y Tehuantepec, que se le denominaría provincia del Istmo; que a la letra dice:

(16) Ibid., P. 203.

"La primera, la distribuirà el gobierno entre los mili-  
tares que se retiren...; la segunda porción, sera be-  
neficiada por el gobierno entre capitalistas naciona-  
les y extranjeros...; y la tercera, se beneficiará o  
repartirá por la diputación provincial en provecho de  
sus habitantes que carezcan de propiedad." (17)

Observamos las aberraciones cometidas por el Gobierno dando  
prioridad a los asuntos políticos, en vez de contemplar los de -  
orden tècnico y social, favoreciendo en primer tèrmino al mili -  
tar y extranjero y en segundo al campesino de nacimiento.

Ley de Colonización del 18 de agosto de 1824.- Es la primera ley  
de colonización que fuera expedida por el Supremo Poder Ejecutivo  
en donde se contempla ya, los principales problemas agrarios  
de nuestro país, como es el ausentismo, el latifundio y la amorti-  
zación.

En esta ley en su primer artículo se le daban garantías al  
extranjero; en su artículo 9o. ordenaba, en lo que se refiere al  
reparto de tierras, se le diera preferencia a los ciudadanos me-  
xicanos. Las medidas de esta ley eran teòricamente buenas, pues  
trataban de hacer una colonización híbrida, pero la realidad es  
que los únicos que salieron beneficiados con esta ley y los últi-  
mos decretos, fueron los presidiarios y extranjeros, dejando a  
un lado al agricultor mexicano.

Es conveniente hacer esta aclaración para el mejor entendi-  
miento de las circunstancias de aquella època; en la Constitu-  
(17) Ibid., p. 205.

ción de 1824, se encontraba perfectamente bien establecida la relación entre el estado y el clero, reconociéndose a este último su poder político en ese tiempo. En su artículo 30. de dicha -- Constitución establece:

"La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra." (18)

Este precepto reconocido en la Constitución de 1824, traería graves consecuencias para nuestro país durante sus primeros años de independencia, porque de hecho respetaba las grandes propiedades eclesiásticas de la época y así acrecentaba nuestro problema agrario. Así se fueron expidiendo más decretos y leyes al respecto, que trataban de darle alguna solución a los problemas conforme se les iban presentando.

Decreto del 15 de diciembre de 1826 del Estado de Tamaulipas. - En donde fomentaba la colonización de extranjeros en dicho Estado.

Ley de Colonización del 6 de abril de 1830. - Donde disponía que se repartiesen tierras baldías entre familias extranjeras y mexicanas que quisieran colonizar territorios deshabitados del país, y de ser necesario el gobierno compraría los terrenos de esas poblaciones.

Decreto del 11 de marzo de 1842. - Antonio López de Santana expidió un decreto en donde se estipulaban las condiciones bajo las cuales el extranjero podía adquirir propiedades, de acuerdo a la

(18) Ibid., P. 207.

amarga experiencia tenida por el desmembramiento del Estado de Texas.

"Estas disposiciones no comprenden a los departamentos limítrofes o fronterizos con otras naciones, respecto de las 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." (19)

Decreto que trata de legislar sobre la adquisición de propiedades por parte del extranjero, tratando así de evitar los errores cometidos en los anteriores, pero seguía adoleciendo de la falla de tratar de colonizar por medio de extranjeros olvidándose o dejando en segundo término al campesino mexicano.

Decreto del 11 de enero de 1844. - Fue expedido por Valentín Gómez Farias, en donde autorizaba al Gobierno de la República para disponer de los bienes del clero y de manos muertas, ya que en ese momento el país se enfrentaba a una guerra con los Estados Unidos por los deseos de expansión de éste y habiendo tenido la experiencia de la anexión del Estado de Texas a este país, México necesitaba allegarse fondos de alguna parte, por lo cual esta medida fue perfectamente justificable. Provocándose así las primeras fricciones con la Iglesia, siendo este decreto el primer golpe contra la amortización, motivo por el cual se le denomina "La Ley de la Primera Reforma".

El 14 de mayo de 1849, se declaró el Plan de Sierra Gorda en don

(19) Ibid., P. 211.

de se empieza a hablar de la distribución de tierras y de indemnización.

Ley de colonización del 16 de febrero de 1854.- Expedida por Don López de Santa Ana, se seguía teniendo en la mente la colonización extranjera, por lo cual se nombraba uno o más agentes en Europa para promoverla en aquel continente.

Posteriormente nacieron dos leyes que vinieron a acabar con las propiedades de bienes raíces del clero, que es la Ley Juárez y la Ley Lerdo, quedando finiquitado de una manera tajante el monopolio territorial creado por la Iglesia.

La ineficacia de la Leyes de Colonización para resolver un problema agrario perfectamente definido, adolecía desde su creación de errores, ya que este conflicto era provocado, como ya hemos visto por acaparamiento de tierras en unas cuantas manos y no como se quería entender, como una simple distribución de sus pobladores, trataron de darle solución por medio de la colonización de mexicanos y extranjeros del territorio deshabitado existente en el país.

Uno de los aspectos que se debió tomar en cuenta es la indiosincracia del indígena, el arraigo que lo une a su tierra y trataron ingenuamente de subir su nivel cultural, mezclandolo con el extranjero, ignorando que el aborígen había sido explotado por éste, por mucho tiempo.

Teóricamente las leyes de colonización eran buenas, pero no se tomaron en cuenta los aspectos anteriores, esto aunado, que -

dichas leyes no fueron conocidas por nuestro pueblo, ya que los medios de comunicaciòn eran difìciles o bien por su falta de cultura, por lo tanto las leyes en vez de beneficiarlos, los perjudicaron agravando el problema agrario.

Lo mas grave de la situaciòn fue la amarga experiencia de la colonizaciòn extranjera en el norte del paìs, sirviò para que se sentaran las bases legales para que el extranjero pudiera adquirir propiedades en el suelo mexicano, pero lo cual costo la mitad del territorio mexicano.

#### Leyes de Desamortizaciòn.

La situaciòn econòmica del paìs empeoraba, las relaciones entre - la Iglesia y el Estado se volvieron tirantes, ocasionado por la deuda pùblica y por tratar de movilizar la propiedad, (En la cual se encontraba la de la Iglesia, una de las mas grandes) ya que era la forma de salir del estado econòmico tan desastrozo en que se encontraba la Naciòn, por lo cual los fines de esta ley fueron exclusivamente econògicos.

El 25 de junio de 1856, siendo presidente de la Repùblica Don Ignacio Comonfort expidiò la ley de Desamortizaciòn.

"Uno de los mayores obstàculos para la prosperidad y en grandecimiento de la naciòn, es la falta de movimiento o libre circulaciòn de una gran parte de la propiedad raìz, base fundamental de la riqueza pùblica." (20)

La aplicaciòn de esta ley propiciò una serie de sucesos que se reflejarìan en aõos posteriores, favorecidos por determinadas cir - (20) Ibid., P. 224.

circunstancias, ya que en aquel tiempo los perjuicios morales y religiosos, impidieron que los arrendatarios hubiesen aprovechado los beneficios de la desamortización, si estos compraban bienes de la Iglesia se les declaraba excomulgados; por lo cual las propiedades pasaban a poder de los denunciante y no de sus respectivos arrendatarios.

La República habría recibido un gran beneficio si se hubiera actuado conforme a la ley, porque se hubiera formado una pequeña propiedad bastante fuerte y numerosa; otra de las características que motivaron este fenómeno fue que el denunciante era gente con recursos económicos y pocos escrúpulos, fueron adquiriendo haciendas y ranchos por entero, coadyuvados por dicha ley, ya que esta no coordinaba la desamortización con el fraccionamiento y la fijación de límites, en la obtención de la propiedad rústica, así fueron comprando cuantas les fue posible, provocando el latifundismo, para después congraciarse con la Iglesia por medio de la Contenta (pago que el comprador de un bien desamortizado hacía a la Iglesia, para quedar libre de toda responsabilidad religiosa.)

Otro efecto que provocó la ley de desamortización en su artículo 3o., fue considerar a las comunidades agrarias como corporaciones civiles, como también suscitó una inseguridad en los títulos de los nuevos propietarios, ya que los linderos y demarcaciones de las tierras no pudieron señalarse con precisión.

Esta ley fue notificada mediante Decreto del congreso el 28 de junio de 1856.

### Leyes de Nacionalización.

La Iglesia no se quedó con las manos cruzadas viendo como era desposeída de sus propiedades, así que provocó una lucha sangrienta, lo que motivó que la ley de desamortización no se aplicara rápidamente, entonces el Gobierno tratando de evitar el enfrentamiento expedía la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos el 12 de junio de 1859, que en su artículo 10. nos dice:

"Entrarán al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido." (21)

La ley de nacionalización fue una medida política adoptada por el gobierno, que vino a hacer la ratificación definitiva de la separación de la Iglesia y el Estado en aquella época, ya que en nada modificaba lo establecido por las leyes de Desamortización, en resumen, las leyes de desamortización y nacionalización dieron fin a la concentración de propiedades eclesiásticas, dando surgimiento a una marcada diferencia entre los que detentaban la tierra, pequeños propietarios y latifundistas.

### Constitución Política de la República Mexicana.

Fue expedida el 5 de febrero de 1857, y en su artículo 27 constitucional, elevó a la categoría de preceptos fundamentales, los postulados esenciales de la ley de Desamortización de 1856, por (21) Ibid., P. 230.

lo cual quedó establecida la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces.

Fueron varios los errores cometidos por los legisladores en este artículo, que aunque se declaró la propiedad como garantía individual, también dispuso que quedaban extinguidas las comunidades indígenas, porque eran privadas de personalidad jurídica, con lo cual favoreció el despojo en forma definitiva, contribuyendo así al problema agrario de México.

Error garrafal de los autores de la constitución de 1857, por no haber previsto los desastrosos resultados que sus medidas agrarias trajeron sobre las aldeas, motivo por el cual se sucedieron levantamientos en diferentes partes del país.

#### Nuevas Leyes de Colonización.

Expedida por el ejecutivo el 31 de mayo de 1875 que en su artículo 10. nos dice:

"Al ejecutivo para que entretanto se expide la ley que definitivamente determine y arregle todo lo relativo a colonización, hagá esta efectiva por su acción directa y por medio de contratos con empresas particulares." (22)

"La fracción V del artículo 10. de esta ley autoriza la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar las tierras baldías, y la fracción IV del propio artículo otorga a quien mida y deslinda un baldío, la tercera parte del mismo como premio por el servicio." (23)

(22) Ibid., P. 234.

(23) Mendieta y Nuñez, Op. Cit., P. 133.

Así tenemos el surgimiento de las llamadas compañías deslindadoras, quienes conservaban para sí, las mejores partes de los predios y dejando lo peor para el pueblo, amparadas en esta ley, revisaban los títulos de las propiedades que quisieran hacerlo, - cuando el propietario no acreditaba debidamente sus propiedades, se apoderaba de ellas declarandolas baldías, recogiendo su tercera parte en pago por su servicio, que a su vez eran vendidas al mejor postor, sin importarle si ya tenía grandes extensiones de tierra o era extranjero.

Estas compañías vinieron a contribuir con la decadencia de la pequeña propiedad, llevando a cabo enumerables despojos de los que no contaban con influencias o recursos económicos para llegar a un arreglo con dichas compañías, lo que no pasaba con los grandes terratenientes, ayudando así, a la formación de extensos latifundios.

"Las operaciones de las empresas deslindadoras durante los nueve años comprendidos de 1881 a 1889, amortizaron, en consecuencia, en las manos de 29 individuos o compañías, catorce por ciento de la superficie total de la república, y en los cinco años subsecuentes otras cuantas empresas acapararon un seis por ciento más de dicha total superficie, o sea en conjunto, una quinta parte de la propiedad territorial monopolizada por no más de cincuenta propietarios." (24)

Así concluimos que el menos molestado por esta ley fue el hacendado.  
(24) Ibid., P. 137.

\*

dado, que al contrario fue acumulando mas tierra, en consecuencia el que fue despojado de sus propiedades fue el dèbil o ignorante que no podia defenderse, las compañías deslindadoras posteriormente desaparecieron a principios de este siglo por la cantidad de protestas surgidas en aquel tiempo, porque se empeoraba de una manera escandalosa el problema agrario que daría surgimiento al movimiento Revolucionario.

#### Leyes de Terrenos Baldíos.

Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos expedida el 20 de julio de 1863, fundada en el artículo 72 fracción XXIV de la constitución de 1857, vino a desahogar todos los reglamentos, decretos y leyes anteriores referidos a la colonización y terrenos baldíos.

Su antecedente lo encontramos en los terrenos baldíos de la época de la colonia, por eso es de suma importancia, ya que el concepto de terreno baldío fue evolucionando desde que era concebido como un simple terreno eriazo, hasta el concepto de un terreno no amparado por un título primordial.

Se había cometido un grave error en la constitución de 1824, la cual daba la facultad a los estados para legislar sobre terrenos baldíos, lo que lleva a formarse un sin fin de disposiciones, al respecto, provocando la enajenación de los mismos, comprendiéndose después, que era un tema de competencia exclusivo del gobierno federal, expidiéndose así la ley de terrenos baldíos del 20 de julio de 1863.

Desde la colonia invariablemente se había pensado paralelamente en baldíos y colonización, dando lugar a cierta confusión en el momento de legislar sobre ambos aspectos.

Ley de Terrenos Baldíos del 20 de Julio de 1894.- Esta ley trata de remediar las deficiencias de la anterior ley de 1863, pero si que teniendo el espíritu de la primera, e introduce de una manera mas clara las siguientes definiciones:

"Art. 2o. Son baldíos todos los terrenos de la república que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello -- por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuos o corporación autorizada para adquirirlos.

Art. 3o. Son demasías los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor que la que éste determine, siempre que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la extensión titulada.

Art. 4o. Son excedencias los terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más, fuera de los linderos que señale el título primordial que tengan; pero colindando con el terreno que éste ampare.

Art. 5o. Son nacionales los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello y que no hayan sido legalmente enajenados." (25)

Así en el México Independiente el clero fue excluido como poseedor, pasando sus bienes a manos de grandes latifundistas, mientras que el indígena y el labrador de bajos recursos era despojado de su pauperrima propiedad, por los hacendados en complicidad con las autoridades y aprovechando su ignorancia.

Todas las leyes, decretos y documentos que trataban de alguna manera darle solución al conflicto agrario, no respondieron a su espíritu o en ocasiones al momento de su realización, desvirtuaron su propósito, pero si en cambio ocasionaron inquietud en el ánimo de los propietarios, provocando una grave decadencia en la agricultura.

El nuevo gran terrateniente llamado hacendado siguió explotando al peón, por medio de la tienda de raya de la finca, por lo cual este vino a continuar con la esclavitud del indio del tiempo de la colonia, y habiendo sido despojado de su limitada propiedad, creyó encontrar en el movimiento revolucionario su reivindicación.

(25) Ibid., P. 144.

## CAPITULO II

### LA REVOLUCION MEXICANA Y LA CUESTION AGRARIA.

#### A) EL PROBLEMA AGRARIO COMO UNA DE LAS CAUSAS DE LA REVOLUCION MEXICANA.

Con el triunfo del Movimiento Revolucionario iniciado el 20 de noviembre de 1910, podemos decir que una de las causas principales que le dieron nacimiento a este movimiento armado, fue en un principio una cuestiòn netamente política, y no fue hasta después de iniciada la Revoluciòn cuando se apreciaron las causas - de tipo econòmico y social que la produjeron.

Cuando brotò el descontento en contra del gobierno del Gral. Porfirio Díaz, el cual parecía indestructible, surge de una manera imperiosa la rebeliòn armada, en contra de las injusticias - del règimen legal en que se vivía en aquel tiempo y del cual era necesario un cambio, que solo se podía producir apelando a la - fuerza de las armas.

Este descontento y malestar social, que conforme pasaba el tiempo se acrecentaba màs y màs, sería acaudillado por Don Francisco I. Madero, ferviente revolucionario, de conciencia nacionalista, y de buenos propòsitos, que para mal de Mèxico, este no logro capitalizar todos sus anhelos, debido a la situaciòn que vivía el país, y en un momento dado no valorò todas las circunstancias que ese pueblo sojuzgado había sufrido por el règimen - que se acababa de derrocar, desviàndose sus propòsitos de reivindicaciòn, hacia la cuestiòn política, por la cual atravesaba la

nación, olvidándose y dejando en segundo término o como parte anexa la cuestión agraria, siendo esta uno de los males que aquejaba al país.

"Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y ésta será la última revolución."(26)

La sucesión presidencial sería la preocupación primordial - del Sr. Madero, pero una vez ocupada la presidencia y habiendo - desterrado del país al Gral. Porfirio Díaz, fueron aflorando los problemas económicos y sociales que aquejaban al país. Así, en - su Plan de San Luis Potosí, manifiesta de una manera superficial dichos problemas, siendo el contenido de éste eminentemente poli tico, dejando a un lado los cambios radicales, jurídicos y socia les que demandaba el país.

Dicho Plan no alcanza el carácter pleno revolucionario que pudo haber pretendido el Sr. Madero, y aunque en su artículo 3o. muy superficialmente y no de raíz, como ya mencionamos anteriormente, toca el problema agrario, pero desde un punto de vista po lítico, fuè lo suficientemente atractivo para la población campe sina, en donde se habla de restitución y reparto de tierras, -- siendo el problema agrario una cuestión urgente de resolver, se trata de solucionar de una forma tibia y miedosa, ya que por los momentos en que se encontraba el país era peligroso hablar o ex poner ideas de expropiación de los latifundios, para distribuirlos entre el pueblo campesino.

(26) González de Cossío, Francisco. Historia de la Tenencia y Explotación del Campo desde la Epoca Precortesiana hasta las Leyes del 6 de Enero de 1915, II, México, Inst. Nacional de Estudios Históricos de la Rev. Mexicana; 1957, P. 249.

Se llegó a asegurar, por algunos pensadores, de aquel tiempo, que el problema agrario de México no existía, que era una farsa -- cía, ellos argumentaban que no era la falta de tierra lo que agita-  
ba al indio, sino el deseo de apoderarse de las grandes haciendas, ya que en el país existían grandes extensiones de tierra de  
sierta y sin poblar.

Pero el problema agrario de México no únicamente lo entendemos como una falta de tierra, sino que conlleva a una serie de --  
conflictos de tipo humano, ya que el estado que guardaba el peón  
mexicano con respecto a las haciendas era de esclavitud; y el te-  
ner una gran cantidad de tierra, daba una gran diferencia de cla-  
ses, entre el hacendado y el campesino.

"La población mexicana estaba compuesta de un 95% de pa-  
rías y de un 5% de privilegiados. Nuestra nación era un  
pastel azteca compuesto de capas super puestas; abajo --  
una capa de indios analfabetos que no hablaban castella-  
no, luego una gruesa capa de campesinos, mestizos o in-  
dígenas, luego el obrero esclavo y la inmensa cantidad  
de gentes ignorantes, sin oficio. No había clase media  
que hiciera de cojinete entre las clases altas y las ba-  
jas y que amortiguara los choques entre ambas. Y seguía  
por último encima de todas, como la crema del pastel, --  
el 5% de los privilegiados." (27)

"El 5% de privilegiados eran los dueños de las vidas y  
haciendas de los pobres, los dueños de la tierra, los

(27) El pensamiento de Luis Cabrera. Selección y Prologo de E -  
duardo Loquín, México. Inst. Nacional de Estudios Històri -  
cos de la Revolución Mexicana, 1960. P. 225.

dueños de las fábricas, los dueños de las fuentes de -  
trabajo, los dueños del comercio, los dueños de los -  
bancos, en suma los dueños de toda la riqueza nacio --  
nal." (28)

Pero ante la evidencia de los hechos era imposible la nega -  
ción del problema agrario, aunque Madero, sin comprenderlo en su  
magnitud o sin querer darle la importancia que tenía, hace una -  
tímida insinuación del problema de su Plan de San Luis Potosí, -  
por lo cual ante tales circunstancias el problema económico y so -  
cial que acometía al país, su solución quedó en suspenso.

