



301809
UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO
Con Estudios Incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México

42
2ej.

REGULACION JURIDICA DEL EXTRANJERO
Y LA PROPIEDAD PROHIBIDA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
EDUARDO NAVA CATALAN

Primer Revisor: Lic. Javier Armando Jiménez Reyes
Segundo Revisor: Lic. Carlos Pichardo Hdez.

México, D. F.

FALLA DE ORIGEN

1991



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

PROLOGO	7
INTRODUCCION	10

CAPITULO I

LA PROPIEDAD EN MEXICO	13
a).- Generalidades	14
b).- Breve referencia histórica-legislativa	16
c).- Antecedentes de la zona prohibida	25

CAPITULO II

CONDICION JURIDICA DEL EXTRANJERO EN EL DERECHO VIGENTE MEXICANO	
a).- Consideraciones generales	35
b).- Concepto de extranjero	38
c).- Concepto de condición jurídica del extranjero y su breve análisis	39
d).- Ley general de población y su reglamento	48
e).- Internación y estancia del extranjero	54
f).- Calidades y características migratorias de los extranjeros.	61

CAPITULO III

PROHIBICION DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL FRACCION I

a).- Generalidades	76
b).- Restricción que establece la Constitución y otros ordenamientos al derecho de propiedad en nuestro país para los extranjeros	77
c).- El fideicomiso y la zona prohibida	99
d).- Ventajas y desventajas de la restricción al derecho de propiedad	105

e).- Solución o conflicto de nuestro tiempo	110
---	-----

CAPITULO IV

OTROS ORDENAMIENTOS Y CRITERIOS QUE REGULAN LA DENOMINADA ZONA RESTRINGIDA A EXTRANJEROS

a).- Consideraciones generales	116
b).- Eeglamento de la ley para promover la inversión mexicana- y regular la extranjera	117
c).- Tesis jurisprudenciales y ejecutorias en materia de pro-- piedad prohibida a extranjeros	136
CONCLUSIONES	143
BIBLIOGRAFIA	146

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL-
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACION
NAL BAJO LA SUPERVISION DE SU -
DIRECTOR EL C. LICENCIADO JAVIER
ARMANDO JIMENEZ REYES.

P R O L O G O

El hecho de que nuestro país se encuentre situado en vecindad geográfica con un país altamente desarrollado y que resulta ser una potencia en la mayoría de los ámbitos, situación que hace que sobresalga nuestra fragilidad estructural como país, y conscientes que se debe tener un especial cuidado de regular normas básicas constitucionales, o bien convenios como el tratado bilateral de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica, actualmente en estudio, sin menoscabo de nuestra soberanía, al mismo tiempo que nos permita equilibrar fuerzas o en el último de los casos entrar dentro de la dinámica comercial internacional que nos lleve a una balanza comercial más equitativa.

En este mismo orden las ideas y porque consideramos que competitivamente nos falta evolucionar, por lo que las zonas prohibidas vienen a ser una forma de evitar una invasión de toda índole (social, económica, cultural, etc.), al no permitir que personas físicas o morales dejen permanentemente la propiedad en fronteras y costas en nuestro territorio en perjuicio de nacionales, hasta en tanto alcancemos el desarrollo que todos deseamos y que nos permita competir en un plano de igualdad.

Por lo que en nuestra modesta opinión consideramos que no es el momento histórico para abrogar el artículo 27 Constitucional Fracción I de nuestra Carta Magna que comprende las zonas restringidas a extranjeros por lo ya manifestado, y que el establecimiento del fideicomiso, permita a nuestro país como miembro de la comunidad internacional el ofrecer la posibilidad de explotación temporal a extranjeros de la llamada zona prohibida, con los beneficios mutuos que esto representa, por

una parte el interés nacional de apoyar y desarrollar esta zona y por --
otra parte el interés del extranjero al encontrar nuevas zonas de desa-
rrollo industrial y turístico, y que ha traído como consecuencia en - -
nuestros tiempos el auge en la construcción de empresas maquiladoras y -
grandes cadenas industriales, con lo que la zona prohibida resulta ser -
un tema de reflexión y candente actualidad, que trataremos de analizar -
en todos sus aspectos.

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

Nos es grato presentar el siguiente trabajo a quienes hacen del Derecho motivo de sus esfuerzos con la satisfacción que nos produce el concluir la labor que se inicia, o como dijo alguna vez un ilustre profesor, esta no es una labor que termina, son el principio de otras tantas metas.

La presente tesis tiene como objetivo el reconsiderar la vigencia o caducidad de lo que la doctrina ha dado en llamar "zona prohibida" a extranjeros, o lo que es lo mismo, la porción del Territorio Nacional que es regulada por nuestra Constitución en la fracción I en su artículo 27 y que comprende 100 kilómetros a lo largo de nuestras fronteras y 50 kilómetros por lo que hace a nuestras costas, que equivale al 43% de nuestro territorio y que data desde 1917, aún cuando sus antecedentes inmediatos se remontan al siglo pasado.

Con motivo de la polémica que presenta la mencionada restricción en nuestros tiempos, la figura jurídica que sobresale en nuestro estudio esta representada en la Institución del Fideicomiso como la solución legal de nuestro Ordenamiento Jurídico, que sin trasgredir la citada prohibición legal, permite el uso y disfrute de los no nacionales en zonas prohibidas sin que ejerzan el derecho de propiedad sobre las mismas y siempre que se destinen a actividades turísticas e industriales, con los beneficios que los mismos representan.

Junto con el análisis de los temas mencionados y a efecto de complementarlos, hacemos lo propio con el concepto jurídico de propiedad y condición jurídica de extranjeros bajo un método histórico-legislativo que se remonta hasta nuestros tiempos y que por obviedad de repeticiones

unicamente señalamos.

Para concluir hacemos un estudio de los beneficios o perjuicios que en la actualidad a nivel general produce la ya multicitada y polémica restricción al derecho de propiedad de los extranjeros en nuestras fronteras y litorales, a este respecto mencionamos de la doctrina algunas opiniones de gran valia en contra, a favor, e inclusive, la de quienes establecen su existencia legal, pero con algunas modificaciones --- esenciales.

En nuestra modesta opinión personal nos inclinamos por la idea de continuar con nuestras zonas prohibidas, pero no por temor al cambio, que pensamos no lo obstaculiza, ni por la conservación de tradiciones que contengan dogmas jurídicos inatacables, sino que propugnamos por normas jurídicas que conserven su vigencia y nos proyecten sin trabas a desarrollos económicos de mayor envergadura en el menor tiempo posible, en un marco legal adecuado y para ello damos las razones y motivaciones que nos hicieron arribar a estas conclusiones.

CAPITULO PRIMERO

LA PROPIEDAD EN MEXICO

1 LA PROPIEDAD EN MEXICO

A) Generalidades

A manera de introducción iniciaremos por hacer un estudio de la evolución que ha tenido el concepto de propiedad desde la época Romana hasta nuestros días, dando especial trato por lo que se refiere a su desarrollo en nuestro país.

Dicho desarrollo significó una variación de su concepto romano, y fué introducido en el actual artículo 27 de nuestra Carta Magna.

El objetivo de este capítulo es el de analizar la evolución de nuestro concepto de propiedad, diverso del romano, de conformidad con su tradición jurídica, hasta llegar a lo que conocemos como la propiedad originaria de la nación que está contemplada en la Constitución que nos rige desde 1917, en nuestro comentado artículo 27, que la faculta para establecer modalidades y restricciones a la propiedad derivada de los particulares y especialmente por lo que se refiere al régimen jurídico de propiedad de los extranjeros en aquella franja de nuestro territorio que se ha

denominado la propiedad prohibida, tema de estudio.

En efecto, los diputados constituyentes de 1917 establecieron un principio jurídico fundamental que no hayamos en los textos constitucionales promulgados con anterioridad a la carta de Queretaro. Tal principio consiste en afirmar en el artículo 27 que: La propiedad de las tierras y de las aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación⁽¹⁾ y actualmente vigente.

De él se deriva una consecuencia importantísima, es el que el Estado a través de leyes ordinarias puede imponer a la propiedad privada las modalidades y restricciones que ordene el interés público, es decir, la sociedad, a la que fundamentalmente se debe atender cuando se trata de reglamentar la extensión y límites del derecho de propiedad de personas físicas (nacionales y extranjeras) y morales (corporaciones, asociaciones y sociedades). Un ejemplo de lo anterior es el establecimiento de una zona de conservación ecológica en la zona sur de nuestra Ciudad Capital.

Dichas modalidades y restricciones que mencionamos anteriormente por lo que se refiere a la propiedad de los extranjeros en nuestro país, las estudiaremos más ampliamente en los subsecuentes capítulos.

(1) "Constitución Política Mexicana" (15a. Edición: México: Ediciones Andrade, S.A., 1989), p. 28

B) Breve referencia Histórico-Legislativa

Hasta ahora hemos hecho un examen preliminar e introductorio de el carácter jurídico de la propiedad en nuestro país, es hora de hacer un análisis más concienzudo de esta institución, tanto histórica como legislativa, pero no podemos hacerlo sin antes estudiarlo brevemente durante la Epoca Romana y el Código de Napoleón por la trascendencia histórica - que tuvieron y siguen teniendo sus conceptos, por lo que hemos de dividir su análisis en los siguientes periodos o etapas:

- 1.- La Propiedad en el Derecho Romano
- 2.- El Código Frances o Código de Napoleón
- 3.- La Propiedad en la Epoca Colonial
- 4.- El Régimen durante la Independencia hasta antes de la Constitución de 1917
- 5.- El Derecho de Propiedad en la actualidad

1.- La Propiedad en el Derecho Romano

Sin pretender otra finalidad que no sea la de señalar lo que por propiedad entendían en el Derecho Romano, época que abarca hasta Justiniano, la propiedad está considerada, aún cuando no la llegan a definir, como un derecho de los más completos que se tienen sobre una cosa corporal, así también se limitan a estudiar sus beneficios, que como dice el maestro Eugene Petit se resumen en: "Uso, el fruto y el abuso; a) el jus utendi o usus que es la facultad de servirse de la cosa b) el jus -

fruenti o frucius, derecho de recoger todos los productos; c) el ius abutiendi o abusus, es decir el derecho de consumir la cosa, y por extensión, de disponer de ella de una manera definitiva, destruyéndola o enajenando la. (2)

Contrariamente a lo que se pudiera pensar el derecho de propiedad romano, no era lo absoluto que parece, a primera vista, tenía ciertas restricciones que la ley le imponía y que iban más allá del respeto al derecho de los demás propietarios, y que constituían en una especie de "expropiación" por causa de interés general. Es el caso de la reparación de los acueductos en Roma para el restablecimiento de una vía pública.