Posteriormente a esto entraron en juego los intereses del mo -  
vimiento revolucionario y dos tendencias se delinearon inmediat  
mente, por un lado los que querían la solución enérgica y de una  
manera radical y por el otro los que acusaban a la Revolución de  
ser un elemento perturbador del desarrollo nacional, que tratan -  
do de proteger el gran monopolio del hacendado y dándole garanti -  
as al de por sí, protegido extranjero que, de antemano gozaba de  
privilegios insuperables otorgados por el régimen anterior.

Por lo tanto el Sr. Madero cometió un gran error como lo a -  
firma Don Fernando González Roa:

"El gobierno del señor Madero puso la resolución del  
problema rural en manos de las clases conservadoras. Es  
decir, precisamente en manos de quienes estaban intere -  
sados en no resolverlo. Con su habitual diplomacia las  
clases conservadoras no negaron la existencia del pro -

(28) Ibid., P. 226.

blema, pero reconociéndolo en la práctica procuraron -  
que la nueva situación los favoreciera más todavía." -

(29)

Los legisladores Maderistas no pudieron darle la debida aplicación a la solución del problema agrario; unos trataron desde un punto de vista conservador y otros colocándose en un término medio, siendo que la solución al conflicto que se les presentaba, era tomar medidas de tipo radical; como la distribución mas justa de la tierra y no con el respeto absoluto que querían tenerle a la gran propiedad existente, siendo esta la principal causa de la intranquilidad de la República.

Lo cual motivò que las fuerzas revolucionarias que habían conseguido la caída del régimen anterior, se dividieran, por el no cumplimiento de los ofrecimientos de la Revolución y por cuestiones de tipo político, pero a su vez las partes estaban convencidas, de que debían seguir atacando el problema agrario de una manera tajante y que también tenían que seguir apelando a la fuerza de las armas, hasta conseguir hacer triunfar la causa agraria, ya que algunas personas querían seguir sosteniendo los viejos moldes del antiguo régimen.

No se puede dejar de reconocer que aunque el Sr. Madero cometió errores, como el sostener el artículo primero de dicho Plan, la continuidad del sistema anterior, fue él, sin duda alguna -- quien le dió entrada al problema agrario al panorama de la problemática nacional y con su manifiesto brotaron muchas ideas, las

(29) González Roa, Fernando. Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana. México, Editores, S.R.A.- CEHAM., 1981. P.216.

cuales trataban de darle solución al problema del campo, pero de bemos entender, que no era posible que un solo hombre, por inteligente y bien intencionado que fuera, pudiera, por si solo, darle solución al conflicto agrario existente y también reunir a la vez, las características de un gran estadista, observando en toda su magnitud la situación agraria del país y también ser un ferviente revolucionario, como lo fue, sin duda alguna, siendo su error de generosidad y de idealismo para su pueblo.

Con el incumplimiento de los postulados de la Revolución, volvieron a surgir brotes de sublevación y rebeliones por todo el país, por el sur y uno de los mas enconados enemigos del Sr. Madero fue el Gral. Emiliano Zapata con su famoso Plan de Ayala, en donde señalaba como urgente e inaplazable la expedita solución de la cuestión de la repartición de la tierra.

En el norte del país el Gral. Francisco Villa, con su proyecto de la ley agraria y posteriormente vino Don Venustiano Carranza con su primera ley agraria, emanada del Plan de Guadalupe, -- las cuales analizaremos con más detenimiento en el siguiente inciso de este capítulo.

La situación agraria de la nación mexicana en su más alta acepción, era un problema nacional prioritario, que requería urgentemente, que se tomaran medidas drásticas para su pronta solución y que debía finiquitarse, primero, por medio de la elevación del nivel moral y condición económica de nuestra gente del campo, y, segundo, el aumento de la producción agrícola.

Por lo cual, si el problema agrario en un principio no era una de las causas de la Revolución, en la gente del campo, fue donde encontró sus principales defensores, que querían la dignificación de un pueblo sojuzgado por unos cuantos privilegiados, convirtiéndose así, en el alma de la Revolución, dado esto como consecuencia de la inactividad del gobierno para efectuar las reformas que el país demandaba con urgencia y que, en el gobierno del Sr. Madero poco se había hecho para resolver el problema agrario o por lo menos procurar el bienestar de la clase desvalida.

"Pero el pueblo, despojado y hambriento, se levantó siguiendo al primero que le hablo de reivindicaciones; y cuando triunfó la revolución, al grito de abajo los latifundios, el terrateniente que ve muy lejano el porvenir de aquellas tierras que adquirió durante la administración pasada; que ve cada día más difícil que en México prospere el antiguo sistema de explotación de esas fincas, se hace también revolucionario, grita también abajo los latifundios." (30)

(30) Ibid., P. 250.

## B) LEGISLACION AGRARIA EXPEDIDA DURANTE LA REVOLUCION.

Consumado el movimiento popular armado, afloraron las principales causas que lo habian motivado, entre las cuales se encontraba el problema de la tierra y fue hasta entonces cuando se trata de darle una soluciòn de una manera màs directa y concreta, ya que se tenia conocimiento con anterioridad del problema, que era la mala organizaciòn territorial del país y de las inquietudes del pueblo campesino, solo que, se habia, manifestado su soluciòn de una manera temerosa y vaga, aùn màs, algunos pensadores trataron de ignorarlo, diciendo que no existia tal conflicto agrario.

No podemos señalar con exactitud cuando se empieza a gestar el problema agrario en el país, pero que, era un mal que lo aquejaba desde la Colonia (ni duda cabe). Se mencionan como precursores de la Reforma Agraria a Hidalgo y Morelos, ya que fueron las primeras figuras nacionales, que sin saber la magnitud del problema, mencionaron en sus manifiestos el conflicto agrario.

De los primeros pensadores que abordaron el problema agrario de una forma directa fue el Dr. Francisco Severo Maldonado, que en 1823, publicò un proyecto de leyes agrarias, donde pretende que:

"Toda parte del territorio nacional que actualmente se hallare libre de toda especie de dominio individual, se dividirà en predios o porciones, que ni sean tan grandes que no pueda cultivarlas bien el que las posea, ni tan pequeñas que no basten sus productos para la

subsistencia de una familia de veinte o treinta personas." (31)

Fueron surgiendo numerosos proyectos y leyes en materia agraria: el Plan de Sierra Gorda, proclamado en Río Verde, S.L.P., - el 14 de mayo de 1849; las ideas agrarias de Ponciano Arriaga en 1856; el programa del Partido Liberal dado a conocer el 10. de junio de 1906, por Ricardo Flores Magón, Librado Rivera y Manuel Sarabia, como también los pensadores Andrés Molina Enríquez, - Juan Sarabia y Antonio Díaz Soto y Gama quienes pedían en su proyecto de 1910:

"Que se declarase la procedencia de la expropiación por causa de utilidad pública de las tierras, ociosas cercanas a los pueblos que necesitasen ejidos, en extensión suficiente para crear nuevos pueblos y también que se llevara a cabo la expropiación de los latifundios en la parte que excediese de un máximo legal." (32)

Por último, la Ley Alardín de la XXVI legislatura maderista que trataba de resolver la cuestión agraria por medio de:

"Una contribución directa del 2% anual sobre el valor fiscal de la propiedad rústica existente en los estados y territorios de la nación, a cargo de los propietarios que poseen más de mil hectáreas de terreno y de las cuales no tengan en cultivo la cuarta parte de ellas." (33)

(31) Mendieta y Nuñez, Op. Cit., P. 172.

(32) Ibid., P. 176.

(33) Ibid., P. 177.

De alguna forma, unos desde un punto de vista temeroso y otros de una manera mas drástica, pero todos tratando de darle una solución al problema de la tierra, fue hasta iniciada la Revolución cuando se le dió la debida importancia que requería la problemática agraria, con lo cual surgieron diferentes planes, proyectos y leyes agrarias, que trataban de remediar de alguna forma el problema, a continuación mencionaremos cada uno de ellos.

Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910.- Proclamado por Don Francisco I. Madero, tal vez este plan no haya sido su principal intención atacar de raíz el conflicto agrario y en su mayoría fuera un documento político, que se ocupaba más de la situación de la no reelección, pero desde un punto de vista agrario, fue el primer documento oficial que en los inicios de la Revolución introduce al panorama nacional la cuestión agraria, y aunque ha ya sido mencionado el problema de la tierra de una manera anexa, es un papel que nos habla de restitución en su artículo 3o.

"Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de tribunales de la república; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojò de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos se les exigirà a

los que adquirieron de un modo tan inmoral o tan arbitrario o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagaràn una indemnización por los perjuicios sufridos." (34)

El Sr. Madero sin la comprensión de todos y la lealtad de -- unos cuantos, donde parecía no tener más amigos que algunas gentes, con su Plan de San Luis, abanderó el malestar de ese pueblo sojuzgado, por el gobierno anterior, enalteciendo los postulados de la Revolución que prometía y ofrecía al campesino el reparto de las tierras y la elevación de su nivel de vida.

Cuando toda esta rebelión armada fue imposible detenerla, los llamados científicos (habiles políticos del gobierno derrocado) - decidieron pactar con el régimen del Sr. Madero, error, que más tarde le costaría su muerte.

"La revolución va a su ruina, arrastrando al gobierno - emanado de ella, sencillamente porque no ha gobernado con los revolucionarios. Sólo los revolucionarios en - el poder pueden sacar adelante la causa de la revolución del régimen político derrocado, son la causa eficiente de la situación inestable en que se encuentra el régimen emanado de la revolución." (35)

Esto fue lo que motivó, que el Plan de San Luis no alcanzara sus más plenas aspiraciones agrarias, ya que el iniciador de la - Revolución, al no gobernar con elementos genuinamente revolucionarios, no permitieron la solución o por lo menos atacar de una

(34) Chàvez Padròn, Op. Cit., P. 250.

(35) Morales Jimènez, Alberto. Hombres de la Revolución Mexicana. Mèxico, Instituto Nacional de Estudios Històricos de la Revolución Mexicana, 1960. P. 18.

manera más decidida la problemática agraria, siendo que la finiquitación del conflicto iría en contra de sus intereses, lo que motivó que los ideales de la Revolución que habían triunfado se desvirtuaran, el ejemplo lo tenemos cuando el Sr. Madero declara a la prensa el 27 de junio de 1912:

"Una cosa era crear la pequeña propiedad por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguna de mis discursos y proclamas." (36)

Con todo y las equivocaciones que cometió el Sr. Madero, fue loable su esfuerzo por tratar de darle solución al problema agrario y en su Plan de San Luis adivinaba que dicho conflicto consistía en dar tierras, pero no se sabía ni donde, ni a quienes, ni que clase de tierras se darían.

Desgraciadamente no logró valorar en toda su dimensión, con su proclama, el problema por el que atravesaba el país y creyó que con la creación de la primera Comisión Nacional Agraria, la cual proveyería créditos agrícolas, y fraccionando tierra para los campesinos, lograría acallar todas esas inquietudes del pueblo levantado en armas, por lo cual y aunque este documento no es totalmente agrario, da la primera pauta para la creación de las venideras leyes agrarias del país.

Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911.- Surgió en la parte sur del país, dominando principalmente el estado de Morelos, gran parte del estado de México, Guerrero, Puebla y Tlaxcala; quien a-

(36) De Ibarrola. Op. Cit., P. 190.

caudillò este plan fue el Gral. Emiliano Zapata, gran personaje - històrico, que al incumplimiento por parte del Sr. Madero de los postulados de la Revoluciòn se levantò en su contra, desconocièndolo, como jefe que era de la Revoluciòn triunfante.

El Gral. Zapata hombre empeinado en lograr la redenciòn de la clase campesina, lucha incansablemente a favor de los oprimidos, y haciendo suyas las aspiraciones del pueblo Mexicano, ganò las simpatías populares. Zapata siempre fuè un hombre identificado con los de abajo y siendo su origen humilde, era un verdadero representante del campesino.

El movimiento Zapatista supo interpretar correctamente los - anhelos y las esperanzas de la gente campesina, que habìa sido - explotada y tiranizada por tanto tiempo en la larga dictadura porfiriana, por lo cual este movimiento en su inicio fue una rebeliòn de masas de campesinos desvalidos sin otras armas que la resistencia para sufrir privaciones y un magnífico conocimiento del terreno que pisaban, convirtièndose asi en un fenòmeno social que ha llegado a trascender hasta nuestros días.

"Mientras haya un solo campesino armado, no toleraré - que las haciendas continùen con los terrenos del pueblo." (37)

Con su lema de Tierra y Libertad logrò llegar a la conciencia de los campesinos que lo llegaron a venerar, y si en un principio era un fenòmeno social desarticulado, sin cohesiòn, sin disciplina, ni programa, logra reunir todo ese descontento popular exist - (37) Morales Jimènez, Op. Cit. P. 201.

tente en esa época, traduciendo en su Plan de Ayala, logrando así darle una orientación y programa a su movimiento.

Este levantamiento surgió de una manera imperiosa ante la inactividad del gobierno Maderista para efectuar las reformas que el país demandaba con apremio, tal vez el cambio fue llevado a cabo de una manera demasiado drástica, ya que se acusaba al Zapata, que en un momento dado, fue cruel y sanguinario en sus acciones, pero los ideales tan hermosos y justicieros hicieron que el pronunciamiento del General Zapata elevará más su figura de revolucionario:

- "Lo que a nosotros nos interesa es que, desde luego, sean devueltas las tierras a los pueblos, y que se cumplan las promesas que hizo la revolución.

Madero contesta:

- Todo se hará, pero en debido orden y dentro de la ley, porque son asuntos delicados que no pueden ni deben resolverse de una plumada y a la ligera. Tendrán que estudiarse, tramitarse y resolverse por las autoridades del estado. Lo que conviene de pronto, es proceder al licenciamiento de las fuerzas revolucionarias porque habiendo llegado al triunfo ya no hay razón de que sigamos sobre las armas.

Zapata contesta enérgicamente:

- Es nuestro natural enemigo. ¿No cree usted, señor Madero, que por el hecho de que el pueblo derrocó al tirano, estos señores van a cambiar de manera de ser..?

E insiste el caudillo suriano, en forma obsesionante:  
- Lo único que nosotros queremos, señor Madero, es que nos devuelvan las tierras que nos han robado los científicos hacendados." (38)

Dado el momento se le acusò al Gral. Zapata de contrarrevolucionario, porque en su Plan de Ayala, en su artículo 1o. se le ataca al Sr. Madero, en el 2o. se le desconoce como jefe de la Revolución, lo que motivò una alianza entre el caudillo del sur y el Sr. Pascual Orozco.

Esta unión es bien vista y fomentada por algunos connotados porfiristas, pero, pronto Orozco decepcionaría a su patria, al aliarse con el usurpador Huerta, quien fuera el verdugo del Sr. Madero, siendo èste exponente claro de la contrarrevolución, ante eso Zapata se niega rotundamente a pactar con los asesinos - del apòstol de la Revolución.

El Plan de Ayala para su elaboración se basò en el Plan de San Luis, pero a diferencia de este, el plan del caudillo suriano, en su parte medular, se refiere a la lucha social que libraba el pueblo de Mèxico y definiría con mayor claridad la cuestión agraria, como lo demuestra en sus artículos siguientes:

Artículo Sexto: "Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que en los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, - (científicos) o caciques, a la sombra de la - tiranía y de la justicia venal, entraràn en

(38) Ibid., P. 210.

posesi3n de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos y ciudadanos que tengan sus t3tulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo -- trance, con las armas en la mano, la menciona posesi3n, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deduciran ante -- los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revoluci3n." (39)

Artículo Septimo: "En virtud de que la inmensa mayoria de los -- pueblos y ciudadanos mexicanos no son mas dueños que del terreno que pisan, sin poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las -- tierras, montes y aguas, por esta causa, se expropiaran, previa indemnizaci3n de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas a fin de que los pue -- blos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradio o de labor, y se mejore en -- todo o para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos." (40)

(39) Ibid., p. 212.

(40) Ibid., p. 212.

Artículo Octavo: "Habla de las sanciones que se impondrán a los hacendados, (científicos) o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente plan." (41)

"El Noveno, busca inspiración en las leyes de desamortización de Don Benito Juárez; El Dècimo refiere a los castigos a que se harán - acreedores quienes defiendan el Plan de San - Luis Potosì; El Onceavo, a los gastos de guerra; El Doceavo, a las autoridades que se designarán al triunfo de la causa; El Treceavo, a la designación de gobernadores provisionales en los Estados; El Catorceavo, pide la renuncia de Madero, y El Quinceavo, es una invitación para luchar contra el propio Sr. Madero." (42)

Siendo una de las características principales de nuestro pueblo el apego a la tierra, este Plan, era la puerta que daba acceso, a ese territorio, del que habían sido despojados, convirtiéndose así el movimiento del Gral. Zapata en una medida de utilidad pública, haciendo que las disposiciones para su solución -- eran de carácter urgente e inmediatas.

Podemos decir que si este documento no solucionó el problema agrario, si fue una pieza fundamental para nuestra estructura jurídica, ya que en su parte esencial del Plan de Ayala, se finca

(41) Ibid., P. 212.

(42) Ibid., P. 212 - 213.

la petición para la creación de los tribunales especializados exclusivamente en materia agraria, lo cual influyó con posterioridad para las leyes que fueran expedidas sobre la materia.

La Revolución contó con verdaderos intelectuales como el licenciado Don Antonio Díaz Soto y Gama, quien resaltara el contenido del artículo sexto del Plan de Ayala, señalando que era el punto donde radicaba principalmente el sistema revolucionario para resolver el problema agrario, y a su vez sintetizó en tres postulados principales el mencionado plan.

- 1) Restitución de ejidos: si un pueblo a pesar de contar con títulos confirmados por Cortés, había sido despojado de su porción de tierra y no se había hecho justicia por las autoridades, la tierra debería ser devuelta al pueblo, por la fuerza si era necesario.
- 2) Fraccionamiento de latifundios: Zapata no pretendía desaparecer los latifundios, ya que estaba consciente de que el campo sino necesitaba de las haciendas, únicamente pretendía fraccionarlo en una tercera parte.
- 3) Confiscación de la propiedad a quienes se opusieran a la realización del plan.

"Advertimos que la confiscación se consideró necesaria porque el verdadero apoyo que tenían los regímenes de tentadores del poder, era el económico que prestaban los hacendados." (43)

Teniendo estas características el Plan de Ayala, comprende -  
(43) Chávez Padrón, Op. Cit., P. 254.

mos que su intención fue una causa netamente agrarista, sin que lo motivara un impulso político, ya que Zapata fue un personaje, desconfiado, astuto, revolucionario y tradicionalista, poseído - por una sola idea, la reconquista del indígena, de lo que era su yo y le había sido despojado impunemente.

Tal vez el levantamiento de los campesinos del sur, no fue - porque supieran que era democracia o porque les importara que se erigiera un régimen democrático, sino fue la esperanza, que les abrió los ojos cuando supieron que en Ayala se había levantado - el pueblo, encabezado por Zapata, en contra de los hacendados y en contra del gobierno de Porfirio Díaz, protector de ellos, y - con toda justicia los campesinos de Morelos se aprestaron a pelear contra los grandes señores que los tenían oprimidos, que no solo explotaban sus fuerzas y las de sus familias, sino que además de explotarlos, los injuriaban.

El Gral. Zapata con su Plan de Ayala pudo haber transigido en política, pero lo que se refiere al reparto de la tierra, no cedió un ápice, ya que el estaba consciente de la necesidad de un cambio.

Viendo los sufrimientos que pasaban los peones de su estado, consideró indispensable que poseyeran un pedazo de tierra que labrar, y ya no se borró de su mente la idea de repartir la tierra equitativamente a todo aquel que supiera producir, lo cual defendió con las armas en la mano, nunca cejó y murió tratando de hacer cumplir los ofrecimientos hechos al pueblo por la Revolución de 1910.

Ley Agraria Villista del 24 de mayo de 1915.-Esta ley fue expedida en la Ciudad de León, Guanajuato, por el General Francisco - Villa; revolucionario de grandes convicciones reivindicadoras para los de abajo; este proyecto de Ley Agraria no logró tener vigencia, ya que cuando fuè publicada, sus representantes, la poderosa División del Norte habìa sufrido varias derrotas, con lo - cual política y militarmente estaba liquidado el proyecto de ley, en el panorama nacional.

Pero es importante el análisis de este manifiesto, ya que - nos da a conocer el sentimiento agrario de la parte norte de -- nuestro país, mientras en el sur, su principal preocupación era la restitución y dotación del ejido para el pueblo, el sentimiento de la gente del norte, era la creación de la pequeña propiedad con extensión suficiente para soportar una explotación agrícola razonable.

A continuación mencionaremos los siete puntos en que Silva - Herzog resume la Ley Agraria Villista:

- I.- "Se deja a los Estados, fundamentalmente, la resolución del problema agrario, incluyendo el financiamiento.
- II.- Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales, mediante indemnización.
- III.- El término mediante indemnización no se compagina del todo con el contenido del artículo 11, en el

cual se dice que no podrán ocuparse los terrenos sin que antes hayan sido pagados.

IV.- Se ordena que la extensión de las parcelas no deba pasar de veinticinco hectáreas, y que deberán ser pagadas por los adquirentes.

V.- En el artículo 4o. se determina que también se expropiarán por razones de utilidad pública los terrenos circundantes de los pueblos indígenas, con el fin de distribuirlos en pequeños lotes.

VI.- Al Gobierno Federal se le señalan funciones secundarias.

VII.- La idea fundamental de la Ley es la de crear una clase rural relativamente acomodada." (44)

La creación de este documento se le atribuye al Lic. Francisco Escudero y aunque su texto acuse de ciertos rasgos sentimentales más que políticos, se debe mucho a la figura que lo expidió, el General Villa, hombre de controversia en la Historia de México; no trataremos de analizar su personalidad ni mucho menos de defender su actitud revolucionaria, pero sí es necesario, mencionar algunas de sus características de su persona para así lograr definir la formación de su ideología política.

El origen de Villa es humilde, siendo su dolor el mismo del pueblo mexicano que azotado por las injusticias, esperaba el comienzo del movimiento de 1910, para la revancha; para el caudillo el mundo estaba lleno de injusticias, la sociedad estaba --

(44) Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. México, Fondo de Cultura Económica, 1973, P. 227.

constituída sobre bases injustas, injusto el gobierno, injustas las leyes, habiendo sufrido esas injusticias en carne propia.

El impulsivismo fácil de Villa lo hace ser un tipo legendario, hosco y popular, mitad bandido mitad soldado, convirtiéndose en redentor de su clase, emergió de ser un vulgar ladrón de ganado, a ser el más prestigiado soldado de la Revolución; la prensa americana lo llegó a bautizar como el Napoleón Mexicano, siendo un tipo extraño, ya que tenía una rara combinación de crueldad y ternura para sus enemigos, dinámico, patriota y de una gran seguridad en su destino.

Contrariamente a lo que afirman sus enemigos, tratando de desprestigiarlo, Villa era un hombre consiente de la empresa en que se había metido, siendo un individuo de naturaleza cien por ciento nacionalista, ya que amaba entrañablemente a su país, y de sobra conocía que la intranquilidad de la república era por la concentración agraria, por lo cual era agrarista por convicción, porque sabía que la riqueza de México radicaba en la tierra, la cual se encontraba en poder de unos cuantos favorecidos.

Procediendo de familia de bajos recursos, era lógico que fuera más amigo de los pobres que de los ricos; también estaba convencido de que México requería de un cambio radical de sistemas y de hombres, lo cual se tenía que llevar a cabo de una manera acelerada, violenta y absoluta.

El General Villa fue un hombre inteligente, pero sin cultura, a veces cruel y desconfiado, sentimental, emotivo y fácil de dominarse por el halago, mejor que por la fuerza, aunque su incon-

formidad con la sociedad, con las leyes y con la repartición de la tierra le hizo cometer muchas veces actos de rebeldía en contra del Gobierno Constitucionalista, pero su figura revolucionaria, no deja de ser digna representante de la justicia social.

"La virtud del hombre no está en ser perfecto, sino en ser heroico. Villa, hombre de carne y hueso al fin, - no fue perfecto. Heroico sí." (45)

"Entender a Villa equivale a entender esos tremendos - años de México. Si Villa es exponente de su época, la época también es exponente de Villa. La época lo modeló, pero él también modeló a su época." (46)

Plan de Guadalupe. - Proclamado el 26 de marzo de 1913 en el Estado de Coahuila por Don Venustiano Carranza; en su inicio este - Plan solo se concretaba a siete artículos, que se referían al - desconocimiento del gobierno de Victoriano Huerta y señalaban el triunfo del gobierno constitucionalista.

- 1.- Se desconoce al General Victoriano Huerta como - Presidente de la República.
- 2.- Se desconoce también a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación.
- 3.- Se desconoce a los Gobiernos de los Estados que aún reconozcan a los Poderes Federales que forman la actual administración, treinta días después de la publicación de este Plan.

(45) Morales Jiménez, Op. Cit. P. 145.

(46) Ibid., P. 150.

4.- Para la organizaci3n del ejercito encargado de ha-  
cer cumplir nuestros prop3sitos, nombramos como pri-  
mer Jefe del Ejercito, que se denominar3 Constitucio-  
nalista al ciudadano Venustiano Carranza, Gobernador  
del Estado de Coahuila.

5.- Al ocupar el ejercito constitucionalista la Ciu-  
dad de M3xico, encargar3 interinamente del Poder Eje-  
cutivo al ciudadano Venustiano Carranza, primer jefe  
del ejercito, o quien lo hubiere substituido en el -  
mando.

6.- El Presidente interino de la Rep3blica convocar3  
a elecciones generales tan luego como se haya consoli-  
dado la paz, entregando el poder al ciudadano que hu-  
biere sido electo.

7.- El ciudadano que funge como primer jefe del ejer-  
cito constitucionalista en los Estados cuyos gobier-  
nos no hubieren reconocido al de Huerta, asumir3 el  
cargo de Gobernador provisional y convocar3 a eleccio-  
nes locales, despu3s de que hayan tomado posesi3n de  
sus cargos los ciudadanos que hubieren sido electos  
para desempe1ar los altos Poderes de la Federaci3n, -  
como lo previene la base anterior." (47)

Como se puede apreciar en dicho Plan, no se hablaba de solu-  
ciones que atacaran el problema agrario, ya que seg3n Don Venus-  
tiano Carranza era prematuro hablar de ello, pero la presi3n po-

(47) Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislaci3n Agraria; 1493-  
1940. M3xico, S.R.A.-CEHAM, 1981. P.P. 243, 244.

lítica sobre el asunto era de gran dimensión.

En la Convención de Aguascalientes había la firme convicción de que se debía atacar de una forma directa la problemática agraria, como principal causa de la Revolución. Todo esto provocó - que el gobierno constitucionalista expidiera famosas adiciones - al Plan de Guadalupe, y una vez instalado el gobierno de Don Venustiano Carranza, en Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, promulgó dicha reforma, conocidas también como el Plan de Veracruz, las cuales vienen siendo el antecedente de la Ley del 6 de enero de 1915, con lo cual el gobierno constitucionalista daba cumplimiento a sus promesas revolucionarias de "Constitución y Reformas."

"El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensable para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; Leyes Agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados..." (48)

El Varón de Cuatro Ciénegas inició su lucha titánica con este Plan, convirtiéndose así en el primer representante de nues-

(48) Mendieta y Nuñez, Op. Cit., P. 183.

tra Revolución Mexicana, fue un hombre controvertido, ya que nunca quiso usar uniforme militar, ni le atrajeron las insignias, de carácter fuerte, de una gran energía y de una personalidad abasalladora, fue llamado Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

Fue un auténtico revolucionario de nuestro país, agrarista - convencido, prueba de ello sus adiciones al Plan de Guadalupe, - que vienen a constituir uno de los documentos mas apreciables - del movimiento revolucionario y la Ley del 6 de enero de 1915, - documento fiel, que marca las rutas del agrarismo mexicano, siendo el primer paso serio para la resolución del problema rural en México.

Antes de analizar la Ley del 6 de enero de 1915, veremos que Don Venustiano Carranza fue un estadista visionario, ya que estando la república en plena ebullición revolucionaria, y habiendo intereses de tipo internacional muy fuertes, marcó la pauta a seguir en lo que se refiere a la política internacional de nuestro país, de una manera decidida veló por el bienestar de su pueblo ante la amenaza inminente de naciones extranjeras.

"Que todos los países son iguales: deben respetar mutuamente y escrupulosamente sus Instituciones, sus Leyes, su Soberanía.

Que ningún país debe intervenir en ninguna forma y - por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones, al principio universal de no intervención.

Que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio.

Nacionales y Extranjeros deben ser iguales ante la - Soberanía del país en que se encuentran." (49)

Ley Agraria del 6 de enero de 1915.- Fue esta Ley la primera ley agraria del país, marcò la pauta del inicio de nuestra Reforma Agraria, también señalò, de una manera concreta, por lo que tanto había luchado el campesino mexicano, que era la obtención de un pedazo de tierra.

Es imposible al referirse a esta Ley dejar de mencionar al autor intelectual o quien le diò nacimiento a este Decreto, nos referimos al señor Luis Cabrera, reformador social incansable de esa època azarosa de la Revolución; en su memorable e històrico discurso del 3 de diciembre de 1912, donde pronunciaba de una manera valiente el problema agrario de Mèxico, como lo afirma Ramírez Plancarte.

"Pieza oratoria que contiene la mas explícita y viril denuncia de muchas de las infamias que contra los trabajadores rurales cometían los latifundistas de acuerdo èstos con el poder público." (50)

Discurso de gran trascendencia para Mèxico, porque fue el anteproyecto de la Ley del 6 de enero de 1915, por su manera reveladora y certera en que describiò al agro mexicano. El Lic. Ca -

(49) Morales Jiménez, Op. Cit., P. 248.

(50) Chàvez Padròn, Op. Cit., P. 260.

brera en términos claros y con profundo conocimiento de la materia redactaría la exposici n de motivos de esta Ley, donde sintetiza el problema agrario de M xico desde sus inicios.

"La exposici n de motivos de esta Ley es interesante, porque sintetiza la historia del problema agrario de M xico, se nalando, entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de las clases indígenas." (51)

Analizaremos esta Ley únicamente como documento hist rico, ya que tratar de juzgar esta Ley jurídicamente sería necesario tomar en cuenta muchas circunstancias que prevalecían en esa época ya que en el momento en que fue expedida, el país se encontraba en plena lucha civil, por lo consiguiente su aplicaci n era de manera caprichosa e irregular.

Pero como documento hist rico es invaluable, pues reconoce de una manera oficial, la existencia del problema agrario, este decreto desde su nacimiento fue netamente ejidal y paulatinamente fue teniendo circulares que fueron complementando el decreto original.

"El Artículo Primero declaró nulas: I Las enajenaciones de tierras comunales hechas por jefes políticos contra los mandatos de la Ley del 25 de junio de 1956.

(51) Mendieta y Nuñez, Op. Cit., P. 189.

II Las composiciones, concesiones y ventas hechas ilegalmente por autoridades federales, desde el 10. de diciembre de 1876. III Apeos y deslindes practicados durante ese período, si ilegalmente se invadieron tierras comunales.

Por medio del Artículo 2o. si los vecinos querían que se modificara una división o reparto, así se haría siempre y cuando fueran las dos terceras partes quienes lo pidieran.

El Artículo 3o. disponía: Podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para construirlos. Nótese cómo del término restitución se llegó al concepto de reconstrucción, idea que amparó tanto la restitución como tal y la dotación, hasta antes desconocida con tal nombre.

Mediante el Artículo 4o. se crearon: la Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local Agraria y los Comités Ejecutivos en cada Estado.

El Artículo 6o. estableció el modo de iniciar el procedimiento, presentando la solicitud ante los Gobernadores o los Jefes Militares." (52)

Tal vez la falla consistió en que su aplicación se dejó en manos de los militares, pero la promulgación de esta Ley vino a ser el cumplimiento de los anhelos de los revolucionarios y las promesas de las adiciones del Plan de Guadalupe, con lo cual es-

(52) Chàvez Padròn, Op. Cit., P. 266.

te decreto superò en mucho, a lo que todos creían un plan conservador salido de los viejos moldes Porfiristas.

La gente que había atacado a Don Venustiano Carranza y a su Plan de Guadalupe, se quedaron atrás en sus previsiones y en sus exigencias, siendo vencidos en su desconfianza y teniendo que aceptar la audacia del caudillo constitucionalista como reformador.

"Cualesquiera que sean las críticas que se hayan hecho a esta Ley, no cabe duda en que para las circunstancias en que se dictò, vino a ser una prueba de la sinceridad de la Revolución y una promesa de que la administración que había de suceder al movimiento revolucionario, se considerará obligada a procurar el bienestar de las clases desvalidas." (53)

(53) González Roa, Op. Cit., P. 239.

### C) TRIUNFO DE LOS IDEALES AGRARIOS EN LA REVOLUCION.

En el movimiento Revolucionario Mexicano, como en cualquier otro movimiento social, se lesionaron intereses de todo tipo, - por lo cual se delinearon inmediatamente dos tendencias, por un lado los que estaban en contra del cambio, que era una minoría, con grandes recursos económicos y por el otro el pueblo, siendo la mayoría, no contaba con los suficientes recursos políticos y económicos para poder sobreponerse a esa minoría, fuerte y poderosa, que los tenía agobiados.

Fueron varios los elementos que provocan esa desigualdad tan grande, pero trataremos de ceñirnos únicamente al aspecto agrario que es el que nos interesa. Era innegable que el poseedor de grandes extensiones de tierra, provocaba un desequilibrio económico y político de grandes dimensiones, siendo ese acaparamiento de tierra el principal factor del problema agrario, el cual consistía en dar tierras a los cientos de miles de parias que no tenían.

"La existencia de un grupo pequeñísimo que todo lo puede por su dinero y por su influencia, y por otro lado una masa enorme comprimida por esa fuerza, masa que - cuando suele revelarse por palpitaciones de angustia, lo hace como las fuerzas inconcientes de la naturaleza: destruyendo." (54)

El movimiento social tuvo por objeto restablecer el equilibrio económico y político que debía existir o que el pueblo mexicano (54) Ibid., P. 246.

cano pretendía que existiera en su nación, por eso entendían la revolución, como la rebelión armada de un pueblo contra la injusticia del régimen legal en que vivían y del cual no se podía salir, sino apelando a la fuerza de las armas.

La historia a través de los años nos ha enseñado, que cuando es muy grande el desnivel entre las clases que integran una nación, viene forzosamente la agitación y el choque, por lo tanto no tiene nada de extraño que en 1910, haya estallado la Revolución Mexicana, repudiando y desconociendo el régimen legal existente.

"La distinción entre revoluciones y guerras no depende de los medios de lucha que se emplean, sino mas bien de las causas sociales que las motivan y de los modos de terminarse.

Las revoluciones, tienen siempre como causa social un descontento general que llega a ser insoportable la vida dentro de determinado régimen jurídico; y se propone la satisfacción de esos anhelos, que convertidos en principios se transforman mas tarde en leyes constitucionales que modifican la vida de los pueblos." -

(55)

Nuestra Revolución fue llamada la Revolución de la igualdad, ya que buscó la reivindicación del derecho del campesino a la tierra, el derecho del obrero a su trabajo, y la igualdad de nacionales y extranjeros; pero como toda revolución tuvo sus dos

(55) Cabrera, Luis. Op. Cit., P. 221.

etapas: un período destructivo y un período constructivo.

Teòricamente se da por terminada la Revoluciòn Mexicana el - 30 de abril de 1917, con la inaguraciòn del Gobierno Constitucionalista; se dice que el período de destrucciòn o lucha es de -- 1910 a 1916 y el período de legislaciòn y consolidaciòn fue de 1914 a 1923. Pero el recièn elegido Gobierno Constitucionalista, como era de esperarse, se encontrò con grandes dificultades para gobernar conforme a la nueva ley, despuès de un período revolucionario.

La Revoluciòn Mexicana como cualquier otra en el mundo, que se haya emprendido, no previò los medios de reconstrucciòn del - orden social o del règimen que se hace desaparecer, por lo cual para poder salir adelante los postulados de la revoluciòn, se tuvo que seguir defendiendo ante los legisladores con todo el empuje de los representantes de ese movimiento renovador.

"No hay que perder de vista que la Revoluciòn no puede ni debe limitarse a los medios exclusivamente constitucionales para cumplir con sus fines, sino que como revoluciòn que es, tiene que seguir apelando a la -- fuerza de las armas en todos aquellos casos en que alguna autoridad quiera resistirla para sostener las - formas del antiguo règimen." (56)

Los ricos y extranjeros que habìan sido afectados en sus intereses por el movimiento de 1910, mismos que en ese momento quisieron ver maniatados los logros de la revoluciòn por las formas (56) Ibid., P.P. 167, 168.

legales, y de ninguna manera iban a ser ellos, la clase acomodada quien hiciera las reformas, para tratar de resolver el problema agrario.

El movimiento social de México, juzgarlo desde un punto de vista rígido, sería un tanto cuanto injusto, porque toda revolución implica estados anormales de la vida de los pueblos, y -- nuestra revolución no fue la excepción, tampoco es lógico exigir que una vez que triunfó la causa, a la semana siguiente se empezara a construir.

Esto nos da una pauta de la tarea reestructiva que tenía que llevar a cabo México, obra de gran dificultad, ya que se sabía que el problema agrario consistía en dar tierras, pero no se sabía ni de donde, ni a quienes, ni que clase de tierras, pero eso ya entraba en la fase constructiva, los ideales se habían alcanzado en ese momento; que si no en su totalidad es -- cierto, pero aún en la segunda etapa que es la consolidación -- nos dió margen en un estado de libertad para que se sigan alcanzando los logros hasta nuestros días.

### CAPITULO III

#### ORIGENES Y CONTENIDO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

##### A) ANTECEDENTES HISTORICOS.

Los antecedentes del artículo 27 constitucional se remontan a la Constitución de 1857, en donde lo referente a la materia agraria estaba comprendido en el proyecto de ley del artículo 22, el que posteriormente se transformaría en el artículo 27 de la Constitución de 1857.

El constituyente de esa época se encontraba en un clima de inseguridad jurídico-social, por lo que su postura en lo referente al asunto agrario era la de perjudicar, en la menor medida posible, los intereses de los particulares, respetando de manera absoluta la propiedad de los latifundistas, desapareció las comunidades agrarias y las privó de su personalidad jurídica para obtener tierras, siendo así, inútiles los esfuerzos del Congreso de 1857 para sentar las bases de la solución del problema agrario provocado por los poderosos hacendados con grandes extensiones de tierra, y la Iglesia, la cual poseía las dos terceras partes de la riqueza de la nación, habiendo acrecentado su patrimonio por las donaciones de los creyentes, mismas que eran hechas mas por temor que por convencimiento.