2.- El Código Frances o Código de Napoleón

Al Código de Napoleón hay que agregarle la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 que vienen a renovar el derecho de propiedad romano, que aunque tiene los mismos caracteres que son los de ser un derecho real, absoluto, de carácter privado para usar y disponer de una cosa en forma exclusiva, le da un sustento filosófico a este concepto individualista, y como dice el maestro Rafael Rojina Villegas: "...tienen como base la tesis de que la propiedad es un derecho natural, innato, sub-

(2) PETIT, Eugene. "Derecho Romano" (México, Distrito Federal; Editorial Epoca. 1978) p. 230

jetivo anterior al derecho objetivo, que al Estado y la Ley sólo pueden reconocer o amparar, pero no crear y, por consiguiente, desconocer y restringir". (3)

Además de los anteriores conceptos y de insistir en reconocerlo como absoluto, le agregan por todo ello el de ser un derecho inviolable.

De lo anterior nos podemos dar cuenta de la situación que prevalecía a nivel mundial y que hace aún más especial el concepto legal que de propiedad se ha tenido en México y que a continuación analizaremos.

3.- La Propiedad Colonial

En la actualidad nuestra legislación de acuerdo con su tradición legal establece un concepto distinto al de la propiedad romana al señalar en el párrafo primero del artículo 27 constitucional "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". (4)

Las características especiales de la propiedad originaria de la na

(3) ROJINA Villegas, Rafael "Compendio de Derecho Civil" (17a. Edición: México, Distrito Federal: Editorial Porrúa, S.A., 1985) T. II p. 82

(4) "Constitución Política Mexicana" op. cit. p. 28

ción a que nos hemos referido no serían debidamente apreciadas sin conocer los precedentes singulares de la propiedad territorial en México que se remontan a la Epoca Colonial.

Así nos dice el maestro Gabino Fraga "El principio básico de toda la construcción jurídica de la propiedad colonial fué el de que la conquista no constituye el origen de la propiedad, pues ella no es más que un medio para tomar posesión de las tierras descubiertas, ya que desde antes de serlo tenían como titular a los Reyes de España". (5)

Esta titularidad de que habla el Licenciado Fraga la deriva de los derechos que sobre las tierras descubiertas y por descubrir les dio la Bula de Alejandro VI del 4 de mayo de 1493 a la Corona Española de la cual tomamos el siguiente extracto "... con libre, llano y absoluto poder, autoridad y jurisdicción..." "...todas las islas y tierras..."(6)

Traza con ello el papa eclesiástico una línea imaginaria al occidente, a cierta distancia de las islas azores, con la que derime una contienda entre españoles y portugueses sobre las tierras descubiertas. Y es así que las tierras descubiertas pertenecían no al estado español, si no a la corona española quien era la que otorgaba la autorización a merced de los particulares mediante la expedición de títulos que les otorga

(5) FRAGA, Gabino "Derecho Administrativo" (25a. Edición México: Porrúa, S.A. 1986) p. 353

(6) Citado por BURGOA, Ignacio "Derecho Constitucional" (16a. Edición: México: Editorial Porrúa, S.A., 1982) p. 458

ba derecho sobre aquellas tierras.

También es de esta manera como se establece una profunda diferencia entre el régimen legal de la propiedad en la colonia y de aquellas legislaciones que adoptaron el concepto de propiedad romana, en virtud de que dicha propiedad mercedada no fué una propiedad absoluta. "Estaba sujeta a la condición suspensiva de la ocupación y a varias condiciones resolutorias, como era la de tener pobladas y cultivadas las tierras y la de enajenar dichas tierras a iglesias, monasterios o personas eclesiásticas (Leyes I, III y X, tit. XII, Lib. IV. Rec. de Indias)".⁽⁷⁾

Para concluir hemos de decir que la propiedad de las tierras así concebidas cumplían una verdadera función social, al ser conservadas mediante el cumplimiento de determinadas obligaciones, que como hemos citado, las de hacer producir y poblar las tierras que eran impuestas para preservar el interés general, es decir, "sobre el dominio individual flotó siempre el dominio del monarca".⁽⁸⁾

4.- El Régimen de Propiedad durante la Independencia hasta antes de la Constitución.

Al consumarse la independencia, se consideró que la propiedad territorial que constituyó parte del Real Patrimonio fué adquirido por la Na-

(7) FRAGA, op. cit., p. 354

(8) Op. cit. p. 356

ción Mexicana.

El régimen de propiedad que rigió en la legislación colonial subsistió en sus términos fundamentales, aunque, por razones de la organización política, las atribuciones para otorgar las mercedes se encontraron en manos de los diversos Estados de la Federación.

Esta situación, como era de esperarse produjo una enorme confusión en la titulación de la propiedad territorial de la República, subsistió hacia la Constitución de 1857, en la cual se declaró material federal de la legislación relativa a tierras baldías.

En el año de 1863, fué expedida la primera legislación completa en materia de terrenos baldíos, y en dicha legislación se conservaron los caracteres fundamentales de la propiedad en el régimen colonial, y así, la titulación de la tierra debía hacerse por la Nación; se estableció la obligación de los adquirentes de las tierras de poblarlas y de cultivarlas y se limitó la extensión que podía ser adquirida por una sola persona a la cantidad de dos mil quinientas hectáreas.

Los anteriores conceptos los vemos confirmados con la definición que consagra nuestro Código Civil de 1870 en su artículo 27 que a la letra dice "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las fijen las leyes".⁽⁹⁾

(9) Citado por Rojina Villegas op. cit., p. 82

Este régimen subsistió hasta el año de 1894, en el que "La ley del 26 de marzo vino a transformar en forma completa el concepto de propiedad territorial tradicional, colocándola en situación semejante a la propiedad romana". (10)

Aquella suprimió la obligación impuesta por las leyes anteriores de cultivar y poblar los baldíos que se transmitieran en propiedad a los particulares, viniendo a dejar a éstos con la facultad de disponer de su propiedad en la forma que conviniera a sus intereses.

Suprimió, además, la posibilidad de revisión de la titulación de la propiedad de las tierras, y prohibió al Poder Rúblico molestar a los particulares intentando revisar los títulos expedidos.

Dicha ley rigió hasta el año de 1917, estando suspendida en parte, y dió base al acaparamiento de tierras en la República.

5.- El Derecho de Propiedad Contemporáneo

Actualmente nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa en su primera parte del artículo 27 lo siguiente:

Artículo 27.- "La propiedad de las tierras y aguas comprendi--

(10) "Leyes fundamentales de México 1808-1957" (Editorial Porrúa, S.A., - México 1983) p. 208

das dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"La expropiación sólo podrán hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización".

"La nación tendrá en 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 el 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 función, conservación, mejoramiento y crecimientos de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de 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 le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los ele-

mentos 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 cantidades suficientes para las necesidades - de la población, tendrían derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación". (11)

Este derecho de propiedad que establece el artículo 27 nos viene rigiendo desde el año de 1917, en el que la Constitución Federal estableció un régimen para la propiedad que significa una regresión a la legislación colonial, puesto que establece el principio de que a la Nación corresponde originariamente la propiedad de las tierras y aguas del territorio que ellas sólo pueden ser adquiridas mediante título que la misma Nación otorgue: Concede a la Nación la facultad de imponer a la propiedad privada, como ya lo hemos dicho, las modalidades que dicte el interés público. Esto es, entre otras instituciones de trascendencia nacional como son la facultad de la Nación de sancionar los procedimientos de dotación y restitución de tierras; al nulificar los contratos que significaran el acaparamiento de tierras, aguas, riquezas naturales de la nación, etc., temas por demás interesantes que por exce--
der a el objeto de este pequeño trabajo no abordamos.

Es por lo antes dicho, en nuestro concepto la tradición jurídica, -
ya analizada, la que inspira el artículo 27 Constitucional y ha servi-

(11) "Constitución Política Mexicana" op. cit., p. 28

do para desarrollar el concepto "Moderno" de propiedad.

Por ello, si la propiedad es originaria y es una función social, - el Estado Mexicano podrá intervenir imponiendo obligaciones, positivas- o negativas, al propietario derivado, o aún negar dicha propiedad sin - excepción por razones eminentes de interés público, como es el caso de- los extranjeros, legales residentes en el país, que pretendan tener el - dominio directo de tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo- largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.

Esta prohibición está contenida en la parte final del párrafo pri- mero del artículo 27 de la Constitución Política en vigor, que dice:

Fracción I.- ..."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 tie- rras y aguas". (12)

Porción de nuestro territorio, a el que antes nos referimos que se ha denominado "La zona prohibida", tema por demás interesante, que en - los próximos capítulos trataremos de analizar la vigencia o caducidad - de sus principios.

C) Antecedentes de la "zona prohibida"

(12) Op. cit., p. 29

La historia de los Estados Unidos Mexicanos desde su independencia por lo que se refiere a su territorio ha estado lleno de vicitudes que le han significado la pérdida de más de la mitad del mismo y ha provoca do que sus gobernantes con motivo de estas experiencias tiendan a dic- tar leyes que garanticen su soberanía sobre las tierras y aguas que - comprenden su territorio nacional y especialmente zonas como fronteras- y costas que geográficamente se consideran como vulnerables en relación con otros países extranjeros.

Por lo que se establecen modalidades y restricciones en diversos- grados a la propiedad para los extranjeros que se establezcan legalmen- te en el país con intención de residir definitivamente y pretendan ad- quirir la propiedad de estas tierras.

En tal virtud pretendemos hacer en los siguientes incisos una bre- ve semblanza de lo que fué una de las más amargas etapas de nuestra - historia en los albores de la vida independientes de nuestros país y, - que significaron, como hemos dicho, la pérdida de lo que fuera parte - de nuestro territorio, así también de las leyes promulgadas a este res- pecto y que sentaron las bases para que semejantes sucesos no se repi- tan.

La experiencia dolorosa de lo que hablamos anteriormente y que tu- vo nuestro país en su corta vida independiente es la pérdida de Texas. Esta experiencia tuvo hondas repercusiones históricas, políticas y so- ciales, y como es natural también provocó importantes reformas legisla-

tivas algunas de las cuales fueron posteriormente recogidas por el constituyente de Queretaro.

1).- La Ley de Colonización de 1824 y Ley de 1827.