Así mismo, se gestó en el Estado Mexicano una alianza entre el clero, los terratenientes y los incipientes inversionistas extranjeros, por lo que el México Independiente trató

de resolver el problema de la distribución de la tierra por medio de la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856. Dicha ley pretendía nobles propósitos, ya que su intención era dinamizar las actividades del país, utilizando la riqueza del clero la cual se encontraba estática.

Sin embargo, en la práctica el denunció fué el que prevaleció, ya que los latifundistas se encontraban en situación ventajosa ya que poseían el poder económico, resultando así afectados en forma directa las comunidades indígenas, debido a que esta ley los había ignorado; por lo tanto dicha ley repercutió en el crecimiento del latifundio, siendo el acaparamiento de la tierra uno de los problemas más agudos y que traería como consecuencia el surgimiento de movimientos armados.

Los congresistas respetaron mas el aspecto tradicional que las exigencias de las grandes masas, como se demuestra en el apartado del artículo 27 de la Constitución de 1857.

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causas de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad

o administrar por si bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución" (57)

"La Constitución de 1857 en su artículo 27 estableció el Derecho de Propiedad como una garantía individual, teniendo como inspiración el concepto romanista y olvidándose del sistema aborígen, pues bajo su imperio desaparecieron las comunidades agrarias. Así, nos explicamos que el problema agrario tratara de resolverse en el México Independiente anterior a 1917, siempre a través de la colonización en terrenos baldíos, del respeto del Derecho de Propiedad de los latifundistas, de la desaparición de las comunidades agrarias y la privación de su personalidad jurídica para tener tierras" (58)

(57) Medina Cervantes, José Ramón. Bases sociojurídicas del artículo 27 Constitucional. México, Editores, Colección Investigadores CEHAM, 1984, p.19.

(58) Chavez Padrón, Op. Cit. p.282.

## B) ORIGEN DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Siendo el asunto agrario el eje central de México por las diferentes y constantes etapas por las que ha atravesado el campo mexicano, como son el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad, el constituyente de Querétaro, no podía eludir, como lo hizo el congreso de 1857, las cuestiones de la propiedad, por miedo a las consecuencias, siendo prioritario abordar uno de los problemas sociales que aquejaba a la Nación, como era el reclamo legítimo de la propiedad de los mexicanos que lo llevó a la lucha armada.

"Era menester, no sólo un cambio de Constitución para hacer viable la Reforma Agraria en México, sino algo más hondo y difícil, se requería la transformación de la propia Constitución, del concepto de propiedad, la creación de las garantías sociales, la ampliación del valor justicia hacia la justicia distributiva, y la innovación de los conceptos tradicionales jurídicos." (59)

Con el triunfo de la Revolución de 1910 y por ende la victoria de uno de los postulados de la lucha armada, el de la tenencia de la tierra, el artículo 27 constitucional tiene su origen en ese reclamo de la sociedad, que ya no se podía pasar por alto, siendo su causa inicial la Reforma Agraria, consecuencia de la injusticia de que fueron víctimas los campesinos (59) Ibid., P. 283.

desde la época colonial hasta el régimen porfirista, siendo despojados de sus tierras y por la explotación sufrida por causa de los latifundistas, convirtiéndose en víctimas de la injusticia social.

El memorable Congreso Constituyente de Querétaro fué el encargado de llevar a cabo este arduo trabajo, de la conformación del proyecto de ley del artículo 27 Constitucional, siendo los diputados locales intérpretes de los anhelos nacionales y representantes convecidos de esa inmensa masa proletaria, ya que habían sido testigos de las injusticias sociales cometidas a los campesinos del país y teniendo la seguridad de que era urgente la necesidad de aplicar y dictar medidas drásticas para terminar con la ilegalidad de que eran objeto.

El Ing. Pastor Rouaix fué el encargado de los trabajos de formulación y engendramiento de los trascendentales preceptos que consigna el artículo 27, siendo esta persona la que se preocupò por plasmar fielmente el sentimiento de los postulados de la Revolución de 1910 referentes a la cuestión agraria, organizando un comité que ayudaría a los trabajos de confección del proyecto del anhelado artículo 27.

"Desde fines de noviembre de 1916, en Querétaro se iniciaron las discusiones para proponer, discutir y aprobar, la nueva Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos; el periodo fijado para terminar los debates se habia señalado para el 10. de febrero de 1917, pues el día 5 del mismo mes y año, debia iniciar su vigencia la citada Constitución. Muchos temas se debatieron en aquellos azarosos días y éstos transcurrían ya cercanos al final del término señalado, sin que el problema de la tierra se discutiera. Fue hasta el lunes 29 de enero de 1917 cuando se presentó el Proyecto del Artículo - 27 Constitucional, firmado por Pastor Rouaix, José N. Macías, E. A. Enríquez y otros diputados, proyecto que se discutirá tan apasionada, como sumariamente, pues el artículo 27 se aprobó el 30 de enero a las 3:30 de la madrugada." (60)

La ley del 6 de enero de 1915 que fue expedida por el Presidente venustiano Carranza en la Ciudad de Veracruz, Ver., - declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgados en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de junio de 1856, por medio de la cual trataba por la vía restitutoria de rescatar las propiedades comunales de los indígenas que les habian sido usurpadas - conforme a la ley mencionada de 1856, ya que la Constitución del 57 no les reconocía capacidad a los pueblos y comunidades para poseer bienes raíces.

(60) Ibid., P. 283

Con base en esta ley se hicieron los primeros repartos agrarios en algunas zonas del país, pero lo más importante y trascendente de la ley del 6 de enero de 1915 es que sirvió de base fundamental para la conformación del artículo 27 Constitucional.

"Por su parte el diputado Bojórquez señaló al iniciarse la discusión del artículo 27 que: en estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso... ha sido una magnífica idea la de la Comisión al sostener como precepto constitucional el Decreto del 6 de enero de 1915... en mi concepto el Decreto del 6 de enero de 1915 fue uno de los que trajeron mayor contingente al seno de la Revolución." - (61)

(61) Ibid., P. 284.

### C) CONTENIDO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El constituyente de Querétaro, sin duda alguna, logró, en el artículo 27 constitucional, reunir y comprender todas las corrientes y doctrinas existentes sobre el concepto de propiedad que debía consagrarse en la Constitución, ya que eran diversas y muy variadas proposiciones sobre el problema agrario de México, pero dentro de los legisladores había claridad de conceptos y conciencia de hasta donde se pretendía llegar en esta máxima constitucional.

Este mandato dentro de su contenido engloba diversos asuntos o materias, pero en este trabajo nos concentraremos al tema que nos interesa, que es la cuestión agraria, enfocada hacia las inversiones extranjeras en particular, teniendo en este artículo la base de la sustentación de nuestro estudio.

El proyecto formulado por los legisladores reconocía claramente las tres clases de propiedad que existía y que prevalece hasta nuestros días en nuestro país; la primera, la de la propiedad privada plena, la segunda la de la propiedad privada restringida a las corporaciones o comunidades, y por último las posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo o condición.

Para Mendieta y Nuñez, el artículo 27 constitucional contiene una simple declaración general del dominio eminente del estado sobre el territorio nacional, teniendo el derecho este de transmitirlo a los particulares, viniendo así a constituirse

la propiedad privada; a este precepto se le denominò la Teoría Patrimonialista; también hace mención de la tendencia del legislador sobre las direcciones que observa, siendo las siguientes:

- 1o. Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.
  - 2o. Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.
  - 3o. Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.
  - 4o. Protección y desarrollo de la pequeña propiedad"
- (62)

En el primer apartado, el sentimiento de los juristas es el de otorgar al Estado la facultad absoluta de imponer a la propiedad privada las modalidades que fueran necesarias, para así darle una respuesta adecuada a las necesidades de la población, ya que en el pasado, desde la época colonial el principal problema fuè la mala distribución de la tierra.

Teniendo como finalidad el legislador que prevaleciera el interés público sobre el particular, para evitar así el problema de la concentración de la propiedad, dando como resultado

(62) Mendieta y Nuñez, Op. Cit. p. 194.

que el "artículo 27 constitucional delinie vigorosamente este carácter de la propiedad como función social".

El segundo apartado, sin duda alguna viene a revolucionar nuestra legislación, ya que únicamente se conocía la expropiación por utilidad pública y no la de privar a un particular de su propiedad, para dársela a otro particular, siendo este apartado consecuencia del problema agrario de México, ya que la concentración de la propiedad en unas cuantas manos, trajo consigo el malestar de las masas campesinas, y para lograr la paz en el campo, amén de los asuntos políticos, era indispensable llevar a cabo la redistribución del territorio mexicano y la única manera de llevarla a cabo era de esta forma.

En el precepto del tercer apartado, la intención del legislador, es de sentar las bases encaminadas a la protección de los logros alcanzados con las dos anteriores e impedir nuevas concentraciones de tierra y dejando así un precedente para la distribución equitativa del territorio nacional.

Como lo indica el cuarto precepto la protección y desarrollo de la nueva pequeña propiedad entra en vigor con la Constitución de 1917, siendo esta máxima, del artículo 27 constitucional, la que eleva a categoría de garantía individual el respeto de la pequeña propiedad.

Este mandato ordena el respeto absoluto de la pequeña propiedad y el desarrollo de la misma procurada por el Estado, que conllevará la coexistencia de la propiedad ejidal y de la

- 79 -  
**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

pequeña propiedad.

Chávez Padrón hace otra clasificación en cuanto a las teorías existentes en el constituyente de 1917, referente al artículo 27 constitucional. Por otra parte, acepta la tesis de Mendieta y Nuñez que habla:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

La verdad es que ni en el derecho nuestro, ni en el extranjero, hay antecedentes sobre el concepto de modalidad y a esto se deben las vaguedades, las desorientaciones" (63)

Además, menciona que estas modalidades no afectan la esencia del derecho de propiedad, no de fondo, sino sólo de forma o ejercicio, y pone como ejemplo la modalidad de no vender a extranjeros, ni permitir que éstos adquieran propiedades en la faja de cien kilómetros a lo largo de la frontera y cincuenta kilómetros en los litorales; concluyendo que aparte de esta modalidad derivan modalidades transitorias, restrictivas y ampliatorias.

Las teorías de que habla la maestra Chávez Padrón que se discutieron en el constituyente del 17, son:

1a. La propiedad debe considerarse como un derecho natural, ya (63) Chávez Padrón, Op. Cit. p.288

que la propiedad se consagrò por la comisiòn como una garantia individual.

2a. Esta corriente la llama comunista, ya que propone la nacionalizaciòn de la tierra.

" Se ponga una taxativa a estos abusos, que la Naciòn sea la ùnica dueña de estos terrenos, y que no los venda, sino que nada màs dè la posesiòn a los que puedan trabajarlos" (64)

3a. Esta habla de que el Derecho de Propiedad debìa ir relacionado en forma directa con el que trabajara la tierra, precepto netamente social, que fue aceptado sin discusiòn en el congreso y forma la base estructural del artículo 27 constitucional.

"La Naciòn tendrà en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interès pùblico; asì como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprovechamiento, para hacer una distribuciòn equitativa de la riqueza pùblica y cuidar de su conservaciòn" (65)

(64) Ibid., p. 285

(65) Ibid., p. 285

Todos los procesos revolucionarios después de su triunfo requieren de un ordenamiento jurídico que posibilite la materialización de los postulados sostenidos en la Revolución; México no podía ser la excepción y fue así como se convocó al Constituyente de 1917, el que en su fase primaria iba solo a reformar la Constitución de 1857, pero esta postura fue rebasada para dar una Carta Magna de un mas hondo contenido social.

En este proceso la cuestión agraria quedo incluida en el artículo 27 que provocó uno de los mas enconados debates, sin embargo, en esta asamblea se logró aglutinar los principios sostenidos por los diferentes grupos durante la Revolución y consecuentemente con el respeto a la institución de la propiedad privada, solo con modificaciones que llevaran un enfoque netamente social.

Si bien no se afectó radicalmente a la propiedad privada si se dejaron algunas salidas para dinamizar el aspecto agrario de México.

A continuación se transcribe el artículo 27 constitucional vigente:

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

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio económico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población

que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metales utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; la de

los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenticiales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el Límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; la de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos; lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos o corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refiere los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la

Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

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 de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

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

II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o

por interpòsita persona, entraràn al dominio de la Naciòn, con cedièndose acciòn popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones serà bastante para declarar fundada la denuncia, los templos destinados al culto pùblico son de la propiedad de la Naciòn, representada por el Gobierno Federal, quien determinarà los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administraciòn, propaganda o enseñaanza de un culto religioso, pasaràn desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Naciòn, para destinarse exclusivamente a los servicios pùblicos de la Federaciòn o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto pùblico, seràn propiedad de la Naciòn;

III. Las instituciones de beneficencia, pùblica o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigaciòn cientìfica, la difusiòn de la enseñaanza, la ayuda reciproca de los asociados o cualquier otro objeto lìcito, no podràn adquirir màs bienes raìces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a èl; pero podràn adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raìces, siempre que los plazos de imposiciòn no excedan de diez años. En ningùn caso las instituciones de esta ìndole podràn estar bajo el patronato, direcciòn, administraciòn, cargo o vi-

gilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio;

IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la unión, o los de los Estados, fijarán en cada caso;

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

VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y

directamente al objeto de la institución. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades

administrativas procederàn desde luego a la ocupaciòn, administraciòn, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningùn caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII. Los nùcleos de poblaciòn, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendràn capacidad para disfrutar en comùn las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeren.

Son de jurisdicciòn federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de èstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o màs nùcleos de poblaciòn. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resoluciòn definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposiciòn del Ejecutivo tendrá fuerza de resoluciòn definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamaria ante la Suprema Corte de Justicia de la Naciòn, sin perjuicio de la ejecuciòn inmediata de la proposiciòn presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias;

VIII. Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunida

des, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones y composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el día 1o. de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población;

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas;

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menos de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo;

XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

- a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución;
- b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen;
- c) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos \_ que prevenga la Ley Reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.
- d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios;
- e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores.

Los Gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que substanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los Gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies \_ que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Quando los Gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo federal.

Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los Gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente;

XIII. La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los Gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria;

XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictarán, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial

de la Federación. Fenecido ese término ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas;

XV. Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo, de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas,

en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;

XVI. Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias;

XVII. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural; y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a) En cada Estado y en el Distrito Federal se fijará la extensión

máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los Gobiernos de acuerdo con las mismas leyes;

c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación;

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y rédito, a un tipo de interés que no exceda del 3 por ciento anual;

e) Los propietarios estarán obligados a recibir los bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria;

f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio;

g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, de terminando los bienes que deben constituirlo, sobre la base que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno; y

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones

hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, a \_  
guas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o  
sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declarar\_  
los nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés  
público.

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las me\_  
didas para la expedita y honesta impartición de la justicia a\_  
graria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la  
tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad,  
y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo ru \_  
ral integral, con el propósito de generar empleo y garantizar  
a la población campesina el bienestar y su participación e in \_  
corporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad  
agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con o\_  
bras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capaci\_  
tación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación  
reglamentaria para planear y organizar la producción agropecua\_  
ria, su industrialización y comercialización, considerándoles  
de interés público.

## CAPITULO IV

### LA PROPIEDAD INMUEBLE DEL EXTRANJERO EN MEXICO.

#### A) REGIMEN DE LA PROPIEDAD INMUEBLE DEL EXTRANJERO EN MEXICO.

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente al Estado Mexicano, quien tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada, teniendo siempre la Nación la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Este derecho originario de propiedad o dominio directo sobre las tierras comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, está consagrada en el artículo 27 de la Constitución Política; por otra parte el concepto de propiedad privada lo instituye como garantía individual, en el primer párrafo del mencionado artículo, que establece que la Nación, con fundamento en su derecho superior, de propiedad originaria, tiene el de recho de transmitir el dominio de las tierras del territorio nacional a los particulares.

No teniendo la Nación el uso y el disfrute de las tierras objeto de su propiedad originaria, pero sí el de disposición de ellas en la forma, modalidades y limitaciones que la Nación establece através de las legislaciones que expide, conservando el derecho de expropiación de las mismas.

En consecuencia el Estado Mexicano puede enajenar el dominio

de las tierras a los particulares, entre estos a los nacionales o extranjeros, tomando la legislación otra particularidad con este último como consecuencia de la amarga experiencia por la que atravesó México en su frontera norte, por lo cual la legislación mexicana en la fracción I del artículo 27 Constitucional, consigna la "CLAUSULA CALVO" como una medida de protección de los intereses mexicanos:

"I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar la convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas"

(66)

(66) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Ediciones Andrade, Tomo I, 1989. P.P. 18.3, 18.4

La Cláusula Calvo no niega el derecho de propiedad a los extranjeros, sólo la condiciona, es decir, exige a los mismos que su país de origen no intervendrá para protegerlos sobre la propiedad que pretendieren adquirir.

Es de suma importancia y necesario el análisis legal y práctico de la capacidad que concede la legislación mexicana a los extranjeros para adquirir bienes inmuebles en nuestro país, ya que dicha inversión extranjera en México resulta ser sumamente variada, razón por la cual el presente trabajo centrará su estudio en el aspecto concerniente a la cuestión relativa a la propiedad de la tierra y a las diferentes disposiciones a que se refiere el régimen de propiedad inmueble del extranjero en México, no dejando de ser por eso, aún un campo amplio y por demás interesante.

**B) PERSONAS FISICAS, PERSONAS MORALES Y SOCIEDADES MEXICANAS  
CON SOCIOS EXTRANJEROS.**

Se ha clasificado a la inversión extranjera desde tres puntos de vista:

PRIMERO. - Se basa atendiendo a la forma en que se realiza la inversión, esta clasificación es la tradicional o la mas común, que se da en dos formas, que son la inversión directa y la inversión indirecta.

SEGUNDA.- Este criterio se basa en las personas que realizan la inversión, clasificándose en inversiones por personas físicas e inversiones por personas morales.

TERCERA.- Esta clasificación se basa en la finalidad u objetivo que persigue el capital que se invierte, que puede ser político o lucrativo.

Analizaremos el segundo criterio que se funda en las personas que realizan la inversión, aunque de alguna manera las tres clasificaciones que se le dan a la inversión van ligadas entre sí, por la naturaleza misma que adopta el capital extranjero al ingresar al Estado donde se efectua la inversión.

Como mencionamos en un principio, esta clasificación se divide en inversión por personas físicas e inversión por personas morales.

Se le denomina PERSONA FISICA a todo hombre o individuo extranjero con personalidad jurídica, entendiendo por extranjero,

la persona que no posea las calidades que menciona el artículo 30 constitucional, esto quiere decir que el extranjero es definido por exclusión en el artículo 33 constitucional.

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

A) Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual 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 carta de naturalización;

II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional. (67)

"ARTICULO 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin

(67) Ibid., P.P. 31,32.

necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente." (68)

Por lo anterior, extranjero es aquel que siendo nacional de otro país, independientemente de su edad, condición jurídica y capacidad, de actuar directa o indirectamente, de residir o ser transeunte en México, independientemente de su calidad migratoria con excepción de los emigrados y que no sean considerados mexicanos por nuestro derecho e invierta en nuestro país, estará comprendido como persona física.

"ART.2.- Para los efectos de esta ley se considera inversión extranjera la que se realice por:

I.- Personas morales extranjeras;

II.- Personas físicas extranjeras;

III.- Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica; y

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

Se sujeta a las disposiciones de esta ley, la inversión extranjera que se realice en el capital de las empresas, en la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la propia ley se refiere." (69)

(68) Ibid., P.32-2.

(69) Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. México, Ediciones Andrade, Tomo I, 1989. p.262 bis 15a.

PERSONA MORAL: En cuanto a este concepto no podemos limitarlo \_  
diciendo, que todas las sociedades extranjeras se considerarán  
persona moral, ya que ni todas las sociedades constituidas en el  
extranjero tienen personalidad jurídica, ni todos los entes con  
personalidad jurídica son sociedades, por lo consiguiente diremos  
que todo ente, sociedad, organismo o institución que goce de per\_  
sonalidad en su país y actúe o se establezca en nuestro país se  
considerará por nuestro derecho como persona moral.

La interpretación de esta definición es de suma importancia  
para nuestro trabajo ya que de él se deriva la capacidad o incapa\_  
cidad de las sociedades extranjeras para adquirir el dominio de  
tierras. Como vimos en el primer párrafo de la fracción I del ar\_  
tículo 27 de la constitución se señala; que sólo los mexicanos \_  
por nacimiento o por naturalización y las sociedades Mexicanas  
tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras y aguas,  
dándole al Estado la facultad para conceder este mismo derecho a  
los extranjeros, bajo el convenio de considerarse como nacionales  
respecto de dichos bienes que se pretenden adquirir, esto ante la  
Secretaría de Relaciones, este artículo no menciona que ese mismo  
derecho que se les concede a los extranjeros se les conceda a las  
sociedades extranjeras, lo que quiere decir que por ningún concep\_  
to las sociedades extranjeras pueden adquirir esa clase de bie\_  
nes.

Así también encontramos en nuestra legislación, que el artí\_  
culo 34 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización señala que

esta prohibido por las sociedades extranjeras adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, habiendo ambigüedad en estos preceptos, diremos que no se han aplicado en la realidad como uno quisiera ya que en la práctica, a las sociedades extranjeras se les permite adquirir el dominio de bienes inmuebles, pero lo interesante de lo anterior, es que debemos admitir que cualquier sociedad extranjera que opere o actúe en México, entra en el supuesto de persona moral.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera señala que se considera inversión extranjera la que se realice por personas morales extranjeras; para poder comprender este concepto más ampliamente adoptaremos el criterio de Siqueiros, que nos dice: "para identificar una sociedad extranjera, debemos de interpretar la disposición que establece el artículo 5 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, que habla de las personas morales mexicanas, a contrario sensu. Esto quiere decir que serán Personas Morales extranjeras todas aquellas sociedades legalmente constituidas fuera del país y que tengan su domicilio legal en el extranjero."

"ART. 5o.- Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República y tengan en ella su domicilio legal."

(70)

(70) Ley de Nacionalidad y Naturalización. México, Ediciones Andrade, Tomo I, 1989. P. 201.

SOCIEDADES MEXICANAS CON SOCIOS EXTRANJEROS: Para analizar la inversión extranjera en México en este aspecto, es necesario dividirla jurídicamente en dos etapas, a las que llamaremos etapa antigua y etapa moderna.

La primera se dió a partir de 1940, con el fenómeno de la inversión extranjera nuestro gobierno reguló de manera casulista los problemas que se le fueron presentando, medidas que eran tomadas según el asunto en particular, las cuales obedecían a sanas finalidades y nobles objetivos, para lograr así la estructuración económica del país, pero en dichas medidas no había un criterio definido, una base, en ocasiones eran muy rígidistas, en otras según el caso se trataba con benevolencia, por lo que las disposiciones al respecto se encontraban dispersas y aisladas, lo que provocaba incertidumbre al momento de su ejecución.

A continuación mencionaremos los principales preceptos de esa época.-

- "a) Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 constitucional y su Reglamento.
- b) Decreto del 29 de junio de 1944.
- c) Resolución Presidencial del 23 de junio de 1947 que, con el objeto de dar ejecución al Decreto antes mencionado, creó la Comisión Mixta Intersecretarial, en cargada de coordinar las inversiones mexicanas y extranjeras. Esta Comisión tuvo una gran importancia en virtud de que expidió una serie de disposiciones

que subsistieron hasta 1973 y que incluso varias de ellas fueron criterios utilizados por la nueva Ley sobre la materia. A fines de 1953, esta Comisión dejó de funcionar.

Entre las normas generales dictadas por la Comisión Mixta Intersecretarial, pueden destacarse las siguientes: a) La del 20 de octubre de 1947 referente a que las acciones de cualquier sociedad en la que hubiera participación de extranjeros deberían ser nominativas a fin de poder determinar si el 51% del capital se encontraba en manos de mexicanos.

b) La del 26 de enero de 1948, tendiente a autorizar a los accionistas mexicanos a enajenar sus acciones sin permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

c) La del 30 de agosto de 1948, que imponía la obligación, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de consultar a la Secretaría de Industria y Comercio y a Petróleos Mexicanos antes de expedir permiso de constitución o modificación para sociedades que se dedicarían a la industria, al comercio o a los derivados del petróleo.

d) La del 3 de septiembre de 1947 en la cual se estableció que a los inmigrantes en calidad de visitantes se les consideraba con "residencia suficiente" para adquirir bienes inmuebles indispensables para su comercio, in

ustria o los destinados a su casa habitación.

e) La del 6 de febrero de 1951 respecto de los requisitos que se deberían cumplir con las acciones nominativas a que se refirió la norma del 20 de octubre de 1947. (71).

Las mencionadas Leyes, Decretos y Políticas administrativas vinieron a conformar la tradición jurídica de esa época, referente al capital extranjero, y dichas disposiciones sirvieron de base para la segunda etapa.

El derecho mexicano contaba con un sinnúmero de ordenamientos de la mas variada índole, sobre la regulación del capital foráneo, por lo que se hacia imperiosa la coordinación de estas políticas, reuniendo todas y cada una de estas disposiciones en un solo ordenamiento y que de alguna manera reorientara a la inversión extranjera, para el beneficio del desarrollo económico del país.

Sintetizando los criterios que rigieron en la época antigua, diremos que fueron tres principalmente; el primero, el de asegurar el control nacional de actividades consideradas como estratégicas. El segundo el de controlar el capital externo en actividades consideradas como semibásicas, y, en tercer lugar; dar libre entrada a la inversión extranjera con la condición que las empresas que se establecieran en el país, se apegaran a la legislación nacional vigente.

(71) Pereznieto Castro, Leonel. Derecho Internacional Privado. México, Colección Textos Jurídicos Universitarios, segunda edición, 1982, P.P. 108,109.

La segunda etapa, o moderna, se da a partir de la creación de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, expedida el 9 de marzo de 1973.

Esta ley incorporó en su texto todas las disposiciones que estaban contenidas en ordenamientos dispersos, siendo la pretensión de la ley, la de no absorber completamente el sistema de regulación de la inversión extranjera, sino de actuar como un ordenamiento central en la materia.

Para analizar la cuestión de las sociedades mexicanas con socios extranjeros, mencionaremos las actividades o empresas que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, permite la participación del capital extranjero y en que proporciones, así como también señalaremos cuales actividades están reservadas exclusivamente para el Estado y cuales actividades pueden desarrollar únicamente las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjero.

En el artículo 4 de la mencionada ley señala las actividades reservadas para el Estado y cuales están reservadas de manera exclusiva para mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjero.

"ART. 4.- Están reservadas de manera exclusiva al Estado las siguientes actividades:

- a)- Petróleo y los demás hidrocarburos,
- b)- Petroquímica básica,
- c)- Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear,

- d)- Minería en los casos a que se refiere la ley de la materia,
- e)- Electricidad,
- f)- Ferrocarriles,
- g)- Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, y
- h)- Las demás que fijen las leyes específicas.

Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, las siguientes actividades:

- a)- Radio y televisión,
- b)- Transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales,
- c)- Transportes aéreos y marítimos nacionales,
- d)- Explotación forestal,
- e)- Distribución de gas, y
- f)- Las demás que fijen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal." (72)

En el artículo 5o. de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se indican las actividades en las que se admite la inversión extranjera y se precisa en que porcentaje.

"ART. 5.- En las actividades o empresas que a continuación se indican, la inversión extranjera se admitirá en

(72) Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Op Cit., P.P. 262 bis 15a. vta. y 262 bis 16a.

las siguientes proporciones de capital:

a)- Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales;

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

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

c)- Fabricación de componentes de vehículos automotores: 40%, y

d)- Las que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el ejecutivo Federal.

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

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras po-

drà resolver sobre el aumento o la disminuciòn del porcentaje a que alude el pàrrafo anterior, cuando a su juicio sea conveniente para la economìa del país y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirà, en casos específicos, la inversiòn extranjera.

La participaciòn de la inversiòn extranjera en los òrganos de administraciòn de la empresa, no podrà exceder de su participaciòn en el capital.

Cuando existan leyes o disposiciones reglamentarias para una determinada rama de actividad, la inversiòn - extranjera se ajustará a los porcentajes y a las condiciones que dichas leyes o disposiciones señalen." (73)

Comentando el artículo anterior, diremos, que en èl se establece la màxima o regla general, del porcentaje con el que puede intervenir el capital foraneo en una sociedad mexicana, que es - del 49%, como màximo de la inversiòn extranjera.

Sin duda alguna viene a ser una innovaciòn de la nueva ley, con respecto a las anteriores legislaciones, ya que el precepto motiva la asociaciòn del capital extranjero con el capital mexicano y así coadyuvar a la actividad econòmica del país, donde incide el capital foràneo.

Esta norma general, tiene un criterio de control, ya que en èl se determina, que el capital extranjero, no deberà tener el manejo de la empresa, pero a la vez se torna flexible, porque en el (73) Ibid., P. 262 bis 16a. y 16a. vta.

propio artículo da la facultad a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para determinar el aumento o disminución del porcentaje aludido, según convenga para la economía del País.

En su penúltimo párrafo del artículo 5o. también establece, que cuando dicha comisión a autorizado un aumento en el porcentaje de la inversión extranjera, por convenir así a la economía del país, superior al 49%, el manejo de la empresa puede estar en manos de la inversión extranjera, pero cuando este capital extranjero no exceda del 50% del monto de la inversión, el manejo de la empresa, deberá estar en manos del capital nacional, esto quiere decir que la participación de la inversión extranjera en la administración de la empresa, no podrá exceder de su participación en el capital.

Por último, mencionaremos la adquisición de empresas por inversionistas extranjeros, nuestra legislación prevee que para llevarse a cabo, es necesario, la autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de actividad económica que se pretenda adquirir, este concepto esta regulado por el artículo 8 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

La intención del Legislador en este artículo, fué la de proteger a la empresa mexicana, para que no sea desplazada a través de la compra de empresas ya establecidas, por el capital extranjero y evitar así un proceso de desmexicanización en las diferentes actividades económicas del país.

"ART. 8.- Se requerirà la autorizaciòn de la Secretaria que corresponda segùn la rama de actividad econòmica de que se trate, cuando una o varias de las personas fìsicas o morales a que se refiere el artìculo 2o., en uno o varios actos o sucesiòn de actos, adquiera o adquieran màs del 25% del capital o màs del 49% de los activos fijos de una empresa. Se equipara a la adquisiciòn de activos, el arrendamiento de una empresa o de los activos esenciales para la explotaciòn.

Tambièn deberàn someterse a autorizaciòn los actos por medio de los cuales la administraciòn de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros o por los que la inversiòn extranjera tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Las autorizaciones a que se refiere este artículo se otorgaràn cuando ello sea conveniente para los intereses del país, previa resoluciòn de la Comisiòn Nacional de Inversiones Extranjeras.

Seràn nulos los actos que se realicen sin esta autorizaciòn." (74)

Con la expediciòn de esta Ley, pueden notarse los grandes adelantos en la regulaciòn de la inversiòn extranjera, respon-

(74) Ibid., P. 262 bis 17a.

diendo así, a la necesidad de replantear los objetivos de nuestro desarrollo y encausando a la inversión foránea, mediante diversos mecanismos.

Siendo las dos grandes formas sociales, hacia las cuales se dirige el grueso de la inversión extranjera, lo constituyen la sociedad en comandita por acciones y la sociedad anónima, siendo esta última, la forma social más popular entre los inversionistas extranjeros, no únicamente en México, sino en casi toda Latinoamérica, ya que la primera resulta más rigorista, y la sociedad anónima, es la más apropiada para las grandes inversiones, en razón de su extraordinaria flexibilidad.

C) ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, FRACCION I Y IV.

Fue a partir de la Constitución de 1917 y con este artículo, que el legislador mexicano empieza a preocuparse por reglamentar y condicionar las inversiones que efectúa el extranjero en el territorio nacional, con esto no queremos decir que los juristas mexicanos anteriores a esta época no hayan abordado el tema del extranjero, sino que es a partir de este momento histórico, que el constituyente del 17, se percató de la imperiosa necesidad de establecer el imprescindible ajuste o cambios en las normas jurídicas ya establecidas, que en muchos casos eran ya obsoletas o era necesaria su modificación por la realidad del país, por eso se hace esta afirmación en el sentido estricto de la palabra "inversión".

Por lo anterior, el análisis de estas dos fracciones del artículo 27 constitucional, es de suma importancia para nuestro trabajo, ya que de él se deriva el estudio de la capacidad o incapacidad que tienen los extranjeros, para adquirir el dominio de tierras de la Nación Mexicana, así como también de este texto constitucional emana el tema central de esta tesis, por que en este artículo se establece la facultad que tiene el Estado de conceder o no a los extranjeros el derecho de propiedad.

En el análisis de la fracción I del artículo 27 constitucional, se establecen las siguientes máximas, que limitan al extranjero en cuanto a su condición jurídica, para adquirir domi -

nio sobre tierras en el territorio nacional:

1) Sólo se le reconoce capacidad para adquirir en propiedad privada, tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, únicamente a los mexicanos por nacimiento o por naturalización y a las sociedades mexicanas.

2) La inclusión de la famosa "Cláusula Calvo", teoría del jurista argentino Dr. Carlos Calvo, por lo cual lleva su nombre. Disposición que fue adoptada por la legislación mexicana, como medida de protección de los intereses mexicanos contra la interposición extranjera.

Este precepto establece "que el extranjero, convenga ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacional, respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos, bajo la pena de faltar al convenio de perder el beneficio de la Nación, en cuanto a los bienes que hubiera adquirido, derecho que concede el Estado Mexicano a los extranjeros."

A continuación señalaremos algunos comentarios de tratadistas a favor y otros en contra de la Cláusula Calvo.

"Alfredo Verdross nos indica: Por eso la llamada Cláusula Calvo, por el nombre del estadista hispano-americano Calvo, que consiste en que un extranjero se comprometa ante el Estado de su residencia a renunciar a la protección diplomática de su Estado Nacional, carece de eficacia jurídica internacional. Este es el punto de vista que se impone en la práctica internacional." (75)

(75) Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. México, Ed. Porrúa, S.A., novena ed., 1989, P.491.

"Charles Fenwick reconoce que las decisiones de los tribunales de arbitraje internacionales y las de las comisiones mixtas de reclamaciones sobre la Cláusula Calvo, han sido muchas veces contradictorias y no les reconoce suficiente eficacia internacional a la Cláusula Calvo." (76)

"Puede discutirse, de acuerdo con el contexto que ofrece la realidad actual, si es conveniente o no sostener a la Cláusula Calvo dentro de nuestras instituciones jurídicas internas. Aun cuando existen ciertos sucesos que empañan definitivamente el panorama de concordia internacional, tenemos la convicción de que el imperio del Derecho extiende gradualmente sus fronteras y el respeto a las naciones débiles tiende a instituirse como afirmación categórica. Sin embargo, pensamos que la Cláusula Calvo debe permanecer en nuestros sistemas jurídicos. En este sentido nos dice el licenciado Siqueiros: No obstante que la etapa histórica de las reclamaciones internacionales parece que ha quedado definitivamente superada, creemos que la Cláusula Calvo debe seguir subsistiendo como una institución permanente en el sistema constitucional mexicano." (77)

(76) Ibid., P. 491.

(77) Méndez Silva, Ricardo. El régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Primera Edición, 1969, P.91.

3) El tercer principio que se desprende de esta fracción es el que "en una faja de cien kilometros 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."

En cuanto a esta tercera regla es importante mencionar lo que apunta Mèndez Silva:

"Una gran parte de autores en esta materia coinciden en considerar este enunciado como anacrònico e injustificado atendiendo a la realidad presente." (78)

Aunado esto a los diferentes procedimientos que se han venido utilizando por extranjeros para la adquisición y posesión de inmuebles ubicados en las llamadas zonas prohibidas.

La prohibición que establece esta disposición es absoluta y contundente al respecto, pero en la realidad, grandes porciones de tierra en las zonas prohibidas, estàn en manos extranjeras y aparte se considera un gran error impedir la inversión extranjera en estas zonas.

Por lo cual estamos de acuerdo con otros autores, en que sería conveniente legislar sobre el tema más a fondo, y no tener una amarga experiencia, como la que tuvimos en Mèxico, con las reclamaciones internacionales que se le fincaron por motivo de los intereses extranjeros.

4) Por último tenemos el cuarto enunciado que se desprende de esta fracción, que a "Juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conceda autorización a los estados extranjeros para (78) Ibid. P.92

que adquirieran en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones", - párrafo que no es necesario comentarlo.

Fracción IV del artículo 27 constitucional:

Para el análisis de esta fracción, citaremos en primer lugar, cual fue la intención del legislador del constituyente, en la redacción de este precepto, que era la de evitar los desmedidos acaparamientos de tierras de todas clases que se venían efectuando por el clero y los extranjeros, principalmente a través de sociedades anónimas cuyas acciones poseían o controlaban en su totalidad o mayoría, tierras que generalmente conservaban con fines de especulación, por lo cual se establece lo siguiente.

"Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o los de los Estados, fijarán en cada caso;" (79)

(79) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Op. Cit. P. 19.

Esta fracción establece la prohibición de las sociedades \_  
comerciales por acciones, que son sociedad anónima y sociedad \_  
en comandita por acciones, (no prohíbe a las demás clases de so-  
ciedades mercantiles o civiles) para adquirir, poseer o adminis-  
trar fincas rústicas.

Entendiendo por finca rústica a todo inmueble ubicado en el  
campo, aunque el problema práctico será determinar donde acaba  
una ciudad y donde principia el campo, el criterio que utiliza  
el legislador para determinar si el terreno es rústico o urbano,  
es el siguiente; considera urbano a cualquier terreno que colin-  
da con alguna calle y como rústico al que no tenga calle de  
por medio.

Continúa estableciendo esta fracción, que esta clase de so-  
ciedades, sólo podrán adquirir terrenos (rústicos y urbanos) -  
con fines no agrícolas en la extensión estrictamente necesaria  
para el desarrollo de sus objetos fabriles e industriales en la  
medida que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fije en ca-  
da caso.

Como se puede apreciar, en este mandato, su contundencia al  
respecto es determinante sobre el derecho de propiedad de las \_  
sociedades, ya que se encuentra justificado por el abuso a que  
se había llegado en cuanto a la acumulación del territorio mexi-  
cano en unas cuantas manos, siendo una parte de estas extranje-  
ras.

D) LEY ORGANICA Y REGLAMENTO DE LAS FRACCIONES I Y IV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

La Ley Orgànica de las fracciones I y IV del artículo 27 - constitucional fue aprobada por el Congreso de la Unión el día 31 de diciembre de 1925, siendo promulgada en el Diario Oficial el 21 de enero de 1926 por el entonces Presidente de la República, Plutarco Elías Calles.