Es digno de mencionarse el que sin duda alguna fué el primer antecedente de la "zona prohibida", concepto que ya hemos explicado en el inciso anterior, es el de la Ley de Colonización promulgada el 18 de agosto de 1824 que en su artículo 4º dice:

"No se podrán colonizar los territorios comprendidos entre veinte leguas limítrofes con cualquier nación extranjera y diez en las litorales, sin previa aprobación del Supremo Poder Ejecutivo General". (13)

Tuvo la virtud de haberse expedido con anterioridad a la primera insurrección de los colonos texanos, es conocido que ya en 1824 existían movimientos de sublevación, que los legisladores de aquella época supieron captar y adelantándose a los acontecimientos con admirable intuición, sentaron las bases legislativas para que semejante suceso no llegara a prosperar. (14)

(13) "Derechos del Pueblo Mexicano" (México: Edición de la Cámara de Diputados, Talleres Gráficos de la Nación, 1967) T. IV p. 584

(14) Citado por ARELLANO Garcia, Carlos. "Derecho Internacional Privado" (8a. Edición: México: Editorial Porrúa, S.A. 1986) p. 353

Chiapas, todas han sido desagradables.

2).- La Pérdida de Texas.

Bien es conocido el que el territorio de Texas era una remota y abandonada provincia de México dependiente del Estado de Coahuila, habitada por anglo-sajones que eran antiguos residentes de la sacrificada Florida, al percatarse de sus intenciones expansionista, en pos de salvar el territorio de Texas y de esta manera fijar una frontera claramente definida (1819).

Los súbditos españoles, en un número de 30 familias, habitantes de las tierras vendidas fueron autorizados para establecer en el desabitado estado de Texas con toda clase de franquicias y exenciones de impuestos en el afán de poblar estas tierras. Ratificados por la Nueva España, con este mismo afán, junto con otras concesiones absurdamente generosas, a los que se unieron obligaciones que nunca se cumplieron, entre estas últimas encontramos la prohibición de establecerse en las costas y fronteras, el de ser católicos y el de no realizar el tráfico de esclavos, etc.

Es por ello que no es de extrañarse que en pocos años Texas se convirtió en un territorio poblado por gentes totalmente ajenas a las costumbres mexicanas que se dedicaban al tráfico de esclavos y cultivo de algodón en forma principal. Dicha situación y la solicitud de los Estados Unidos al expresar su deseo de comprar Texas causó alarma entre-

la pequeña población mexicana conciente de la época.

Sobrada razón tiene el licenciado César Sepulveda en su obra ya citada al afirmar que Texas estaba irremisiblemente pérdida para México, - con Santa Anna o sin Santa Anna". (16)

Por otro lado, la población texana dejó sentir su malestar, que se acrecentaba por las medidas que tomó el gobierno mexicano, que decretaba la abolición de la esclavitud y que culminó con el rumor de la cancelación de las concesiones, la prohibición de la inmigración norteamericana y la expulsión de extranjeros (leyes del 6 de abril de 1830 y 22 de febrero de 1832), que intentaban evitar el contrabando y la inmigración ilegal.

Aún cuando, se argumenta que fué la abolición del régimen federalista y el establecimiento de un régimen centralista, lo que dieron motivo o (pretexto), a la verdadera organización del movimiento rebelde texano.

Dicho movimiento culminó con la independencia de Texas y la pérdida de nuestro territorio, apesar de las encarnizadas luchas que sostuvo el ejército mexicano al mando del general Santa Anna por vencer la insurrección (1835-1836).

(16) SEPULVEDA, César, op. cit. p. 18

El triunfo hay que decirlo, se debió a la ayuda que en armas, barcos y dinero el oficialmente neutral país de los Estados Unidos y que sólo sirvió para acrecentar sus deseos expansionistas de aquel país.

3).- La Constitución Centralista de 1836 y otras leyes, también conocida como la Constitución de las siete leyes, estableció en su artículo 13 lo siguiente:

Artículo 13.- "El extranjero no puede adquirir en la República propiedad raíz: sino se ha naturalizado en ella, casase con mexicana y se arreglare a lo demás que prescriba la ley relativa a esas adquisiciones.

Tampoco podrá trasladarse a otro país su propiedad inmobiliaria, sino con los requisitos y pagando la cuota que establezcan las leyes".⁽¹⁷⁾

Contrariamente a lo que pudiera pensarse y a lo que fuera la postura rigurosa de la legislación española, típicamente antiextranjera, que tuvo aplicación desde la conquista, abarcando toda la época colonial hasta la consumación de la independencia, debido al aislamiento a que España sujetaba a sus colonias para evitar influencias de otros países colonistas de la época, dicha disposición constitucional a la que hemos he-

(17) CARPIZO, Jorge. "La Formación del Estado Mexicano" (México, Editorial Porrúa, S.A., 1984) p. 26

cho mención, relativa a la condición jurídica del extranjero, resultaba benigna para aquellos, ya que de conformidad con la tendencia de la época se pretendía asimilar al extranjero radicado en el territorio mexicano, y a su vez, resolver el problema de escasas demográfica e incrementar la inmigración extranjera, para lo cual se dictaron, por otra parte, otras diversas disposiciones relativas que le ofrecían toda clase de garantías en sus personas y propiedades.

Sin que la disposición restrictiva que nos ocupa sobre la propiedad de extranjeros en fronteras y costas perdiera su vigencia en textos legales anteriores a nuestra Constitución que nos rige y que constituyen su antecedente que a continuación mencionamos:

- 4).- Como cuarto antecedente de nuestra actual Constitución encontramos la Ley del 11 de marzo de 1842, promulgada por Santa Anna como Presidente provisional. Esta ley prohibió a los extranjeros la adquisición de propiedades en las fronteras, salvo licencia expresa del Supremo Gobierno y reglamentó la adquisición en los litorales, prohibiendo en todo caso la adquisición de aquellas tierras que estuvieron dentro de las cinco leguas de la costa.

- 5).- El quinto antecedente lo encontramos en la Ley del 1º de febrero de 1856, promulgada por don Ignacio Comonfort, en la que se repite la prohibición para el extranjero de adquirir bienes en 20 leguas de las fronteras.

De lo anterior expresado podemos concluir que la propiedad como de recho tiene una diversa conformación en nuestro país, al considerado en nuestra principal fuente de derecho como es el Derecho Romano, que trae consigo ciertas restricciones que en el Derecho Romano no encontramos, - en pro del Beneficio Social y que nos sirve de antecedente a la restricción que sufren los extranjeros en nuestras playas y costas motivada, - por otro lado, por amargas experiencias históricas y que vienen a constituir en su conjunto los antecedentes de nuestro estudio.

Es prudente que de esta misma forma hagamos un breve análisis, a manera de antecedentes, en nuestro próximo capítulo del marco jurídico vigente que se encarga de regular a los extranjeros en nuestro país que permita con posterioridad estudiar estos dos temas: extranjeros y su propiedad prohibida en fronteras y costas en un panorama actualizado.

CAPITULO SEGUNDO

CONDICION JURIDICA DEL EXTRANJERO EN EL DERECHO VIGENTE MEXICANO

A).- Consideraciones generales.

Es menester que a nuestro parecer el que antes de entrar de lleno a nuestra materia que es el estudio del extranjero en nuestra legislación vigente, el hacer una breve introducción que en forma general nos permita entender en forma sintetizada la evolución histórica experimentada en el tratamiento que recibieron los extranjeros desde la antigüedad, en el que no es sino hasta el transcurso de los Revolución Francesa que se generalizaron algunas normas tendientes a instruir un régimen de protección jurídica internacional al no nacional, que tardó en concentrarse hasta fines del siglo XIX.

Entre los pueblos más antiguos y sobre todo de mayor cultura jurídica el extranjero era el bárbaro, el mísero, el enemigo que por proveenir de otro pueblo o ciudad, se encontraba expresamente excluido de la protección y de los derechos que las leyes determinaban para sus cuidados, Este sentimiento actualmente tan absurdo llegó al extremo de reducir a los extranjeros a la más cruel esclavitud utilizándolo en las obras públicas y en construir y embellecer los mayores edificios de la

nación. Este sentimiento de adhesión a que nos referimos provenía del cerrado nacionalismo que distinguió a la ciudad antigua y al origen religioso del Derecho, esto porque, en el primer caso influyó el factor racial y para el segundo carácter verdaderamente civil de la religión - en el sentido de una creencia especial y propia de cada ciudad para con los dioses que habían creado. "...Pero en cambio llegaron, sobre todo en Atenas y Roma, a brindarle un tratamiento de tolerancia al acogerlos en su territorio y a tenerles ciertas consideraciones cuando era rico y honrado".⁽¹⁸⁾

Pocos siglos antes de la era cristiana, el régimen de la tolerancia fué mitigando los rigores de antiguas leyes, dando lugar a la aparición de las primeras normas jurídicas para que el extranjero pudiese comerciar y disponer de bienes en propiedad. Surgió así la institución de la clientela o del amparo que permitía al extranjero pudiese adoptar un patrón o ciudadano residente en el país, sometiéndose a su dependencia, de esta manera el extranjero quedaba incorporado a la ciudad por intermedio del patrón y bajo su amparo adquiría una cierta protección jurídica con el goce de determinados derechos.

Ya en la época cristiana como establece el Licenciado Carlos Arellano: "En materia de condición jurídica de extranjeros constituyó la religión cristiana una formulada atemperadora de rigores extremos en -

(18) PETIT, Eugene, op. cit., p. 30

congruencia con sus postulados de amor a sus semejantes". (19)

Y que es ratificado por el Licenciado Alberto G. Arce citado por el mismo Licenciado Arellano "La Universidad del cristianismo con la declaración de San Pablo que proyecta a borrar distingos entre judíos y cristianos, entre circuncisos e incurcisos, entre nacionales y extranjeros, entre hombres y mujeres". (20)

En efecto el cristianismo es además de una religión una postura filosófica donde haya su máxima expresión la igualdad humana.

En la edad media la situación del extranjero, aún cuando se atemperó, no mejoró ya que era objeto de arbitrariedades por parte del señor feudal. Ejemplo de dichas arbitrariedades hay muchas y variadas como son el "Albaniago" por virtud del cual el señor feudal se apropiaba de los bienes de los extranjeros fallecidos en sus dominios, el "Naufragio" en el que la prerrogativa eran los bienes recuperados de las naves naufragadas, el "Chavage" el impuesto del extranjero por su permanencia en el feudo, el "Formariage" impuesto por contraer nupcias un extranjero y una mujer feudataria, etc.