La citada Ley Orgànica se compone de diez artículos dispositivos y uno transitorio, este reglamento viene a ser abrogado - por la fracción I del segundo transitorio del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada el 16 de mayo de 1989.

A continuación procederemos a transcribir y comentar algunos de los artículos más relevantes de esta Ley Orgànica.

"ARTICULO 10.- Ningùn extranjero podrá adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilòmetros a lo largo de las fronteras, y de cincuenta en las playas, ni ser socio de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma faja." (80)

En este mandato el extranjero no tiene capacidad para la adquisición de tierras y aguas dentro de la llamada Zona Prohibida, como tampoco puede formar parte de alguna sociedad mexicana que adquiera un bien en dicha franja, disposición que viene a

(80) Ley y Reglamento de las Fracciones I y IV del artículo 27 Constitucional, Apèndice número 8. Mèxico. Ediciones Andrade, Tomo I, 1989. P.247.

ser sumamente debatida por los tratadistas, Siqueiros nos comenta que "Estas prohibiciones, justificadas plenamente en su época, resultan un tanto anacrónicas en la actualidad".

"ARTICULO 2o.- Para que un extranjero pueda formar parte de una sociedad mexicana que tenga o adquiriera el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en el territorio de la República, tendrá que satisfacer el requisito que señala la misma fracción I, del artículo 27 de la Constitución, a saber, el de hacer convenio ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacional respecto a la parte de bienes que le toca en la sociedad, y de no invocar, por lo mismo, la protección de su Gobierno, por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubiere adquirido o adquiriere como socio de la sociedad de que se trate."

(81).

En este ordenamiento se consagra la llamada Cláusula Calvo, pero también da la facultad al Extranjero, para formar parte de Sociedades Mexicanas que adquirieran el dominio de tierras o aguas, pero debe estar fuera de la Zona Prohibida y previo convenio ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como Nacional respecto de los bienes que le toque de la Sociedad.

(81) Ibid., P.248.

"ARTICULO 3o.- Tratándose de sociedades mexicanas que posean fincas rústicas con fines agrícolas, no podrá concederse el permiso de que habla el artículo anterior, cuando por la adquisición a que el permiso se refiere quede en manos de extranjeros un cincuenta por ciento o más del interés total de la sociedad."(82)

No se concederá el permiso de constitución de sociedad, a que se refiere el artículo anterior, cuando el capital extranjero sea del 50% o más del interés total de la sociedad, tratándose de fincas rústicas con fines agrícolas.

"ARTICULO 6o.- Cuando alguna persona extranjera tuviere que adquirir por herencia derechos cuya adquisición estuviere prohibida a extranjeros por la Ley, la Secretaría de relaciones Exteriores dará el permiso para que se haga la adjudicación y se registre la escritura respectiva. En caso de que alguna persona extranjera tenga que adjudicarse en virtud de derecho preexistente adquirido de buena fe un derecho de los que le están prohibidos por la ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá dar el permiso para tal adjudicación.

En ambos casos, el permiso se otorgará con la condición de transmitir los derechos de que se trate a persona capacitada conforme a la ley, dentro de un

(82) Ibid., P. 248.

plazo de cinco años a contar de la fecha de la muerte del autor de la herencia, en el primer caso, o de la adjudicación en el segundo." (83)

En este artículo permite la adquisición de bienes, por extranjeros, siendo esta disposición una excepción al principio de que los extranjeros no tienen capacidad para adquirir bienes inmuebles dentro de la Zona Prohibida, pues permite la adquisición aunque sea temporal, imponiendo la venta posteriormente.

Reglamento de la Ley Orgánica del Artículo 27 Constitucional.

Fue publicada en el Diario Oficial el 29 de marzo de 1926, componiéndose de 18 artículos dispositivos y 2 transitorios siendo los preceptos mas importantes los siguientes:

El artículo 1o. establece la sanción para los funcionarios que tienen aptitud para intervenir en la transmisión del dominio de bienes inmuebles a extranjeros o sociedades extranjeras, dentro de la Zona Prohibida.

El artículo 2o. es importante porque se establece la obligación de incluir en toda escritura pública de sociedades o asociaciones que estén en posibilidad de admitir socios extranjeros, - la Cláusula Calvo.

Los artículos 3o., 4o. y 5o. van relacionados con el artículo 2o. del propio reglamento, que se refiere a la inserción por escrito de la Cláusula Calvo en todo título o documento.

(83) Ibid., P.P. 248 y 249.

El artículo 7o. se refiere a las disposiciones que se sujetan las sociedades mexicanas, constituidas para la adquisición de fincas rústicas con fines agrícolas, como también se limita el capital extranjero en un 49%.

"I. No podrán llevar a cabo ninguna adquisición cuando el cincuenta por ciento o más del capital o interés social perteneciera a extranjeros; II. Si la sociedad fuere por acciones, éstas deberán tener el carácter de nominativas, pudiendo ser transmisibles por cesión ordinaria o por simple endoso y no se registrará ninguna enajenación de acciones a favor de extranjeros ni las enajenaciones que se hicieren producirán efecto alguno, cuando en virtud de ellas el cincuenta por ciento o más de las acciones resulten ser de extranjeros." (84)

El artículo 8o. prohíbe terminantemente que las sociedades mexicanas que pretendan adquirir bienes dentro de la Zona Prohibida, admitan participación social alguna de persona extranjera física o moral, o ser propietaria de acciones de la sociedad.

El artículo 17o. reglamenta la adquisición de un bien raíz por extranjeros en calidad de colonos, conforme a las Leyes de Colonización, dentro de la Zona Prohibida, siempre y cuando reúnan las condiciones que se transcriben a continuación:

(84) Arellano García. Op. Cit. P. 497

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

II. Que la adquisición por el colono se haga expresamente bajo la condición suspensiva de que el adquirente se nacionalizará mexicano dentro de los seis años siguientes a la fecha de adquisición. Si la condición no llegare a realizarse, el Gobierno Federal ordenará la venta, en remate público de los bienes de que se trata, a menos que éstos fueren enajenados antes de los referidos seis años a favor de individuos o compañías capacitadas para adquirirlos." (85)

(85) Ibid., P. 498

## E) LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION.

Esta Ley fue promulgada el 20 de enero de 1934, encontrando se su más cercano antecedente histórico en la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886, conocida también con el nombre de Ley Vallarta, llamada así por su insigne autor Ignacio L. Vallarta. Ley que reguló el tema de la condición jurídica de los extranjeros, conjuntamente con el tópico de Nacionalidad.

Hacemos esta referencia, ya que la Ley de Nacionalidad y Naturalización, tiene su origen en la reglamentación de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, misma que fue modificada en el año de 1934 de su texto original, para poder dar facultad al congreso para legislar en materia de nacionalidad y en lo referente a la condición jurídica de los extranjeros, naciendo así la Ley de Nacionalidad y Naturalización que redujo en seis preceptos los once que contempla la ley de 1886, sobre la condición jurídica del extranjero en México.

"XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República." (86)

En este inciso nos limitaremos a proporcionar algunos comentarios de la Ley de Nacionalidad y Naturalización respecto del asunto que nos interesa, ya que para hacer un análisis completo sobre esta ley, sería necesario todo un capítulo específico so

(86) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Op. Cit. P. 56-1.

bre el tema , por lo cual sólo nos referiremos a lo que establece dicha ley sobre la adquisición de tierras.

Se ha criticado este estatuto, diciendo que siendo una ley \_ reglamentaria, debería desarrollarse explicando ampliamente el significado y alcance del precepto constitucional, y no únicamente abocarse a reproducir íntegramente el texto constitucional, como se demuestra en su artículo 10., que reproduce en sus mismos términos el inciso "A" del artículo 30 constitucional.

En el capítulo IV de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, que se refiere a la condición jurídica de los extranjeros, donde se establece los derechos y obligaciones de los mismos, viene \_ comprendida en seis breves preceptos, siendo a todas luces incompleta, debiendo ser motivo de una legislación especial por parte del legislador, así como también compilar todas las disposiciones existentes al respecto que se encuentran dispersas.

En lo que se refiere a la adquisición de tierras, esta ley establece en su artículo 34, la incapacidad de adquisición de las sociedades extranjeras, hablando de sociedades para no entrar en discrepancias con el artículo 27 Constitucional que establece "el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros".

Por último comentaremos que esta disposición es incompatible con el artículo 5o. de la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, firmada en La Habana en 1928, por lo cual transcribiremos la reserva que hace el Estado Mexicano a la mencionada convención.

"El Gobierno Mexicano declara que interpreta el principio consignado en el artículo 5o. de la Convención, de sujetar a las limitaciones de la Ley Nacional, la extensión y modalidades del ejercicio de los derechos civiles esenciales de los extranjeros, como aplicable también a la capacidad de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacional."(87)

(87) Arellano García. Op. Cit. P. 412.

## F) LOS PERMISOS DE LA SECRETARIA DE RELACIONES.

En nuestra legislación se estableció la obligación tanto para extranjeros como para las sociedades mexicanas, de solicitar y obtener de la Secretaría de Relaciones Exteriores, un permiso previo para la constitución de una sociedad mexicana, para la adquisición de derechos de una sociedad, fideicomiso, adquirir negociaciones o empresas, o adquirir control sobre ellas, refiriéndose a las existentes en el país y que tengan actividades industriales, agrícolas, ganaderas, forestales, de compraventa o de explotación de bienes inmuebles, rústicos, urbanos, fraccionamiento o urbanización de dichos inmuebles, adquisición de cualquier inmueble de esta naturaleza o de bienes raíces y adquisición en general del dominio de tierras, aguas, accesiones, concesiones de minas, aguas o combustibles minerales permitidos por la legislación ordinaria.

El fundamento legal en que se basa la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir los mencionados permisos, tiene su origen en los siguientes artículos, leyes y decreto que a continuación mencionaremos:

- 1) Fracción I del artículo 27 Constitucional.
- 2) Ley Orgánica y Reglamento de la Fracción I del artículo 27 Constitucional.
- 3) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 4) Artículo 23 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización.
- 5) Decreto del 29 de junio de 1944.

1) FRACCION I DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL: Esta fracción ha sido comentada ampliamente en el apartado "C" de este capítulo, por lo cual únicamente comentaremos al respecto; que en ella se consigna la obligación de solicitar y obtener permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para poder adquirir bienes raíces por parte de sociedades mexicanas o de extranjeros.

Así como también la insertación de la Cláusula Calvo, en todo documento relacionado con los permisos de la S.R.E. para la compra de bienes inmuebles o la adquisición de derechos de un fideicomiso sobre bienes inmuebles.

2) LEY ORGANICA DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL:

En su artículo 2o. establece que el extranjero que quiera formar parte de una sociedad mexicana, que tenga o adquiera el dominio de tierras, aguas o sus accesiones, así como también alguna concesión para explotación del territorio nacional, es necesario convenir ante la S.R.E. en considerarse nacional en lo referente a los mencionados bienes o derechos.

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

ber, el de hacer convenio ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacional respecto a la parte de bienes que le toca en la sociedad, y de no invocar, por lo mismo, la protección de su Gobierno, por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubiere adquirido o adquiriere como socio de la sociedad de que se trate." (88)

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

El artículo 2o. de este reglamento ordena la obtención de un permiso previo de la S.R.E. para la constitución de sociedades mexicanas civiles o mercantiles que puedan admitir socios extranjeros, que deseen adquirir tierras, aguas y sus accesiones, siempre y cuando se encuentre fuera de la Zona Prohibida.

El artículo 8o. de este reglamento, da el fundamento legal a la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir el permiso previo para constituir sociedades mexicanas que no puedan llegar a tener socios extranjeros y deseen adquirir o administrar tierras dentro de la Zona Prohibida, así como también en este precepto se inserta la Cláusula de exclusión de extranjeros.

(88) Ley y Reglamento de las Fracc. I y IV del Art. 27 Const. Op. Cit. P.248.

3)LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL: Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. En su artículo 28, fracción V se establece el fundamento legal de la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a los extranjeros las autorizaciones para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en el territorio nacional, así como también para conceder a las sociedades mexicanas, civiles o mercantiles, autorización para modificar o reformar sus escrituras y sus bases constitutivas.

"V.- Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos." (89)

4) ARTICULO 32 DE LA LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION: Establece el permiso que otorga la S.R.E. para la obtención de concesiones y la celebración de contratos con las autoridades gubernamentales para la formación de fideicomisos y arrendamientos, como también para la adquisición de acciones o participaciones en sociedades mexicanas.

(89) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Editorial Porrúa, S.A. 19a. edición. 1988. P. 18.

"ART. 23.- Los extranjeros y las personas morales extranjeras así como las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, no pueden obtener concesiones ni celebrar contratos con los ayuntamientos, gobiernos locales ni autoridades federales sin previo permiso de la Secretaría de Relaciones, el cual podrá concederse siempre que los intersados convengan ante la propia Secretaría en considerarse como mexicanos respecto de dichos contratos, y en no invocar, por cuanto a ellos se refiere, la protección de sus gobiernos, bajo la pena que en cada caso establecerá la Secretaría de Relaciones." (90)

5) DECRETO DEL 29 DE JUNIO DE 1944: Por ser uno de los ordena-  
mientos de mayor importancia en materia de inversiones extranje  
ras, ya que en él se dictaron determinadas restricciones y sancio-  
nes a la actividad de los capitales extranjeros dentro de la  
República Mexicana, le dedicaremos un inciso especial, dentro -  
de este capítulo para su análisis.

(90) Ley de Nacionalidad y Naturalización. Op. Cit. P.208.

G) DECRETO DEL 29 DE JUNIO DE 1944.

Este decreto es de suma importancia y de discutida actualidad, por las circunstancias que le dieron origen, como se menciona en sus considerandos; siendo el Estado de Guerra en que se encontraba México y la gran afluencia de capital foráneo hacia -- nuestro País, el que podía representar un peligro, para los intereses económicos nacionales, dado su gran poder de competencia, lo cual motivo, que se dictaran por el Poder Ejecutivo determinadas restricciones para la actividad del capital extranjero dentro de la Nación.

El decreto fue emitido durante la Segunda Guerra Mundial, -- por el entonces Presidente de la República, Manuel Avila Camacho, con base en las facultades extraordinarias de que estaba investido por el Decreto del 10. de julio de 1942, que aprobò la suspensión de garantías individuales.

El Decreto del 29 de junio de 1944, fue publicado en el Diario Oficial el 7 de julio de ese mismo año, donde establece la necesidad transitoria de obtener un permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para adquirir bienes por parte de extranjeros en el País y para la constitución o modificación de sociedades mexicanas, con posibilidad de tener socios extranjeros.

A continuación comentaremos los artículos más importantes de este decreto, que fue dictado dentro de un contexto de suspensión de garantías individuales, aprobado por el Decreto del 10.

de julio de 1942. La vigencia del Decreto en estudio estaba reducida originalmente al marco temporal que tuviera la suspensión de garantías, situación que se dió por terminada con la expedición del Decreto del 28 de diciembre de 1945, pero el Decreto del 29 de junio de 1944 no ha perdido su validez y ha continuado su aplicación en la legislación mexicana.

ART. 1o. Este artículo dispone que durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretada el 1o. de julio de 1942, los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, necesitarán previamente un permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para desarrollar las actividades que se enumeran en este mismo artículo.

Enunciando este artículo la obligatoriedad del permiso mencionado, para las áreas que señala, entre las cuales se encuentran la actividad agrícola, ganadera y forestal, ya sea de compraventa o de explotación de bienes inmuebles rústicos.

ART. 2o. Establece la necesidad de obtener un permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para la constitución de sociedades mexicanas que puedan tener socios extranjeros, así como también en caso de modificación o transformación de sociedades mexicanas, donde se sustituyan socios mexicanos por socios extranjeros o se varíe en cualquier forma el objeto social de la sociedad.

ART. 3o. Este artículo concede a la Secretaría de Relaciones Ex-

teriores la facultad de negar, conceder o condicionar los permisos, según cuya obligatoriedad contraríen la finalidad que persigue este decreto.

La segunda limitación que establece este artículo se funda en la fracción III del mismo, que dispone que el 51% del capital, sea mexicano en una sociedad, y que dicha participación se establezca en tal forma que se pueda verificar en cualquier momento.

La tercera limitación que impone esta fracción al capital extranjero, es que la mayoría de los administradores deben ser de nacionalidad mexicana.

ART. 4o. En primer término este artículo consagra la llamada Cláusula de exclusión de extranjeros, estableciendo también que los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o lleguen a tener socios extranjeros, solo podrán mediante permiso previo, que en cada caso otorgue la S.R.E. adquirir el dominio de tierras y sus accesiones a que se refiere la fracción I del artículo 27 constitucional.

ART. 5o. Se establece la facultad que se le da al Ejecutivo para legislar en todas las ramas de la administración pública, salvo las disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia.

ART. 6o. En este artículo del Decreto de 1944, se ratifica con carácter de Leyes "Las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante la emergencia y relacionadas con la intervención del Estado en la vida Económica."

Como también responsabiliza a los Notarios, Jueces y demás funcionarios a no utilizar documentos o actos que infrinjan las disposiciones del referido decreto.

De este artículo surge la controversia respecto de la vigencia o no del decreto de 1944, ya que entra en contraposición - con el artículo 5o. del decreto del 28 de septiembre de 1945, - que viene a derogar el decreto de 1944, siendo que otros tratadistas sostienen que este artículo 6o. ratifica el decreto referido con carácter de ley.

ART. 7o. Es importante este artículo, ya que se refiere a los llamados "prestanombres", estableciendo lo siguiente:

"Cuando la infracción a las disposiciones del presente ordenamiento se verifique mediante declaraciones, ocultación de carácter extranjero o por interpòsita persona, se impondrà a los que resulten responsables la pena de seis meses a tres años de prisión y multa hasta de \$10,000.00." (91)

En cuanto a la discusión de los legisladores, sobre la vigencia de este decreto, el autor Arellano García da dos interpretaciones, una administrativa y otra jurisdiccional; la administrativa se refiere a la circular de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 14 de octubre de 1949, dirigida al Consejo de Notarios, donde le da vigencia al decreto de 1944 y la jurisdiccional que en ocasiones ha sido discrepante a la interpretación (91) Arellano García, Op. Cit. P.501.

ción administrativa realizada por la S.R.E., en virtud del principio de relatividad de las sentencias de amparo, donde las resoluciones de amparo, han negado la vigencia del Decreto de 1944.

Siendo que en la realidad y en la práctica, el Gobierno Mexicano ha considerado y sigue considerando la vigencia del Decreto del 29 de junio de 1944.

#### H) LOS PERMISOS DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

El fundamento legal de la Secretaría de Gobernación para ex pedir permisos al extranjero, para adquirir bienes inmuebles, - derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas, se desprende del artículo 71 de la Ley General de Población de 1947, que ha venido a ser derogada por la Ley General de Población de 1974, siendo ésta la que se encuentra en vi gor, encontrándose el equivalente del artículo 71, en el artículo 66 de la nueva ley.

Del texto de este precepto se desprende la obligación de - los extranjeros o de su apoderado, de recabar el permiso previo de la Secretaría de Gobernación, siendo el permiso mencionado - un permiso adicional que impone la legislación mexicana al extranjero que desee adquirir bienes raíces en territorio nacional, obligación adicional que no comparten las personas morales y personas físicas extranjeras residentes en el extranjero.