Por otra parte, ciertos hechos históricos que sucedieron desde el siglo XI coadyuvaron a la evolución lenta del Derecho de Extranjería, -

(19) ARELLANO García, Carlos, op. cit., p. 339

(20) IBIDEM.

como es el contacto de los pueblos occidentales y orientales por virtud de las cruzadas que desterró prejuicios nacionalistas y los grandes descubrimientos geográficos de siglos posteriores que promoviera el desplazamiento de poblaciones extranjeras con un trato favorable, así como la incorporación de nuevos países a la comunidad internacional encausada principalmente a dignificar al hombre no obstante su extranjería.

Los avances logrados en materia de extranjería se deben, y se lograron aún mejores dividendos, en tanto exista una trayectoria aún más vertiginosa de los derechos del hombre sin tendencias nacionalistas y con un espíritu universalista sin cortapisas, que nos llevará alguna vez a plasmar el mínimo de derechos que corresponde a los extranjeros en documentos internacionales que alcance al mayor número de países que contengan, además, los derechos humanos comunes o nacionales y extranjeros.

En los próximos incisos habremos de analizar la regulación jurídica que a este respecto establece nuestra legislación vigente.

B).- Concepto de extranjero.

Entendemos por extranjero y así lo define el diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia como: "Que es o viene del país de otra soberanía natural de una nación con respecto a los naturales -

de cualquier otro". (21)

Por lo que hace a la doctrina, definen al extranjero de la siguiente manera, y así nos dice el maestro Carlos Arellano García - - - "...Tiene el carácter de extranjero la persona física o moral el que reúna la condición requerida por un sistema jurídico estatal determinado, para ser considerado como nacional". (22 Es decir obtiene el concepto por exclusión y como el mismo maestro nos dice en forma más sencilla: "Tienen el carácter de extranjeros los que no poseen la calidad de nacionales". (23)

En este mismo sentido la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 30 ciertos requisitos de conformidad con los cuales el individuo puede adquirir la nacionalidad mexicana por nacimiento o bien, por naturalización, con esta base la misma Constitución nos dice en su artículo 33 "Son extranjeros" los que no poseen la calidad determinada en el artículo 30". (24)

C).- Concepto de condición jurídica del extranjero y su breve análisis.

(21) Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española - (Vigésima Edición, Tomo I; Madrid, España: Editorial Aspasa Calpa, S.A., 1984) p. 263.

(22) ARELLANO García, Carlos. op. cit., p. 312

(23) IBIDEM

(24) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" op. cit., p. 63

Ahora bien, por lo que toca a la condición jurídica de extranjero, de la que ya hemos narrado de manera sucinta su evolución histórica-- trataremos de explicarla y diremos que son el conjunto de derechos y --- obligaciones que regulan a las personas físicas y morales no nacionales-- de un Estado, esto es "...La condición jurídica estará integrada por - los diversos derechos y obligaciones imputables en un Estado a las perso^{nas} físicas o morales que no tienen el carácter de nacionales". (25) en - el entendido que la misma implica para el Estado cuyo sistema jurídico - se trate, en su condición de miembro de la comunidad internacional, - - otros tantos derechos y obligaciones para con el extranjero.

Es procedente establecer, aún cuando sea de manera breve, que los derechos y obligaciones que establece nuestra Constitución con respecto a los extranjeros los equipará en principio con los nacionales y les concede para su legislación un carácter federal en los siguientes artículos:

Artículo 1º "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las -- cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los - casos y las condiciones que ella misma establece". (26)

Artículo 73 "El Congreso tiene facultad:

XV.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídi

(25) ARELLANO García, Carlos, op. cit. p. 312

(26) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" op. cit. 31

ca de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, coloni-
zación, emigración y salubridad general de la Repúbli-----
ca:...."(27)

Este último artículo que se complementa con el artículo 124 de -
la misma Constitución, interpretando a contrario sensu, el determinar -
que las facultades que no esten expresamente concedidas por esta Consti-
tución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Esta-
dos.

Con lo que podemos decir que se equiparan a los nacionales y a -
los extranjeros por lo que respecta al goce de las garantías individua-
les, es decir, se trata de todos aquellos derechos públicos que el indi-
viduo pueda oponer al Estado y que se encuentran consignadas en el Títu-
lo I, capítulo I de nuestra Constitución.

Sin embargo, basta la simple lectura de la Constitución para dar-
nos cuenta que los extranjeros son restringidos en el goce de algunas -
de estas mismas garantías y desarrollo de ciertas actividades como son:

1).- El de pertenecer a el Ejercito, Marina de Guerra o Fuerza -
Aérea.

Artículo 32.- "...En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército ni en las fuerzas de la policía o seguridad pública".

"Para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra o a la fuerza Aérea y desempeñar cualquier cargo o comisión en ellas, se requiere ser mexicano por nacimiento". (28)

2.- El de ocupar ciertos puestos en la Marina Mercante en continuación del artículo anterior:

Artículo 32.- "...Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana". (29)

3.- El de no ser preferidos en igualdad de circunstancias con nacionales en cargos o comisiones del gobierno en términos de la primera parte del artículo 32 Constitucional comentado que dice:

Artículo 32.- "Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de comisiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del -

(28) Op. cit. p. 62

(29) IBIDEM

gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano". (30)

4).- Restricciones en los derechos políticos y en general a inmiscuirse en los asuntos de esta índole como lo establece el segundo párrafo del artículo 33 Constitucional:

Artículo 33.- :Los extranjeros no podrán inmiscuirse en los asuntos políticos del país". (31)

En estos mismos términos, al carecer de la ciudadanía mexicana los extranjeros son excluidos de los derechos políticos.

5).- Al derecho de audiencia, en el supuesto de el ejercicio por el Poder Ejecutivo de la facultad que le concede el artículo 33 de la Constitución.

Por lo que se refiere al derecho de audiencia, este lo encontramos consagrado en el artículo 14 Constitucional en su segundo párrafo.

Artículo 14.- "...Nadie podrá ser privado de la vida, de libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, si-

(30) IBIDEM

(31) Op. cit., p. 63

no mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". (32)

Dicho derecho de audiencia se ve restringido para los extranjeros en los términos de la última parte del siguiente artículo:

Artículo 33.- "...pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente". (33)

Es decir, que sin necesidad de juicio previo se causará la inmediata salida del país del extranjero no grato, y en contra de cuyo acto, exclusivo del Ejecutivo, el mismo carece de recurso alguno. Consideramos, dentro de nuestras limitaciones, que dicha facultad discrecional absoluta puede dar lugar a arbitrariedades o abusos en ciertas circunstancias, razones o interés, para no particularizar, que no saldrían a la luz pública. En síntesis, podemos decir que actualmente un acto de esta naturaleza en cualquier circunstancia resulta contrario a los derechos fundamentales de el ser humano.

(32) Op. cit., p, 37
(33) Op. cit., p. 63

6).- A los derechos de petición y asociación tratándose de asuntos políticos del país.

Restricciones que se derivan de su exclusividad a los ciudadanos-mexicanos y que a contrario sensu lo establecen los siguientes preceptos constitucionales.

Artículo 8.- "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República". (34)

Artículo 9.- "No se podrá coartar el derecho de asociación o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero sólo los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país". (35)

7).- En su derecho de tránsito, esto es:

Artículo 11.- "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carga de seguridad, pasapor-

(34) Op. cit., p. 36

(35) IBIDEM

te, salvo conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las autoridades administrativas, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre migración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país". (36)

Por lo que se refiere a su última parte del citado artículo el mismo subordina estos mismos derechos, tránsito, ingreso y salida de nacionales y no nacionales a las autoridades administrativas correspondientes, esto es, la Secretaría de Gobernación, y en su caso, para que imponga las limitaciones legales convenientes tratándose de extranjeros perniciosos.

8).- Otras de las restricciones más importantes que tiene el extranjero con respecto al nacional (sin que por ello cualquiera de los ya mencionados pueda ser causa de polémica), es la que se refiere y que es objeto de este estudio por el que se incapacita, a nuestro parecer en forma atinada mediante un obstáculo insuperable, a las personas físicas y sociedades de nacionalidad extranjera para adquirir el derecho de propiedad sobre tierras y aguas sobre una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas (fracción I del - -

(36) IBIDEM

artículo 27 Constitucional, primer párrafo), de lo que hablaremos más -
ampliamente en el siguiente capítulo:

Para terminar diremos que en forma correlativa a sus derechos, -
el extranjero, por otra parte tiene las mismas obligaciones que el na-
cional por lo que se refiere al pago de sus contribuciones, así como -
al orden jurídico mexicano, como lo establece el artículo 32 de la Ley-
de Nacionalidad y Naturalización que dice:

Artículo 32.- "Los extranjeros y las personas morales ex---
tranjeras están obligadas a pagar las contribuciones ordina
rias y a satisfacer cualquier otra prestación pecuniaria, -
siempre que sean ordenadas por los autoridades y alcancen -
a la generalidad de la población donde residen, también es-
tan obligados a obedecer y a respetar las instituciones, le
yes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sen-
tencias de los tribunales, sin poder intentar otros recur-
sos que los que las leyes conceden a los mexicanos. Sólo -
pueden apelar a la vía diplomática en los casos de denega-
ción de justicia o retardo voluntario y notoriamente mali-
cioso en su administración". (37)

Así también es de hacerse notar que para un estudio más amplio so-

(37) "Ley de Nacionalidad y Naturalización" (15a. Edición: México: Edi-
ción Andrade, S.A., 1989) p. 196

bre el tema de la condición jurídica del extranjero que por la brevedad de estudio y sus objetivos no hacemos en menester el estudio de los tratados internacionales suscritos por nuestro país que establecen las - normas internacionales que rigen a los extranjeros en nuestro país y - así como los que rigen a los mexicanos en el extranjero.

D.- Ley General de población y su reglamento.

Como ya lo hemos dicho la legislación en materia de extranjero - es de índole federal según lo establece el artículo 73 fracción XVI de la Constitución ya antes transcrita, en la misma que es ejercida por el Congreso de la Unión a través de la Ley General de Población, de la - cual transcribiremos las disposiciones que consideramos de mayor inte- rés para nuestro estudio y por lo que hace a la condición jurídica del extranjero a fin de que pueda internarse y residir legalmente en nues- tro país lo trataremos en el capítulo siguiente:

La Ley General de Población vigente en la publicada en el Diario Oficial del 7 de enero de 1974, la cual consta de 123 preceptos, esta- blece en sus primeros artículos como su objeto el de regular los fenómenos que afectan a la población, del cual su ejercicio estará encomenda- do al Ejecutivo Federal el que lo ejercerá por conducto de la Secreta- ría de Gobernación.