"Artículo 66. los extranjeros, por sí o mediante apoderado, sólo podrán celebrar actos relativos a la ad quisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas - dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes, previo permiso de la Secretaría de Gobernación, sin perjuicio de las autorizaciones que deban recabar conforme a otras disposiciones legales." (92)

(92) Bravo Caro, Rodolfo. Guía del Extranjero, Ley General de Población, México. Editorial Porrúa, S.A. 1981, P.44.

## I) LEY GENERAL DE POBLACION Y SU REGLAMENTO.

En cuanto a esta ley, podemos decir que el precepto más importante que establece respecto al tema que nos interesa, es el del artículo 66, donde impone a los extranjeros la obligación de solicitar un permiso de la Secretaría de Gobernación, para poder adquirir bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes de empresas que puedan llevar a cabo dichas adquisiciones, como lo hemos mencionado en el inciso anterior.

Siendo el Reglamento de esta Ley, en su artículo 127 el que determina las reglas y condiciones a que se sujetará el permiso que refiere el artículo 66 de la Ley General de Población, para que los extranjeros puedan adquirir bienes inmuebles o acciones, como menciona el artículo que transcribiremos a continuación:

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

I. En ningún caso se concederá a los No Inmigrantes a que se refieren las fracciones I, II, VIII y -

IX del artículo 42 de la Ley.

II. A los No Inmigrantes a que se refieren las fracciones III, IV, V, VI y VII del mismo artículo, sólo se les concederá en casos excepcionales a juicio de la Secretaría.

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

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

V. Cuando por causas ajenas a la voluntad del extranjero nazcan en su favor derechos reales o de propiedad sobre bienes inmuebles o acciones o partes sociales de empresas a los que se refiere este artículo, cuya adquisición le esté limitada por este Reglamento y no prohibida por otras leyes, la Secretaría podrá conceder permiso para que se formalice la adquisición, estableciendo las modalidades que estime 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 inmuebles, derechos reales sobre los mismos o acciones o partes sociales sobre empresas a que se refiere este artículo en que intervengan extranjeros, si éstos carecen del permiso correspondiente.

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

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

VIII. Los extranjeros podrán realizar actos de dominio sobre los inmuebles de su propiedad sin requerir permiso de la Secretaría." (93)

(93) Bravo Caro, Rodolfo. Guía del extranjero, Reglamento de la Ley general de Población. Ed. Porrúa, S.A. México. 1981 P. 126 y 127.

**J) DISPOSICIONES RELATIVAS A LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA DE 1973 Y SU REGLAMENTO DE 1989.**

La Ley de Inversiones Extranjeras se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973, entrando en vigor el 9 de mayo de ese mismo año, siendo emitida por el entonces Presidente de la República, Don Luis Echeverría Álvarez. Esta ley está formada por seis capítulos que son: del objeto, de la adquisición de empresas establecidas o del control sobre ellas, de la comisión nacional de inversiones extranjeras, del fideicomiso en fronteras y litorales, del registro nacional de inversiones extranjeras y disposiciones generales, siendo un total de treinta y un preceptos.

Esta ley ha sido sumamente significativa, pues en ella se trata de plasmar no solamente un imperativo de orden técnico-jurídico consistente en la integración de un sistema de regulación de la inversión foránea, sino una aspiración política de mayor trascendencia; la consolidación de nuestra independencia económica.

Así la Ley de Inversiones Extranjeras constituyó la respuesta que el Gobierno Mexicano trata de dar al carácter dinámico que planteaba la radicación de los capitales extranjeros en el País, la cual estaba plenamente justificada en su momento, ya que en la actualidad la economía de México es una de las más abiertas al capital extranjero, pues ofrece mayores facilidades

al mismo.

Lo cual motivò el rezago de esta Ley, en cuanto a inversiones se refiere, pero no es nuestra intencìon hacer un anàlisis crítico de la misma, por lo tanto, sòlo habremos de referirnos en relación con la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, a las disposiciones que emanan de ella sobre el règimen de propiedad de los extranjeros en Mèxico.

Antes de entrar al tema que nos interesa, haremos una breve referencia a la exposiciòn de motivos de la ley, donde se puntualizan las razones esgrimidas por el legislador.

Como primer punto se reconoce una insuficiencia legislativa - en la regulaciòn de las inversiones extranjeras.

Se admite la necesidad de la inversión extranjera como medio para acelerar los procesos de modernizaciòn.

El legislador advierte el peligro de una colonizaciòn econòmica a través del capital foràneo.

Se deben respetar ciertas actividades fundamentales, para asegurar la autonomìa del País. por medio del rescate de los recursos naturales, frente a los centros de decisiòn econòmica del exterior.

El capital foràneo no debe intervenir en los asuntos internos del país receptor y debe estar subordinado a las decisiones internas del país huésped.

La iniciativa tiende no sòlo a regular la inversión extranjera, sino promover y fortalecer la empresa mexicana, para evitar -

un desplazamiento de la misma por la inversión extranjera.

Que el capital exterior no pretenda formas de subordinación, dirigiéndose a la adquisición o control de empresas ya establecidas, ya que provocaría la desmexicanización de la empresa nacional.

Como se puede apreciar es importante tener en cuenta la exposición de motivos, para comprender que la intención del legislador hacia la inversión del capital foráneo es de no otorgarle estímulos excesivos o privilegios especiales.

A continuación enunciaremos exclusivamente los artículos de esta Ley, que regulan la adquisición de bienes por extranjeros en la República Mexicana.

En su artículo primero establece que esta ley, es de observancia general en toda la República, quiere decir que la L.I.E. tiene un carácter federal, y su fundamento se encuentra en la fracción XVI del artículo 73 constitucional.

El artículo segundo es de suma importancia, porque en él se define a la inversión extranjera, como también al inversionista extranjero.

El artículo tercero de la Ley en estudio, reitera la Cláusula Calvo, es decir, la renuncia del extranjero a invocar la protección de su Gobierno respecto a bienes de cualquier naturaleza que adquiera en el país. Este precepto va mucho mas lejos que sus precedentes de la Cláusula que se encuentran en la fracción I del artículo 27 constitucional y los artículos 1o. y 2o. de la Ley Orgá

nica de la fracción y artículo referido.

Se afirma esta situación, ya que hay variantes en cuanto a la aplicación de la Cláusula Calvo conforme a la Ley de Inversiones Extranjeras; primero, porque establece de antemano una presunción legal de sumisión desprendida de la adquisición de bienes y una presunción legal de renuncia a la posibilidad de invocar la protección de su Gobierno. La segunda, la Cláusula de la Constitución, solamente incluye los bienes inmuebles y las concesiones, en cambio este precepto comprende bienes de cualquier naturaleza que se adquirieran en la República Mexicana.

"ART. 3.- Los extranjeros que adquirieran bienes de cualquier naturaleza en la República Mexicana, aceptan - por ese mismo hecho, considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su Gobierno por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido."(94)

El artículo cuarto establece las actividades reservadas al Estado Mexicano, como también menciona las actividades reservadas de manera exclusiva a mexicanos o sociedades mexicanas, con cláusula de exclusión de extranjeros.

El artículo quinto establece las actividades o empresas en que se admite parcialmente la inversión extranjera y precisa la proporción de capital extranjero.

El artículo séptimo establece que los extranjeros y las so -  
(94) Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Op. Cit. P. 262bis 15a.vta.

ciudades extranjeras y mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros, no podrán adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en la llamada "Zona Prohibida". Esta disposición también va más allá de la fracción I del artículo 27 constitucional, ya que el artículo 7o. de la Ley de Inversiones Extranjeras, incluye a las sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros, lo cual no contempla la fracción I del artículo 27 constitucional en su texto. En segundo lugar en su párrafo tercero, el artículo 7o. faculta a las personas físicas extranjeras para adquirir estos bienes previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el convenio a que se refiere la fracción I del artículo 27 constitucional, siendo que este artículo constitucional, sólo se refiere a extranjeros, sin delimitar personas físicas o morales, como lo hace el artículo 7o. - de la ley en estudio.

El artículo diecisiete, establece que el extranjero deberá - recabar un permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la adquisición de bienes inmuebles, y para la constitución y modificación de sociedades.

De este artículo se desprende la observación que hace Arellano García; de que si "sería conveniente hacer extensivo el permiso no sólo a la adquisición de los inmuebles sino también a la adquisición de derechos reales sobre inmuebles."

Por último tenemos el capítulo IV de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, donde se refiere a los fideicomisos en fronteras y litorales, que compren

de los artículos del 18 al 22. Siendo este capítulo, de un gran interés para nuestro estudio, le dedicaremos un apartado especial, ya que en este capítulo se incorpora el acuerdo del 29 de abril de 1971, que autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las instituciones nacionales de crédito, los permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas en fronteras y costas.

El acuerdo también hace referencia a los subterfugios que se han utilizado para transgredir la prohibición constitucional de que los extranjeros adquieran el dominio directo de tierras y aguas en las Zonas Prohibidas de los llamados Presta-nombres.

Siendo la Ley de Inversiones extranjeras la que deroga este acuerdo, lo incorpora en su capítulo cuarto, dándole algunas diferencias respecto a este. En la ley, se da la facultad indiscriminadamente a las instituciones de crédito en general y no se limita exclusivamente a instituciones nacionales de crédito como lo hacía el acuerdo.

Deja de funcionar la Comisión Consultiva Intersecretarial que solo emitía opinión y la substituye la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, fijando criterios y procedimientos. Como también incorpora las sanciones al incumplimiento de los fines del fideicomiso, que llegan hasta pena corporal y están establecidas en los artículos 28, 29 y 31 de la Ley.

REGLAMENTO DE 1989, DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

Este nuevo Reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 1989, expedido por el actual Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari. Consta de ochenta y seis artículos y cuatro transitorios, divididos en los siguientes apartados:

TITULO PRIMERO.- DISPOSICIONES GENERALES.

TITULO SEGUNDO.- DE LA INVERSION EXTRANJERA.

TITULO TERCERO.- DE LA INVERSION EXTRANJERA MEDIANTE FIDEICOMISOS.

TITULO CUARTO.- DE LA AMPLIACION DE INVERSION EXTRANJERA.

TITULO QUINTO.- DE LA CONSTITUCION Y MODIFICACION DE SOCIEDADES.

TITULO SEXTO.- DE LA ADQUISICION Y ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES.

TITULO SEPTIMO.- DE LA PROMOCION DE LA INVERSION.

TITULO OCTAVO.- DEL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

En primer lugar haremos una referencia muy breve, a los aspectos que nos parecieron más importantes, enunciados en los considerandos de este Reglamento.

En el cuarto párrafo menciona "Que México posee un sector productivo nacional que ha probado su eficiencia y que tiene la capacidad para competir con la inversión extranjera" ; habría de preguntarse si la capacidad a que se refiere este apartado, ha contemplado la capacidad de la actividad agropecuaria, específicamente el campo mexicano.

En su párrafo sexto señala "Que los países que están en proceso de modernización intensa, están utilizando en forma creciente la inversión extranjera que contempla su ahorro, genera empleos bien remunerados, trae tecnología competitiva y coadyuva a su inserción en los flujos comerciales internacionales." Siendo que la inversión extranjera trae consigo todos estos beneficios, sería cuestión de analizar que trae aparejado todas estas ventajas, y a que costo del País receptor de capitales foráneos repercute en sus empresas nacionales.

En el párrafo octavo señala que "México ha iniciado su apertura económica para poder participar de manera exitosa en los flujos de comercio y de la inversión internacional", esta afirmación es muy cierta, ya que México ofrece en la actualidad grandes facilidades al capital foráneo para su expansión, que indudablemente repercutirá en algunos sectores que no se encuentran protegidos o simplemente no se encuentran al nivel económico y tecnológico para competir con el capital extranjero, sien-

do uno de ellos el sufrido campo mexicano.

Por último señalaremos el párrafo que dice "Que todo proceso de inversión requiere de un régimen jurídico que brinde certidumbre, permanencia, transparencia y seguridad", lo que no quiere decir que al capital foráneo, se le den privilegios especiales o concesiones excesivas, como ha sucedido hasta este momento.

Por lo anterior y para entender la verdadera intención del Reglamento, transcribimos un párrafo de García Moreno:

"Como se observa, parece ser que la inversión extranjera será la fórmula mágica a todos los problemas económicos de México; únicamente se destacan sus virtudes por lo que dichos considerandos no pasan de ser mera retórica coyuntural pues la realidad económica de la inversión extranjera palidece todos esos supuestos "buenos" deseos, ya que la soberanía nacional está en relación inversa a la inversión extranjera; es una falacia que el capital nacional esté en posibilidades de competir con el extranjero; la inversión nacional es la complementaria al capital transnacional, así como que también es falso que a mayor inversión extranjera menor endeudamiento extranjero, pues lo irrefutable es que a mayor inversión extranjera, mayor dependencia respecto de una economía central." (95)

(95) García Moreno, Víctor Carlos. Reglamento de la Ley Sobre Inversión Extranjera; Breve Análisis. XIII Seminario Nacional de Derecho Internacional Privado. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 18-20 de Octubre de 1989. P.2.

Tratando de ceñirnos a nuestro tema de interés, en lo que se refiere al nuevo Reglamento, desprendemos que en su artículo 5o., establece que el capital foráneo puede participar hasta en un 100% en diferentes actividades, entre ellas la agricultura, ganadería y recolección de productos forestales. Quiere decir - esto, que el Reglamento contradice flagrantemente lo que establece la Ley de Inversiones Extranjeras.

También podemos apreciar que el Reglamento acepta la inversión extranjera por medio de fideicomisos en la adquisición de bienes inmuebles y predios rústicos, sin son menores de veinte hectáreas, con permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores y si la superficie es mayor, con resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, siendo que la fracción IV del artículo 27 constitucional es contundente al respecto, sobre la adquisición, posesión o administración de las fincas rústicas.

La Cláusula Calvo exigida por la fracción I del artículo 27 constitucional se había ejercido caso por caso, como medida de protección de los intereses mexicanos. Ahora el Reglamento no la exige:

"Sin embargo, el nuevo Reglamento ya no exige dicho convenio siempre y cuando se incluya en los estatutos sociales (art. 31, 2o. párrafo) lo cual resulta a todas luces inconstitucional e ilegal, pues jamás un Reglamento puede ir más allá de la propia Consti-

tuición o de las leyes que pretende reglamentar." (96)

En lo referente a los Fideicomisos, el reglamento habla específicamente en su artículo 17, del Estado de Baja California, lo que es a todas luces extraño, asunto que analizaremos en el siguiente inciso, al que llamaremos los Fideicomisos en Zonas -- Prohibidas.

No podemos negar la apertura económica que esta llevando a cabo el Gobierno Mexicano y dejar de ver la obsolescencia de la legislación mexicana en cuanto a inversiones extranjeras se refiere.

Estamos conscientes de que no podemos cerrar las puertas a los capitales extranjeros, ya que contribuyen a fortalecer el desarrollo económico del territorio nacional, pero tampoco la inversión extranjera es la que va a venir a resolver todos los problemas económicos del país, como lo pretende considerar el Reglamento.

Los legisladores con la expedición del nuevo Reglamento trataron de cubrir las carencias que no contemplo la Ley de Inversiones Extranjeras, y que en su afán de hacer una reglamentación ágil y moderna, rebasaron en algunos aspectos a la Constitución y a la propia Ley de Inversiones Extranjeras. Siendo que sería más honesto por parte de los legisladores, en todo caso derogar la Ley de Inversiones Extranjeras y modificar la Constitución, para adecuarla a la realidad del País, y no tratar de simplificar los trámites a la inversión extranjera por medio de un reglamento.

(96) Ibid. P.7.

## K) LOS FIDEICOMISOS EN ZONA PROHIBIDA.

Este tema ha sido y seguirá considerándose un problema de importancia nacional, por la gran repercusión que implica en el desarrollo turístico de nuestro país, ya que se han dado sugerencias y hasta soluciones para resolver este tipo de conflicto por los tratadistas avocados en el asunto, surgiendo encontradas opiniones por lo complejo del tema, por lo cual únicamente veremos los puntos más importantes de los Fideicomisos en Zonas Prohibidas.

Para hacer un análisis del tema es muy difícil que en tan pocas cuartillas se logre englobar todos los aspectos importantes del Fideicomiso en Zonas Prohibidas, por lo complicado del asunto y para entenderlo a fondo sería necesario un estudio exhaustivo sobre este, por eso empezaremos por lo más elemental, preguntándonos que entendemos por ZONA PROHIBIDA; es la que establece la fracción I del artículo 27 constitucional como la mencionamos anteriormente; "En una faja de cien kilometros 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."

De este precepto constitucional emanan las leyes que prohíben al extranjero adquirir bienes en la llamada Zona Prohibida, que son como hemos visto la Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 constitucional y su Reglamento, la Ley de Nacionalidad y Naturalización, Ley General de Población y su Reglamento y el Decreto del 7 de Julio de 1944.

Esta máxima constitucional es contundente al respecto, pero analizando la situación real y debido principalmente a la belleza y clima de nuestras costas, se han originado una serie de procedimientos por parte de los extranjeros para la adquisición y operación de inmuebles en Zonas Prohibidas, como ejemplo y por nombrar algunas tenemos; la adquisición por interpòsita persona, sociedad con acciones al portador y dos sociedades, etc., - siendo una forma hàbil, para sortear la prohibición existente a través de mecanismos de tipo legal que aparentemente no defraudan o violan la disposición constitucional y aunado esto a que nuestras fajas fronterizas y costeras, representan el cuarenta y tres por ciento aproximadamente del territorio nacional.

Por lo anterior y en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución, el entonces Presidente de la República Lic. Luis Echeverría, expidió el Acuerdo del 29 de abril de 1971, que posteriormente sería incorporado en su capítulo IV, por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

En los considerandos del mencionado acuerdo presidencial se señala "que es conveniente eliminar los diversos subterfugios que se han venido utilizando para transgredir la prohibición constitucional, especialmente la intervención de mexicanos prestanombres o la simulación de contratos y actos jurídicos."

Siendo el Fideicomiso, según opinión del Gobierno Federal, el único medio permisible para conceder a los extranjeros el uso temporal de bienes inmuebles en la Zona Prohibida.

"Se alude en los considerandos a que el fideicomiso permite que la institución fiduciaria, conservando - el dominio directo de los bienes fideicomitidos, pueda permitir a los fideicomisarios, en forma temporal, la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes para lograr fines promocionales, industriales y turísticos." (97)

"En los fideicomisos, la institución fiduciaria con - servará siempre la propiedad de los inmuebles; tendrá la facultad de arrendar dichos inmuebles por plazos no superiores a diez años; la duración del fideicomiso en ningún caso excederá de treinta años; a la extinción del mismo la institución fiduciaria sólo podrá transmitir la propiedad de los inmuebles a personas que conforme a las leyes vigentes estén capacitadas para adquirirla y se reservará el Gobierno Federal la facultad de verificar en cualquier tiempo - el cumplimiento de los fines del fideicomiso." (98)

Consideran una gran parte de autores, que era un gran error, impedir la inversión extranjera en estas zonas, ya que grandes porciones de tierra han estado en manos extranjeras, tanto predios rústicos en las fronteras, como porciones de tierra en las costas, por eso se reglamentó el fideicomiso dentro de las Zonas Prohibidas, para tratar de legalizar estas - posesiones y construir así un importante instrumento de fomento

(97) Arellano García. Op. Cit. P.509.  
(98) Ibid. P.510.

económico, que vendría a dar un mayor impulso y agilidad al desarrollo de las zonas fronterizas y costeras.