Dentro de los fenómenos demográficos que se encarga de regular se encuentran los de orden migratorio y a este respecto nos dice el artícu

lo 7 de la Ley:

Artículo 7.- "Por lo que se refiere a los asuntos migrato-
rios la Secretaría de Gobernación corresponde:

I.- Organizar y coordinar los distintos servicios migrato-
rios.

II.- Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extran-
jeros, y revisar la documentación de los mismos.

III.- Aplicar esta Ley su Reglamento; y,

IV.- Las demás facultades que le confiere esta Ley y su Re-
glamento así como otras disposiciones legales o reglamenta-
rias. (38)

Otros de los aspectos interesantes y que este tema central de
nuestro estudio es la inmigración, que forma parte del capítulo III de
la Ley General de Población, del que tomamos algunos artículos que nos
señalan las principales atribuciones de la Secretaría de Gobernación
en este sentidos:

Artículo 32.- "La Secretaría de Gobernación fijará, previo
los estudios demográficos correspondientes, el número de ex
tranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea

(38) "Ley General de Población" (15a. Edición, México: Ediciones Andra-
de, S.A., 1989) p. 28

por sus actividades o por sus zonas de residencia, y sujeta rá a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional". (39)

Artículo 35.- "De conformidad con lo dispuesto por el artículo anterior, los permisos de internación se otorgarán preferentemente a los científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos así como a los inversionistas a que se refiere el artículo 48, fracción II, de esta Ley. A los turistas se les proporcionarán facilidades para internarse en el país". (40)

Resulta importante este último artículo ya que resalta a las características de inversionistas, técnicos y científicos, y dentro de los no inmigrantes a los turistas como aquellas autorizaciones más viables por los beneficios que acarrearán al futuro del país, otro artículo importante es el:

Artículo 34.- "La Secretaría de Gobernación podrá fijar a

(39) Op. cit., p. 33

(40) Op. cit., p. 34

los extranjeros que se internan en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y el lugar o lugares de residencia. Cuidará asimismo de que los inmigrantes sean elementos útiles para el país y de que cuenten con los ingresos suficientes para su subsistencia y en su caso, la de las personas que estén bajo su subsistencia económica". (41)

A este respecto y a pesar de los buenos propósitos de los artículos los transcritos es digno de mencionarse lo que comenta Julio Durán Ochoa y que en nuestro tiempo conserva su actualidad "A pesar de las disposiciones categóricas de la ley, sabemos que una parte de los inmigrantes admitidos bajo la promesa de cumplir con todos los requisitos migratorios se dedica no sólo al comercio que no es precisamente de exportación (abarrotes, cantinas, cabarets, restaurantes, tiendas de ropa, etc), sino también a toda clase de actividades excluidas para ellos, que todavía tenemos en la capital de la República y en algunas grandes ciudades del interior, numerosas colonias urbanas formadas casi exclusivamente por extranjeros de distintas nacionalidades que viven tan desarraigados e ignorantes de México y todo lo mexicano". (42)

Y a esto que se comenta habremos de agregar el caso de extranje-

(41) IBIDEM

(42) Citado por ARELLANO García, Carlos, op. cit. p. 432

ros, principalmente centroamericanos, que con estas mismas promesas y en calidad de turistas ingresan a nuestro país para utilizarlo como "trampolin" para viajar como braceros o contrabandistas al poderoso vecino país del norte y que en muchos de los casos sin llegar a conseguir lo por lo que se quedan a engrosar las filas de desempleos y subempleos, esto por el poco atractivo que resulta para los inspectores de migración de nuestro país su deportación, los cuales por carecer de documentación oficial llegan a ser nulas sus posibilidades de desarrollo y terminan dedicándose a actividades no lícitas.

Son por estas razones que se produce el divorcio entre los propósitos legales y la realidad, aún cuando hay que decirlos la Secretaría de Gobernación ha dictado medidas a este respecto regulando e inclusive restringiendo la internación de turistas de ciertas nacionalidades, otorgando plazos mínimos de 30 días para su estancia en el país, los que en caso de solicitud de prórroga deberán acreditar solvencia económica o bien respaldo económico de alguna empresa, comercio o institución para el nuevo plazo con la observación que el término del plazo autorizado deberá abandonar el país y no podrán solicitar cambio de calidad ni característica migratoria en los términos que más adelante explicaremos.

Por otro lado, nuestra legislación tomando en cuenta factores tales como nacionalidad, madurez cultural, social y política, idiosincracia ha pretendido atraer a todos aquellos extranjeros con ciertas capacidades comprobadas y de esta manera el artículo siguiente dispone:

Artículo 36.- "La Secretaría de Gobernación tomará medidas-necesarias para ofrecer condiciones que faciliten el arraigo y asimilación en México de investigadores, científicos y técnicos extranjeros". (43)

Otras disposiciones que en materia de inmigración consideramos importante mencionar son:

Artículo 38.- "Es facultad de la Secretaría de Gobernación-suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés nacional". (44)

Artículo 51.- "La Secretaría de Gobernación en condiciones-exceptionales, podrá otorgar medidas para otorgar máximas -facilidades en la admisión temporal de extranjeros". (45)

De estos artículos resalta lo que es tan criticado en la doctrina por los abusos a que puede llegar, que es la facultad discrecional de la Secretaría de Gobernación que en los casos y bajo las circunstancias antes citadas podrá obrar como mejor lo estime conveniente.

Los subsecuentes artículos de la Ley General de Población a que -

(43) "Ley General de Población" op. cit., p. 34

(44) Op. cit., p. 35

(45) Op. cit., p. 41

habremos de referirnos por tratar de asuntos de internación o estancia-- de extranjeros los abordaremos en el inciso siguiente:

En lo relativo a el Reglamento de la Ley General de Población como todos sabemos su función es la de facilitar la observancia de la misma ley, la detalla y completa, y fue publicado en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 1976, contando con 156 artículos y 12 capítulos que son: Capítulo Primero: Objeto; Capítulo Segundo: Política de Población; Capítulo Tercero: Consejo Nacional de Población; Capítulo Cuarto: Servicios de Población; Capítulo Quinto: Movimiento Migratorio; Capítulo Sexto: Transportes; Capítulo Séptimo: No inmigrantes; Capítulo Octavo: Inmigrantes; Capítulo Noveno: Actos y Contratos; Capítulo Décimo: Emigración; Capítulo Décimo Primero: Registro Nacional de Extranjeros y; Capítulo Décimo Segundo: Sanciones.

E).- Internación y estancia del extranjero.

La internación o inmigración de extranjeros, así como su estancia estará sujeta a las disposiciones de la Ley General de Población y en cuanto al primer punto nos dice el maestro Carlos Arellano en su libro de Derecho Internacional Privado, ya antes citado "... la admisión o rechazo de extranjeros sufrirá diverso trato según el objeto que persigan los extranjeros con su internación. De esta manera si la internación de los extranjeros se facilitara y sera conveniente para el Estado de que se trate, si el objetivo de los extranjeros es la realización de actividades inconvenientes al desarrollo independiente nacional será-

desventajosa la admisión de extranjeros...", "...tal internación está sujeta a la reunión de requisitos legales que, en un momento dado, pueden reducir la llegada de los no nacionales. Entre estos requisitos, - que se convierten en limitaciones, tenemos los siguientes: a) Requisitos Sanitarios; b) Requisitos Diplomáticos; c) Requisitos Fiscales; - d) Requisitos Administrativos". (46)

Por lo que se refiere al Registro Sanitario consiste en el examen médico a que deberá someterse el extranjero, así como el certificado de salud que deberá portar, obtenido de su país de origen, como lo dispone el artículo 355 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 355.- "Toda persona que pretenda entrar al territorio nacional será sometida a examen médico cuando así lo estime conveniente la autoridad sanitaria".

"Cuando se trate de inmigrantes, además de los exámenes médicos que practique la autoridad sanitaria, presentaran certificados de salud obtenidos en su país de origen, debidamente visado por las autoridades consulares mexicana". (47)

El requisito diplomático consiste en la visa consular que otorga-

(46) ARELLANO García, Carlos, op. cit. p.p. 388 y 389

(47) "Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos" citado por BRAVO Caro, Rodolfo. "Guía del Extranjero" (México Editorial Porrúa, S.A., 1989) p. 273

el Gobierno Mexicano que cada extranjero debe portar en su pasaporte como requisito adicional para ingresar a nuestro país, y la podemos definir como "la visa es el acto jurídico realizado por el Estado al que pretende ingresar un extranjero, mediante el cual se permite que su pasaporte produzca efectos jurídicos en el país de ingreso". (48)

La Ley de Impuestos de Migración que se publica en el Diario Oficial los días 31 de diciembre de cada año fija los impuestos migratorios que habrán de cubrir los extranjeros por los servicios que reciben de la Dirección General de Servicio Migratorio de la Secretaría de Gobernación entre los cuales se encuentra la cuota por la autorización de su internación o cambio de calidad, según se trate de no inmigrante o inmigrante, aún cuando hay casos de extensión como más adelante veremos, esto por lo que hace al requisito fiscal. Hay que mencionar, a este respecto, por lo que se refiere a los impuestos migratorios su necesidad de referirlos, como se aplica para muchos otros casos, al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, o bien cualquier otro parámetro o base que resulte fiel reflejo de los efectos inflacionarios de nuestra economía, es decir multiplicando este por las tantas veces que sea necesaria para un importe X, con la evidente simplificación administrativa que elimina revisiones anuales o semestrales de sus montos y obviamente en una actualización automática que redunde en beneficios fiscales.

(48) ARELLANO García, Carlos, op. cit. p. 390

Por último, en cuanto a los requisitos administrativos son todos aquellos trámites que habrán de desahogarse ante el Consulado General - correspondiente en el extranjero o bien la Dirección General de Servicios Migratorios dependientes de la Secretaría de Gobernación y en este sentido nos dice el artículo 75 del Reglamento de la Ley General de Población:

Artículo 75.- "Las solicitudes de internación o cambio de calidad migratoria debe ir suscrita por el extranjero de que se trate, su representante no tendrá necesidad de exhibir poder escrito; pero, la Secretaría cuando lo estime conveniente, tendrá facultad de exigir que se justifique la personalidad legal para hacer la promoción".

"Cuando la Secretaría lo considere oportuno, podrá ordenar que se solicite o presente un informe sobre los antecedentes del extranjero".

"Las solicitudes deberán expresar los datos siguientes:

- I.- Nombre y lugar de residencial del extranjero.
- II.- Lugar de nacimiento
- III.- Nacionalidad actual y anterior si las hubiere
- IV.- Edad y estado civil
- V. Profesión u ocupación habitual
- VI.- En su caso el nombre de las personas que lo acompañan,

con expresión de su nacionalidad, edad, estado civil y relación familiar con el interesado.

VII.- La persona o negociación a la que prestará sus servicios y los ingresos que va a recibir y la actividad a la -- que pretenda dedicarse y,

VIII.- Los datos que correspondan a la característica migratoria que pretenda obtener".⁽⁴⁹⁾

Además de los documentos que habrán de acompañar según la calidad y su característica bajo la cual pretenda ser autorizado el extranjero, que trataremos de explicar en cada caso más adelante, y aquellos adicionales que en forma discrecional pueda solicitar la Secretaría de Gobernación.

Todos estos requisitos y a los que haremos mención más adelante - pretenden funcionar como una especie de "filtro" e intentan depurar la cantidad y calidad de extranjeros que lleguen a nuestro país, lo que resulta a nuestro parecer justificado, ya que con los mismos se intenta - cubrir necesidades culturales y económicas prioritarias tomando en cuenta, claro está el interés del país y el grado de asimilación racial y - cultural de los no nacionales al conglomerado nacional.

(49) Reglamento de la Ley General de Población. (15a. Edición; México; - Ediciones Andrade, S.A. 1989) p. 84

En cuanto a la estancia o permanencia legal del extranjero la Ley General de Población a fin de tener un debido control según sea su calidad migratoria establece diversas disposiciones que sintetizaremos en los siguientes incisos:

1).- Está prohibido dar ocupación a extranjero que no comprueben previamente su legal estancia en el país y sin haber obtenido la autorización específica para prestar ese determinado servicio (artículo 74).

2).- El extranjero está obligado a cumplir estrictamente con las condiciones que se le fijen en el permiso de internación y las disposiciones que establecen las leyes respectivas (artículo 43).

3).- Como ya hemos comentado, los extranjeros pagarán los impuestos y derechos que determinen las disposiciones legales correspondientes (artículo 70).

4).- Los extranjeros inmigrantes y no inmigrantes tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los 30 días posteriores a su internación (artículo 63).

5).- Tratándose de matrimonio con mexicanos, los oficiales del Registro Civil exijan al extranjero permiso de la Secretaría de Gobernación para celebrar este acto (artículo 68).

6).- O ya sea de cualquier acto del estado civil en que intervenga

un extranjero se le exigirá por la Oficialía del Registro Civil comprobar su legal estancia.

7).- Así también, el extranjero debe comprobar su permanencia legal en el país y que sus condiciones y calidad migratoria le permitan realizar el acto o contrato de que se trate, o en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación, ante todas las autoridades de la República, sean federales, locales o municipales, así como ante los Notarios Públicos, los que substituyan a éstos o hagan sus veces, los contadores públicos y los corredores de comercio (artículo 67).

8).- Para el caso de que el extranjero pretenda ampliar o cambiar las actividades para las que fué autorizado requiere permiso expreso (artículo 60).

9).- Existe obligación del extranjero inscrito en el Registro Nacional de Extranjeros de informar a este mismo departamento de sus cambios de calidad o característica migratoria, nacionalidad, estado civil, domicilio y actividad dentro de los 30 días posteriores a efecto de hacer la anotación correspondiente en su forma migratorio (artículo 65).

10).- La forma en que la Secretaría de Gobernación verifica que el extranjero inmigrante esté cumpliendo con las condiciones por las que fué autorizado es mediante la presentación de la documentación que lo acredite anexa a la solicitud de refrendo anual en tanto obtiene la calidad de inmigrado (artículo 45).

11).- También los inmigrantes extranjeros tienen regulada su estancia fuera del país la que no podrá ser mayor de dieciocho meses ya en forma continua o intermitente, de los cuales durante los dos primeros años de su internación no podrá ausentarse de la República por más de 90 días cada año, salvo los casos excepcionales que determine la Secretaría de Gobernación (artículo 47).

12).- El inmigrado aún cuando es menos retringido también tiene limitadas sus salidas al extranjero dos años consecutivos, pues si permanece perderá su calidad migratoria, lo mismo que si en una lapso de diez años estuviere ausente más de cinco (artículo 56).

F).- Calidades y características migratorias de los extranjeros.

Según el artículo 41 de la Ley General de Población y los que en lo sucesivo comentemos en este inciso serán de esta ley, la internación y estancia del extranjero podrá hacerse bajo las calidades de no inmigrante, o bien inmigrante.

Tendrá la calidad de no inmigrante el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interne en el país temporalmente, dentro de alguna de las características que en forma limitativa establece el artículo 42 que trataremos de diferenciar dando a cada una de ellas sus caracteres principales y que se especifican en sus fracciones I al IX de la siguiente manera:

1.- TURISTA.- Fracción I.- Es el extranjero no inmigrante que se interna temporalmente al país con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remunerados, por una temporalidad máxima de seis meses improrrogables, a excepción de situaciones de fuerza mayor o enfermedad comprobada, concediéndose un nuevo plazo, al término de el cual se abandonará el país contra entrega de su documento migratorio que da derecho a un sólo viaje.

2.- TRASNIGRANTE.- Fracción II.- Se otorga a el extranjero que va en tránsito a otro país, del que deberá comprobar permiso de admisión o visa consular, se otorga por 30 días improrrogables con impedimento para solicitar cambio de calidad o característica migratoria.

3).- VISITANTE.- Fracción III.- Su actividad puede ser remunerada o no siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país, hasta por seis meses, prorrogables por una sola vez por igual temporalidad, excepto si durante su estancia vive de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, o para actividades científicas, técnicas, artísticas, deportivas o similares, en que podrán concederse dos prorrogas más.

Su importancia de esta característica radica en que a diferencia de las anteriores su permanencia del extranjero puede ser remunerada con el respaldo de quien lo contrate o no, acreditando su solvencia económica que se prorrogará hasta dos años cuando subsistan las causas de

admisión, con prórrogas semestrales y la posibilidad de múltiples viajes.

4).- CONSEJERO.- Fracción IV.- Para asistir a asambleas o sesiones del consejo de administración de empresas o prestarles asesoría y realizar temporalmente funciones propias de sus facultades. Esta autorización será hasta por seis meses, improrrogables, con permiso de entrada y salidas múltiples, y lo que distingue a esta característica es el que en cada ocasión durante su estancia en el país sólo podrá ser hasta de treinta días improrrogables.

Dicha función debe ser acreditada con la acta constitutiva o acta notarial en la que aparezca su nombramiento como miembro del Consejo de Administración de la empresa.

5).- ASILIADO POLITICO.- Fracción V.- Se trata del extranjero que se interna legalmente en el territorio nacional "para proteger su libertad, o su vida, de la persecución política de su país, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurran ...la misma Secretaría podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asiliado político se ausenta del país, perderá todo derecho de regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la misma dependencia".⁽⁵⁰⁾

(50) Artículo 42 fracción V de la "Ley General de Población" op. cit. - p. 37

Como es característico en esta ley, tiene amplias facultades la Secretaría de Gobernación para considerar o no un extranjero como perseguido político, al que en su caso le pueda otorgar una característica distinta que le permita desarrollar actividades para su subsistencia.

6).- ESTUDIANTE.- Fracción VI.- Para iniciar, completar o perfeccionar estudios en planteles educativos o instituciones oficiales o particulares incorporados o con autorización oficial, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener su documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta 120 días en total.

Para el refrendo anual requiere el extranjero mantener calificaciones aceptables y comprobar medios económicos para su sostenimiento mediante constancia que expide su embajada correspondiente de la regularidad de las percepciones.

7).- VISITANTE DISTINGUIDO.- Fracción VII.- Se trata de humanistas de prestigio internacional, periodistas (corresponsales) u otras personas prominentes a quienes se les otorga permisos de residencia hasta por seis meses, pudiéndose renovar las veces que juzgue la Secretaría y no cubran derechos migratorios, ni requieren visa consular.

8).- VISITANTES LOCALES.- Fracción VIII.- Son los extranjeros autorizados para visitar puertos marítimos y ciudades fronterizas, sin -

que su permanencia exceda de 3 días, y son sencillamente los no nacionales que por su residencia cercana a la frontera la cruzan con frecuencia.

9).- VISITANTES PROVISIONALES.- Fracción IX.- Es el caso de extranjeros a los que se autoriza hasta por 30 días, por excepción, su desembarco provisional o abandono del aeropuerto internacional al carecer su documentación de algún requisito secundario. De tal manera que deberá constituir depósito o fianza que garantice el importe del costo del boleto de avión de regreso a su país de procedencia, nacionalidad u origen, para el caso de no cumplir con dicho requisito dentro del plazo concedido.

La segunda de las calidades migratorias es la del inmigrante con mayores prerrogativas para el extranjero, ya que supone su intención de radicar en el país en tanto adquiere la tercera calidad migratoria que es la del inmigrado, que trataremos con posterioridad, con derecho a una posible residencia definitiva, esto es, siempre y cuando el inmigrante con las condiciones impuestas en su autorización para permanecer legalmente en nuestro país, mediante comprobación anual durante 5 años, refrendados en su forma migratoria denominada F.M.2 Esta calidad se subdivide en 7 grandes características migratorias, según dispone el artículo 48 de la Ley General de Población de la siguiente manera:

1).- EL RENTISTA.- Fracción I.- Es la calidad migratoria del in-

migrante con la que el extranjero ha decidido residir en nuestro país - para vivir de sus recursos traídos del extranjero, de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación; o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior, que sería el caso de pensionados o legatarios, etc.

El monto del ingreso a que se refiere esta fracción varía para el titular o según se trate de sus dependientes familiares y será necesario consultar ante la Dirección correspondiente de la Secretaría de Gobernación para efecto de su actualización, a este respecto también le es aplicable el comentario hecho de la necesidad de referir dichos montos al salario mínimo vigente en el Distrito Federal que permita su actualización automática y evite desvirtuar su objeto.

Lo que resulta realmente atinado es el que autorice en este caso a las personas extranjeras para que presten sus servicios, aprovechando su experiencia adquirida en un ramo del saber o quehacer humano como es el de profesores, científicos, investigadores o técnicos, cuando a juicio de la Secretaría de Gobernación resulten benéficos para el país. - Pensamos que resulta que este tipo de personas "retiradas" o pensionadas resultan provechosas para el país, de la misma manera y así lo consintieran, desempeñando cargos de dirección o absoluta confianza, en asesoría de empresas, de la misma forma que lo venía haciendo en sus países desarrollados (Estados Unidos, Inglaterra, Japón, etc. por men--

cionar los más importantes). En este caso específico será menester - promover y alentar estas medidas para atraer este tipo de personas ex-- tranjeras, aprovechando su experiencia en las distintas ramas productivas, aún cuando la autorización de su legal estancia se solicitara en - alguna de las otras características migratorias que más adelante comentaremos.