"El fideicomiso constituye un patrimonio autónomo sobre el cual no se pueden ejercitar acciones ni que se tengan contra el fideicomisario, ni contra el fideicomitente, ni contra la institución fiduciaria, sino solamente aquellas que se deriven del propio fideicomiso y de su funcionamiento; Segundo, el fideicomiso es capaz de todos los derechos y de todas las obligaciones de carácter patrimonial. No tiene en la Ley más que una limitación: que su fin no sea ilícito."(99)

La figura del fideicomiso, considerada como una operación de crédito, donde el extranjero sólo recibe el aprovechamiento útil del inmueble, es decir el uso del mismo, tiene como propósito que el extranjero en ningún momento llegue a tener el dominio directo sobre el bien, con lo cual no se crean derechos reales a su favor, ni se viola la norma constitucional.

"En esta idea de aplicación efectiva cobra plena significación su afán nacionalista de incorporar estas zonas al desarrollo económico de México a través del fideicomiso como el medio más adecuado, correcto y legal para recibir en nuestro país la sana inversión extranjera y en cierto modo para captar estos recursos importantes en el uso y aprovechamiento de los inmuebles a

(99) Los fideicomisos de inmuebles situados en zonas prohibidas. Mesa redonda del 20 de junio de 1972. Instituto Mexicano de Derecho Internacional Privado. A.C. P.P. 31 y 32

los beneficiarios, sin transmitirles en ningún caso la propiedad ni crear a su favor derechos reales." (100)

A continuación nos hemos permitido hacer un extracto, de la apreciación objetiva que hace Arellano García del Acuerdo del 29 de abril de 1971, el señalo diez puntos u observaciones, de las cuales hemos tomado los siguientes juicios, referentes a dicho acuerdo:

- Su apego estricto a los principios de la Constitución y las leyes aplicables.
- Existe la indiscutible necesidad de sostener y acelerar el desarrollo industrial y turístico de las zonas fronterizas y litorales del país.
- Extinguir los diversos subterfugios que se han venido empleando para tratar de transgredir la prohibición constitucional de que los extranjeros adquieran el dominio directo de tierras y aguas en las zonas prohibidas.
- Para otorgar el aprovechamiento de inmuebles en la zona prohibida a extranjeros es el fideicomiso. Esta operación de crédito tiene una gran flexibilidad como está admitido doctrinalmente sin discrepancia por lo que, se puede moldear de tal manera que se obtengan los fines propuestos afectando al inmueble a los obje\_

(100) Ibid., P.P. 37 y 38.

tivos deseados pero sin otorgar la adquisición de la propiedad a los extranjeros.

-El aprovechamiento de inmuebles en la zona prohibida se limita para los extranjeros a actividades industriales y turísticas.

-Se establece al lado de la facultad discrecional de la Secretaría de Relaciones Exteriores un control adicional al permitirse que la Comisión Consultiva Intersecretarial que se crea pueda emitir opinión sobre las solicitudes para constituir fideicomisos.

-Reiteradamente niega que se constituyan derechos reales sobre los inmuebles.

-Al establecerse la limitación se está actuando en congruencia con el texto constitucional." (101)

La Ley de Inversiones Extranjeras, como mencionamos en un principio, recoge este acuerdo en su totalidad y lo incorpora en su capítulo IV, del artículo 18 al 22. Las diferencias determinadas de la ley con respecto al acuerdo son básicamente cuatro:

- 1) Determina que sea la Ley y no un simple acuerdo del ejecutivo el que regule el tema del fideicomiso en zonas prohibidas.
- 2) La Ley faculta a todas las instituciones de crédito en general, a diferencia del acuerdo que sólo daba la facultad de ejercer como fiduciaria a las instituciones nacionales de crédito y excepcionalmente a las instituciones privadas de crédito.

(101) Arellano García. Op. Cit., P.P.511 y 512.

3) Deja de funcionar la Comisión Consultiva Intersecretarial que sólo emitía opinión y la substituye la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, no avocándose únicamente a casos concretos, sino que fija los criterios y procedimientos conforme a los cuales se resolverán las solicitudes.

4) Se establecen las sanciones por incumplimiento de los fines del fideicomiso, que pueden llegar hasta la pena corporal.

Por último mencionaremos lo que establece el Reglamento de 1989, en su artículo 17, referente al fideicomiso en Zonas Prohibidas, para lo cual transcribiremos las palabras de García Moreno respecto al tema:

"Extraña, bastante, el último párrafo del art. 17 del Reglamento cuando establece que los fideicomisos de Baja California y en la zona restringida de las fronteras requerirán de permiso especial de la Secretaría de Relaciones. Lo anterior era innecesario pues el artículo 27 constitucional. fr. I, es contundente al respecto, además de que el Reglamento omite la faja, no zona, prohibida, no restringida, de los litorales: "En una faja de cien kilómetros a lo largo (no que co rre) de las fronteras, y de cincuenta en las playas, por ningún motivo, podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras o aguas." No se explica porqué, se menciona en el Reglamento, específicamente a Baja California." (102)

(102) García Moreno. Op. Cit. P.7.

## L) DISPOSICIONES AL RESPECTO EN LA LEY DE REFORMA AGRARIA.

La Ley Federal de Reforma Agraria, fue publicada en el Diario Oficial el 16 de abril de 1971, lo que nos lleva a pensar, que esta legislación ha quedado rezagada ante la palpable liberación de la economía mexicana durante los pasados dos años, la apertura comercial ha perjudicado a varios sectores, siendo uno de ellos el ramo agropecuario, aunado con la grave crisis agrícola que está padeciendo el campo mexicano.

Por lo que se hace necesario la modificación de este estatuto, adecuándolo a la realidad presente para no dejar a los ejidatarios a merced del capital extranjero, así como también a la pequeña propiedad darle seguridad jurídica para que se invierta en ella y no sea desplazada por las grandes transnacionales productoras de alimentos.

En la actualidad y con la posible firma del Acuerdo de Libre Comercio, la inversión extranjera impactará de inmediato en perjuicio del sector agropecuario y campesino, ya que la Ley de Reforma Agraria sólo establece disposiciones generales en cuanto a las restricciones a extranjeros.

Si se trata de adquisición de predios rústicos, hemos visto a través de este trabajo las diferentes limitaciones para el extranjero en la compra de los mismos, pero también el capital foráneo a buscado los mecanismos para lograr sus propósitos sin violar aparentemente la legislación vigente, en lo que respec-

ta a la Ley Federal de Reforma Agraria establece lo siguiente:

1) Para la adquisiciòn de predios rùsticos, sòlo se permite adquirir la superficie de terreno que no exceda de lo se\u00f1alado en el Còdigo Agrario vigente, para la propiedad agrìcola inafectable.

"ART. 249.- Son inafectables por concepto de dotaciòn, ampliaciòn o creaciòn de nuevos centros de poblaciòn, las peque\u00f1as propiedades que estàn en explotaciòn y que no exceden de las superficies siguientes:

I. Cien hectàreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artìculo siguiente;

II. Hasta ciento cincuenta hectàreas dedicadas al cultivo del algodòn, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo;

III. Hasta trescientas hectàreas en explotaciòn cuando se destinen al cultivo de plàtano, ca\u00f1a de azùcar, cafè, henequèn, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o àrboles frutales;

IV. La superficie que no exceda para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia de ganado menor de acuerdo con el artìculo 259."(103)

(103) Ley Federal de Reforma Agraria, Mèxico. Ed. Porrúa. 1985. P.P. 138 y 139.

2) En su artículo 19 fracción I, establece que para ser miembro de un Comité particular ejecutivo agrario, es menester ser mexicano por nacimiento.

3) Por último en su artículo 200, sólo da capacidad para obtener una unidad de dotación a los campesinos que sean mexicanos por nacimiento.

Por lo que podemos apreciar se hace necesario legislar sobre esta materia en cuanto a extranjeros se refiere, para la protección de nuestro sector campesino y evitar que se produzcan mecanismos fraudulentos utilizados por el extranjero para el acaparamiento de tierra, por medio de su gran capacidad económica.

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

1.- Hemos analizado a través de este estudio el desarrollo de la Legislación Mexicana en lo que se refiere a la inversión extranjera, siendo una lucha ardua e incansable para lograr un lugar en el ámbito económico internacional, México ha logrado consolidar esas estructuras jurídicas para poder captar los recursos - que proceden del exterior y lograr así un continuo desarrollo - económico.

2.- Sin embargo a pesar del gran progreso que México ha llevado a cabo con la liberación de su economía, corre el riesgo que con lleva la inversión extranjera ya que por una parte es un medio de desarrollo y por la otra puede configurar una fórmula de dependencia económica y política.

3.- Sin duda alguna la inversión extranjera aporta los capitales necesarios para el progreso económico de cualquier país, pero se debe tener cuidado por que se corre el peligro de perder el control económico de las estructuras de los diferentes sectores donde incide el capital foráneo. México sigue siendo un país en vías de desarrollo que requiere indudablemente de recursos del exterior para su evolución, el cual es un medio de complementar su escaso ahorro nacional, mejorando sus sistemas productivos que vendrían a incrementar las fuentes de trabajo.

4.- Pero no debemos dejar de ver lo que trae aparejado la inversión extranjera, ponderando exclusivamente las maravillas y los beneficios de esta, ya que la responsabilidad del Gobierno Mexi-

cano es la de sentar las bases legislativas que permitan el control del capital extranjero, señalando los campos y los renglones económicos en los que puede participar, para evitar el peligro en que se puede caer al propiciarse el colonialismo económico.

5.- Puede interpretarse lo anterior como una mentalidad cerrada, anticuada o poco progresista, pero debemos estar conscientes de nuestro pasado, de los antecedentes históricos de nuestro país, de nuestro potencial humano, económico y tecnológico para estar en posibilidades de competir en igualdad de condiciones con el capital extranjero.

6.- Siendo el campo mexicano una gran área de oportunidades para el capital extranjero, ya que ofrece menores riesgos que otras actividades empresariales, por que es un mercado fácil de conseguir por el capital foráneo por la debilidad económica en que se encuentra. Por lo cual se deben llevar a cabo los cambios en el marco jurídico de las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo nacional, antes de que sea tarde y las consecuencias sean desagradables para México.

7.- El sector agropecuario sin duda alguna es una área estratégica y prioritaria para el país que se encuentra con problemas muy fuertes por resolver, con lo cual se presenta en desventaja para entrar en competencia en igualdad de condiciones con empresas extranjeras, lo que nos llevaría irremediamente a convertirnos en peones de la inversión extranjera.

8.- Tal vez en otros sectores no suceda así, pero tenemos que ser realistas y medir hasta dónde podemos llegar con nuestros propios recursos, ya que nos encontramos territorial y económicamente unidos a una de las economías más fuertes del mundo y siendo nuestro intercambio comercial en un 70%, aproximadamente, con los Estados Unidos dependemos en gran medida de ese mercado y competir con él, es la lucha de los débiles, con los gigantes extranjeros.

9.- Decimos lo anterior debido a las enormes desventajas comparativas que tiene México con respecto a su país vecino, por poner un ejemplo; la diferencia salarial existente entre trabajadores agrícolas mexicanos y los estadounidenses es de un 80%, sin contar que en la industria alimenticia y agropecuaria, Estados Unidos cuenta con uno de los sectores más capacitados tanto tecnológica como económicamente, lo que nos llevaría a dejar a los pequeños propietarios, comuneros y, principalmente, ejidatarios a merced de la iniciativa privada extranjera, si no se protege a este sector por medio de una reglamentación jurídica nacionalista.

10.- No podemos tampoco sumir al país en una economía primitiva y darnos el lujo de rechazar la inversión extranjera directa; debemos estar abiertos a ella, pero el Gobierno Mexicano debe ser cuidadoso con esta, adecuando el marco jurídico del sector agropecuario, ya que de no hacerlo sería el tiro de gracia para este sector.

11.- México debe atraer los capitales extranjeros, pero a su vez debe cuidar las formas en que se establezca este capital, cuidando que las reformas sean permanentes y permitan una actualización constante de la legislación a fin de maximizar la confianza de los inversionistas extranjeros en la economía mexicana.

12.- Con la posible firma del Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos, y sin las medidas jurídicas para la protección del sector agropecuario, combinado con la grave crisis por la que se atraviesa, vendría a ser su ruina ya que hasta el momento el capital foráneo ha logrado controlarse por medio de la legislación vigente, pero dentro de los sectores que se pretenden negociar se encuentra el agropecuario.

13.- El Gobierno Mexicano pretende llevar el acuerdo a su culminación lo más rápido posible, siendo que la liberación deberá ser paulatinamente y sobre todo en este sector tan delicado como lo es el campo mexicano, ya que la posición de debilidad del Gobierno Mexicano es evidente, y las presiones que ejercerá Estados Unidos para imponer todas sus condiciones son palpables y sobre todo a la industria mexicana procesadora de alimentos, ya que existen fuertes barreras estadounidenses en este sector, lo que vendría a impactar directamente en el mercado interno.

14.- El capital extranjero, por no hablar exclusivamente de un país, ha buscado por varios medios la modificación de los estatutos de la Constitución, para que el extranjero tenga libre participación en la industria mexicana, principalmente en la petróleo-

ra, pero hasta este momento el Gobierno Mexicano se ha mantenido firme en este sector, por lo cual uno de los puntos a proponer seria que al revisar la legislación vigente se legislara para evitar que el capital extranjero, por medio de mecanismos aparentemente no fraudulentos, pudiera llegar a intervenir en los sectores estratégicos o prioritarios de nuestro país, es decir, que sin modificar la Constitución y las leyes aplicables, si no dándole la vuelta pudiera llegar a intervenir en estos sectores sin la necesidad de reescribir la Constitución.

15.- El segundo juicio que propongo, y que es uno de los principales motivos que me llevo a realizar mi tesis sobre este tema, es el del acaparamiento de tierras ejidales por parte de extranjeros. Trabajar cerca de este sector me ha permitido conocer sus carencias, sentimientos y el pensar del campesino mexicano, como también a amar profundamente mi país y a su historia. Sin tratar de generalizar, el ejido mexicano, en su mayoría, se encuentra descapitalizado, y aunque cuenta con los recursos naturales no tiene la fuente crediticia y la tecnología adecuada para su explotación.

16.- Tradicionalmente la explotación turística de los ejidos se realiza mediante fideicomisos, con asesoría y dinero del gobierno federal, pero, desgraciadamente, para la producción de alimentos el campesino se ve envuelto en la corrupción del Gobierno Federal (Reforma Agraria) y el burocratismo en el otorgamiento de sus créditos, lo que provoca un ámbito idóneo para que el capi -

tal foráneo lo aproveche ya que a él no se pone trabas, ni compnendas para financiar su producción, originándose así la maquila agrícola del ejido.

17.- De estos casos podríamos mencionar muchos más, por eso se hace necesario reglamentar más a fondo, analizando todas las situciones del campo mexicano, para defender este sector por la vía jurídica, de las repercusiones negativas que pudiera provocar el capital extranjero al invertir en esta área, que a la larga vendría a desplazar y perjudicar a los agricultores mexicanos.

18.- Por último, debe darse una seguridad jurídica a la pequeña propiedad, para que se invierta en ella, para su desarrollo económico y productivo; para poder participar, si no en igualdad de condiciones con la inversión extranjera por lo menos con la garantía de que el trabajo y el esfuerzo invertido será retribuido y no perjudicado por una resolución emitida desde un escritorio, provocada por presiones políticas o por el simple hecho de ignorar la situación real.

19.- Hay todavía mucho que hacer en este sector; mucho que estudiar, investigar, reglamentar, por eso espero que este trabajo venga a contribuir para tomar conciencia de la necesidad de establecer las estructuras legales que permitan a nuestro país con -servar su soberanía y un futuro promisorio.

## BIBLIOGRAFIA.

Arellano García, Carlos.  
Derecho Internacional Privado.  
Ed. Porrúa, S.A. Novena Edición. México, 1989.

Barrera Graf, Jorge.  
Inversiones Extranjeras.  
Ed. Porrúa, S.A. México, 1975.

Bravo Caro, Rodolfo.  
Guía del Extranjero.  
Ed. Porrúa, S.A. Quinta Edición. México, 1981.

Chávez Padrón, Martha.  
El Derecho Agrario en México.  
Ed. Porrúa, S.A. Octava Edición. México, 1985.

Chevalier, Francois.  
La Formación de los Latifundios en México.  
Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1982.

De Ibarrola, Antonio.  
Derecho Agrario.  
Ed. Porrúa, S.A. Segunda Edición. México, 1983.

Fabila, Manuel.  
Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493 - 1940.  
Ed. SRA - CEHAM. México, 1981.

Fernández y Fernández, Ramón.  
Política Agrícola.  
Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1969.

González De Cossio, Francisco.  
Historia de la Tenencia y Explotación del Campo desde la Epoca  
Precortesiana hasta las Leyes del 6 de Enero de 1915.  
Tomo II. Ed. Instituto de Estudios Históricos de la Revolución  
Mexicana. México, 1957.

González Roa, Fernando.  
Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana.  
Ed. SRA - CEHAM. México, 1981.

Loquin, Eduardo.  
El Pensamiento de Luis Cabrera.  
Ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1960.

Mantilla Molina, Roberto.  
Derecho Mercantil.  
Ed. Porrúa, S.A. Decimoséptima Edición. México, 1977.

Medina Cervantes, José Ramón.  
Bases Sociojurídicas del Artículo 27 Constitucional.  
Ed. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.  
México, 1984.

Méndez Silva, Ricardo.  
El Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras en México.  
Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1969.

Mendieta y Nuñez, Lucio.  
El Problema Agrario de México.  
Ed. Porrúa, S.A. Vigésima Edición. México, 1985.

Morales Jiménez, Alberto.  
Hombres de la Revolución Mexicana.  
Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1960.

Moreno, Manuel M.  
La Organización Política y Social de los Aztecas.  
Ed. SRA - CEHAM. México, 1981.

Pereznieto Castro, Leonel.  
Derecho Internacional Privado.  
Ed. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Segunda Edición.  
México, 1971.

Ramos Garza, Oscar.  
México Ante la Inversión Extranjera.  
México, 1971.

Rouaix, Pastor.  
Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917.  
Ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1959.

Silva Herzog, Jesús.  
Breve Historia de la Revolución Mexicana.  
Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1973.

Suárez, Luis.  
Análisis Crítico de la Reforma Agraria.  
Ed. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.  
México, 1983.

#### MONOGRAFÍAS.

Arrijoa Vizcalno, Adolfo.  
Análisis de la Nueva Legislación Mexicana en Materia de Inversión Extranjera.  
Universidad Iberoamericana y Universidad Nacional Autónoma de México. México.

García Moreno, Víctor Carlos.  
Reglamento de la Ley sobre Inversión Extranjera.  
Seminario Nacional de Derecho Internacional Privado. Oaxaca, México, 1989. Inédito.

Sztajer S., Ricardo.  
Ponencia sobre la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.  
Universidad Iberoamericana. México, 1976.

Los Fideicomisos de Inmuebles Situados en Zonas Prohibidas.  
Mesa Redonda del 20 de Junio de 1972.  
Instituto Mexicano de Derecho Internacional Privado.

LEGISLACION CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Tomo I. Ediciones Andrade. México, 1989.

Ley Federal de Reforma Agraria.  
Ed. Porrúa, S.A. México, 1985.

Ley de Nacionalidad y Naturalización.  
Tomo I. Ediciones Andrade. México, 1989.

Ley Orgánica y Reglamento de las Fracciones I y IV del Artículo  
27 Constitucional.  
Tomo I. Apéndice Número 8. Ediciones Andrade. México, 1989.

Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión  
Extranjera.  
Tomo I. Ediciones Andrade. México, 1989.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Ed. Porrúa, S.A. 19a. Edición. México, 1988.

Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.  
Tomo I. Ediciones Andrade. México, 1989.