2).- EL INVERSIONISTA.- Fracción II.- Es el extranjero que se interna en el país o cambia de calidad migratoria a efecto de invertir su capital en la industria, de conformidad con las leyes nacionales, esto- es, cuando contribuyen al desarrollo económico y social del país.

Dichos montos de inversión varían según se apliquen en el Distrito Federal y zonas conurbanas, o bien se hagan en el interior de la República, para lo cual será menester recurrir a los acuerdos generales - de la Secretaría de Gobernación.

Sin pretender hacer un análisis minucioso, diremos que dichas inversiones podrán hacerse en empresas establecidas o por establecerse -- y, que podrán hacerlo hasta un máximo de 49% del capital de la misma, - salvo que se trate de inmigrados como veremos más adelante. El porcentaje máximo de inversión variara de acuerdo a los sectores de que se - trate, existiendo algunos de éstos reservados exclusivamente a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros y - otros reservados únicamente al Estado.

Y ya que es menester recabar la autorización previa correspondiente, se hace necesario mencionar que los criterios con base en los cuales la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras autoriza la inversión de extranjeros, así como su porcentaje, se encuentran establecidos por los artículos 5 y 13 de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. Además, para finalizar, esa misma ley prescribe que serán nominativos los títulos representativos del capital de las empresas cuando sean propiedad de inversionistas extranjeros y la obligación de estos últimos de inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

3).- EL PROFESIONAL.- Fracción III.- Es la característica migratoria que autoriza en forma excepcional a los no nacionales a ejercer una profesión previo registro que se haga de su título ante la Secretaría de Educación Pública para efectos de la expedición de la cédula respectiva.

Dichas situaciones de excepción quedarán a la discreción de la Secretaría de Gobernación, a través de su Dirección correspondiente, al no existir en este sentido determinaciones, ni por la ley, ni por reglamento de la materia, aún cuando en este último ordenamiento en su artículo 116 detalla ciertas orientaciones para considerar la excepcionalidad. De esta manera se requiere; que haya opinión favorable del Código de Profesionales respectivo; también se concederá permiso en los casos en que exista solicitud de internación por instituciones oficiales o incorporadas para profesores o investigadores destacados en alguna rama de -

la ciencia o de la técnica, o bien en disciplinas insuficientemente cubiertas por mexicanos y siempre que exista opinión favorable de la Secretaría de Educación Pública.

4).- EL DE CARGO DE CONFIANZA.- Fracción IV.- Resulta ser aquella característica migratoria que es desarrollada por el extranjero al asumir cargos de dirección u otras de absoluta confianza (Direcciones, Gerencias, Encargados, etc), en empresas o instituciones establecidas en la República, siempre y cuando no se dupliquen dichos cargos.

Resulta razonable el que las personas morales (empresas, instituciones), las personas físicas de nacionalidad extranjera que invierten su capital en la industria mexicana, o bien, o el caso de las mismas empresas mexicanas el que mantengan personal capacitado no nacional necesario que vigile y garantice dicha inversión con anuencia de la Dirección correspondiente de la Secretaría de Gobernación, siempre que se cumplan con los requisitos necesarios que la misma establece.

Pero también es conocido que en la práctica, dicho personal, por lo general no cumple con una función de "absoluta confianza" o "dirección" sino que son extranjeros que al no ajustarse a ninguna de las características migratorias existentes son canalizados a la característica que se comenta, mediante la designación de cargos "rebuscados" a fin de permanecer en el país a su amparo y esto debido al amplio margen de, discrecionalidad de que goza la Secretaría de Gobernación con el consecuente perjuicio para la ocupación de personal mexicano.

5).- EL CIENTIFICO.- Fracción V.- Establece nuestra Ley General de Población que resulta ser la persona extranjera que solicita esta ca lidad "para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos, cuando estas actividades sean desarrolladas en interés del desarrollo nacional a juicio, de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración la información general que al respecto proporcionen las instituciones que estime consultar". (51)

En cuanto a la parte final del artículo que se transcribe nos dice el maestro licenciado Leonel Pereznieto en su libro denominado Derecho Internacional Privado: "Respecto al márgen de consulta otorgado a la Secretaría de Gobernación pensamos que es excesiva en la medida en que se le da facultad para discrecionalmente consulte a las instituciones que estime conveniente, puesto que no será dicha Secretaría la capacitada para proceder a una consulta de esta naturaleza". (52)

Coincidimos en esta opinión y pensamos que debería ser el mismo interesado quien recabe ante la institución docente correspondiente la anuencia o visto bueno a que haya lugar y con esta constancia solicitar la autorización necesaria ante la misma Secretaría de Gobernación.

(51) Artículo 48 fracción V de la "Ley General de Población" op. cit. - p. 37

(52) PEREZNIETO Castro, Leonel "Derecho Internacional Privado" (3a. Edición; México; Editorial Harla, 1985) p.p. 111 y 112

6).- EL TECNICO.- Fracción VI.- A diferencia del científico antes mencionada, el técnico es el extranjero que aplica no solo los estudios, los conocimientos dentro de la producción o desempeña funciones técnicas o especializadas que no pueden ser prestadas, esto a juicio de la - Secretaría de Gobernación, por los residentes del país (nacionales y ex tranjeros).

Por lo que hace la discrecionalidad de que goza la Secretaría de Gobernación en la autorización del personal técnico lo es aplicable el comentario vertido por el maestro Leonel Pereznieta en la característica migratoria anterior.

En lo que se refiere, por otro lado, a sus requisitos en este caso es indispensable el título profesional o bien certificado que acredite la capacidad técnica del interesado, así como la documentación que haga constar el legal funcionamiento de la empresa contratante y del personal que labora en la misma con especificaciones del nombre, nacionalidad, puesto, sueldo y registro federal de causantes y, además, de conformidad con el reglamento de la Ley de la materia el técnico contrae la obligación de instruir en su especialidad a tres mexicanos cuando menos.

7).- LOS FAMILIARES.- Fracción VII.- Son los extranjeros que se internan en el país o cambian de calidad o característica migratoria para vivir de la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta o transversal - hasta el segundo.

Los hijos y hermanos de los solicitantes sólo podrán admitirse -- dentro de esta característica cuando sean menores de edad, salvo que -- tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar o están estu-- diando en forma estable.

En estos casos debe acreditarse la solvencia económica del que -- atenderá las necesidades de sus familiares. Los inmigrantes familia--- res, se abstendrán de ejercer actividades económicas, remuneradas o lu- crativas.

La tercera gran calidad migratoria, junto con la de inmigrante y - no inmigrante, es la del inmigrado, que la podemos definir como la cali- dad migratoria otorgada al extranjero por virtud de la cual adquiere de- rechos de residencia definitiva. Se reconoce dicha calidad de inmigra- do después de haber residido en el país el extranjero, en calidad de in migrante, durante cinco años, para lo cual, previa solicitud del intere- sado, la Secretaría de Gobernación hará, cuando así proceda, el recono- cimiento de la calidad de inmigrados.

En esta calidad migratoria el extranjero deja de tener una rela--- ción tan estrecha con la Secretaría de Gobernación, en la que no será - necesario refrendar su documento migratorio y pagar impuesto por este - concepto, por lo que puede salir del país y entrar al mismo libremente, de dedicarse a cualquier actividad, todo esto, dentro de los lineamien- tos establecidos por la ley y su reglamento y tiene como obligación el- dar aviso a la Secretaría de Gobernación, de sus cambios de domicilio,-

estado civil y las inversiones o compra de acciones que haga el extranjero en empresas mexicanas.

Para terminar mencionaremos los siguientes preceptos de la Ley General de Población relacionados con esta calidad migratoria.

Artículo 52.- "Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país". (53)

Artículo 53.- "Los inmigrantes con residencia legal en el país durante cinco años, podrán adquirir la calidad migratoria de inmigrados, siempre que hayan observado las disposiciones de esta Ley y su reglamento y que sus actividades hayan sido honestas y positivas para la comunidad. En tanto no se resuelva la solicitud de la calidad de inmigrado, a juicio de la Secretaría de Gobernación, el interesado seguirá conservando la de inmigrante".

"Al inmigrante que vencida su temporalidad de cinco años no solicite en los plazos que señala el Reglamento su calidad de inmigrado o no se le conceda ésta, se cancelará su documentación migratoria, debiendo salir del país en el plazo que le señale para el efecto la Secretaría de Gobernación. En estos

(53) "Ley General de Población" op. cit. p. 41

casos el extranjero podrá solicitar nueva calidad migratoria de acuerdo con la ley". (54)

Artículo 54. - "Para obtener la calidad de inmigrado se requiere declaración expresa de la Secretaría de Gobernación". (55)

Como hemos dicho ya señalamos los preceptos de nuestro marco legal vigente de nuestro país que se refieren a la condición jurídica de los extranjeros, ahora señalaremos en el siguiente capítulo la prohibición que en materia de propiedad los extranjeros tienen en la Constitución y otros ordenamientos a efecto de concluir en su conveniencia o incongruencia de tal medida en los actuales tiempos.

(54) IBIDEM
(55) IBIDEM

CAPITULO TERCERO

PROHIBICION DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL FRACC. I

Aj.- Generalidades.

Nuestra Constitución vigente que data de 1917 como todos sabemos - ha sido una de las más avanzadas de todo el urbe, que encuentra en los artículo 27 y 125 su máxima expresión, al consagrar dos de las más - grandes garantías sociales, destinado el segundo de estos artículos a - promover la superación y salvaguarda de los trabajadores, y el primero de dichos preceptos, que es al que atendemos, al buscar dar a la propiedad una función de beneficio social, o sea, un nuevo precepto que establece que su ejercicio debe redundar en beneficio de todos.

Este último principio lo afirma al establecer como base que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden originalmente a la nación, quien tiene el derecho de - transmitirlo a los particulares (nacionales y extranjeros), derivando - la capacidad que el Estado tiene a través de leyes ordinarias para poder imponer a la propiedad privada las modalidades que ordene el inte-rés público.

De tal manera que trataremos de explicar en los siguientes incisos

la forma en que dichos principios influyeron en la regulación jurídica del extranjero en materia de propiedad en nuestro país, mediante el análisis de las diversas disposiciones que se refieren al régimen de propiedad extranjera en México y que constituyen sus modalidades.

Del análisis antes mencionado llegaremos al estudio de lo que se ha dado por llamar la propiedad prohibida de los extranjeros, como excepción al goce de sus derechos, que ya hemos explicado, y que con motivo de sus constantes violaciones por distintos métodos que evitan su aplicación, ha dado motivo al establecimiento de la institución del fideicomiso como solución legal que alienta la inversión y permite el aprovechamiento, uso y disfrute de las mencionadas zonas por el no nacional sin que adquiera por ello la propiedad sobre las mismas.

Para concluir hacemos un análisis, en la medida de nuestra limitaciones, de la necesidad de la subsistencia de la restricción legal al derecho de propiedad a extranjeros en nuestras zonas prohibidas por las razones a que hacemos mención más adelante, no sin antes señalar las opiniones de quienes proponen su modificación e inclusive su abrogación de nuestra Constitución y que dejamos a la mejor de sus consideraciones para bien de quienes hacemos del Derecho objeto de nuestros esfuerzos.

- B).- Restricción que establece la Constitución y otros ordenamientos al derecho de propiedad en nuestro país para los extranjeros.

Es preciso antes de entrar a las disposiciones que regulan el régimen de propiedad del extranjero en México que nos permitimos hacer una semblanza de lo que disponen los seis primeros párrafos del artículo 27 Constitucional a efecto de atender su fracción I, que, fundamentalmente, pueden reducirse a lo siguiente:

a).- El Estado tiene la propiedad originaria y puede constituir la propiedad privada.

b).- La propiedad privada está sujeta a las modalidades que imponga la nación por razones de interés público.

c).- Los bienes de dominio directo no pueden ser enajenados a particulares pero, pueden concesionarse en lo que hace a su aprovechamiento uso y explotación a particulares y a sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.

d).- No habrá concesiones tratándose de petróleo, de carburos de hidrógeno ni concesiones para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica.

I.- El artículo 27 Constitucional

Una vez explicadas dichas máximas podemos entender que entre las modalidades impuestas a la propiedad privada en relación al tema de estudio de la condición jurídica del extranjero en materia de propiedad,

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

el lugar preponderante que la fracción 1 del artículo 27 Constitucional tiene y que expresamente determina:

"Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y las sociedades mexicanas tienen el derecho de adquirir el dominio de tierras y aguas y sus accesorios 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 Exteriores en considerarse nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo las protecciones 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 hubieran adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas".⁽⁵⁶⁾

De dicha norma se desprende que: El estado mexicano puede otorgar el dominio a extranjeros sobre tierras, aguas y sus accesorios: que se les podrá otorgar concesiones a los extranjeros sobre los citados bienes.

En conclusión el otorgamiento a extranjeros del dominio o concesiones sobre los referidos bienes estará sujeto a las siguientes limitaciones

(56).- "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos". op. cit. p.p. 16, 2 y 3

nes.

a).- Que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes.

b).- A no invocar, por lo que toca a esos bienes, la protección de sus gobiernos: en caso contrario los perderán en beneficio de la Nación.

Estos dos puntos mencionados merecen el siguiente comentario que es el que la parte de la fracción I Constitucional consigna constitucionalmente la "Cláusula Calvo" como una medida de protección de los intereses mexicanos contra la interposición diplomática, de la que tuvimos en México una amarga experiencia. (57)

A mayor abundamiento el Licenciado Carlos Arellano en su obra, al respecto nos dice acerca de la cláusula, es conveniente apuntar los Estados poderosos han argumentado que, sin bien los súbditos han renunciado a su derecho de invocar la protección de su gobierno, el Estado a quien pertenecen no ha renunciado a su derecho de protegerlos. Más efectiva la fórmula en la que sólo se permitiera adquirir bienes inmuebles y concesiones de explotación sobre tierras y aguas a los extranjeros cu

(57) Por razones de extensión y por ser diversos los objetivos de este estudio, para el conocimiento de la cláusula calvo es necesaria la lectura de la magnífica obra del maestro César Sepúlveda que lleva por título "Derecho Internacional" con los siguientes datos, Editorial Porrúa, México, 1989, p.p. 243 a 249

yos países ante su gestión personal aseguren que no intervendrán protegiendo a esos extranjeros respecto de los bienes o concesiones que pretendan adquirir". (58)

Resulta acertado decir que los países poderosos del mundo en la obtención de sus objetivos no respetan compromiso alguno por escrito, pero también lo es lo que nos dice el maestro Arellano, que resulta una doble protección contra la interposición diplomática del Estado al cual pertenece el extranjero en cuestión, y como última limitación tenemos:

c).- Dentro de una zona a lo largo de las fronteras, y de cincuenta en las playas, absoluta prohibición para que adquirieran el dominio directo sobre los citados bienes (zona prohibida).

Esta tercera regla o limitación además de otros comentarios más abundantes que haremos posteriormente al juzgar sobre la vigencia o caducidad de sus principios, amerita decir que la infracción a este precepto constitucional es la nulidad jurídica de dicho acto jurídico, además de las sanciones a que se sujetará sus infractores y que en su oportunidad diremos:

(58) ARELLANO GARCIA, Carlos, op. cit. p. 456

2.- Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 Constitucional.

La fracción I del artículo 27 Constitucional fué a partir de 1926, motivo de una reglamentación específica mediante la Ley Orgánica del artículo 27 Constitucional, que se aprobó por el Congreso de la Unión y fué publicada en el Diario Oficial en el año mencionado el día 12 de enero, la cual consta de 10 artículos dispositivos y 1 transitorio.

A continuación pasaremos a transcribir y a comentar los que consideramos más importantes:

Artículo 1º: "Ningún extranjero podrá adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas sobre unas tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, y de cin cuenta en las playas, ni ser socio de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma faja". (59)

Se reproduce la prohibición impuesta por el artículo 27 Constitucional ya expresada, con una ampliación que la restricción comprende a las sociedades mexicanas con socios extranjeros, ya que en caso contrario carecería de efectividad su disposición.

(59) "Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional" (15a. edición, México: Ediciones Andrade, S.A. 1989) p. 247

Artículo 2º- "Para que un extranjero pueda formar parte de una sociedad mexicana que tenga o adquiriera el dominio de las tierras, aguas y sus acciones, o concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en territorio de la República, siempre y cuando estén fuera de la "zona prohibida", tendrá que satisfacer el requisito que señala la misma fracción I del artículo 27 de la Constitución, a saber el de haber convenido ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacional respecto a la parte de los bienes que le toca en la sociedad y de no invocar, por lo mismo, la protección de su gobierno(cláusula calvo)". (60)

En sentido contrario, autoriza dicho precepto que fuera de la zona prohibida al extranjero está facultado para formar parte de una sociedad mexicana que adquiriera el dominio de tierras o aguas siempre y cuando suscriba ante la Secretaría de Relaciones Exteriores la llamada "cláusula calvo" ya transcrita.

Artículo 6º- "Cuando alguna persona extranjera tuviere que adquirir por herencia derechos cuya adquisición estuviese 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 fé, un derecho de los que están prohibidos por esta ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá dar permiso para tal adjudicación". (61)

Y concluye diciendo que ambos casos, que el permiso se otorga con la condición de transmitir sus derechos a una persona capacitada conforme a la ley, esto dentro de un plazo de 5 años, contado a partir de la muerte del autor de la herencia, en el primer caso, o de la adjudicación en el segundo.

Dicha disposición resulta un tanto cuanto contradictoria ya que contraviene la disposición constitucional reglamentada y resulta ser una excepción a su principio de que los extranjeros no tienen capacidad para adquirir bienes inmuebles dentro de la "zona prohibida", ya que tan sólo debió autorizarse la transmisión de derecho a heredar y derechos a adjudicarse y no llegar a la adjudicación para después exigir la venta.

Resulta prudente que pensemos que las dos excepciones mencionadas pretenden, en el primer caso, evitar que, por falta de reciprocidad in-

(61) IBIDEM

ternacional, un legislador o juez extranjeros puedan prohibir que un mexicano adquiriera bienes por herencia en el extranjero, y por otro, en el segundo caso, también el procurar la no aplicación de la ley con efectos retroactivos en perjuicio de extranjeros que detentarán algún derecho preexistente".

Se señala la nulidad absoluta y de pleno derecho de los actos y contratos contra la prohibición de la propia ley en estudio (artículo 8º)

3.- Reglamento de la Ley Orgánica del artículo 27 Constitucional.

El 29 de marzo de 1929 en el Diario Oficial entró en vigor el Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional, con 18 artículos dispositivos y 2 transitorios. A continuación transcribiremos y comentamos lo más sobresaliente.

El artículo 1º del Reglamento establece una sanción para los funcionarios que tienen aptitud para intervenir en la transmisión del dominio de tierras, aguas o sus accesiones en la zona prohibida. El precepto establece:

Artículo 1º.- "Los notarios, cónsules mexicanos en el extranjero y cualesquiera otros funciones a quien incumbe, se abstendrán, bajo la pena de pérdida de oficio o empleo, de autorizar escrituras u otros instrumentos en que se pretenda ins-

cribir a individuos o sociedades extranjeras, el dominio directo sobre tierras, aguas y sus accesiones en una faja de cien kilómetros a lo largo de las costas, o conferir o transmitir a individuos o sociedades extranjeras cualquier interés o participación, como socios en sociedades mexicanas que tengan el dominio directo sobre tierras, aguas o sus accesiones en las fajas de referencia. Los encargados de los registros públicos en toda la extensión de la República deberán también abstenerse, bajo la pena de pérdida de empleo, de hacer inscripciones de las escrituras o instrumentos arriba mencionados". (62)

El artículo 2º del Reglamento es importante porque se establece la obligación de transcribir en toda escritura pública de sociedades o asociaciones que esten en posibilidad de admitir socios extranjeros, la "cláusula calvo". El texto del artículo 2º es el siguiente:

Artículo 2º- "Los notarios, cónsules mexicanos en el extranjero y además funciones a quienes incumbe, cuidarán de que toda escritura constitutiva de asociaciones o sociedades mexicanas, sean civiles o mercantiles, que descen estar en posibilidades de admitir socios extranjeros y de adquirir ----

(62) "Reglamento de la Ley Orgánica del artículo 27 Constitucional" (15a. Edición, México: Ediciones Andrade, S.A. 1989) p. 257

en cualquier forma el dominio directo sobre tierras, aguas y sus accesiones fuera de la zona prohibida, o concesiones de explotación de minas, aguas, combustibles, minerales en la República Mexicana, se consigne expresamente que todo extranjero, que en el acto de la constitución o que en cualquier tiempo ulterior, adquiriera un interés o participación social en la sociedad, se considerará por ese simple hecho como mexicano respecto de uno y otro, bajo la pena, en caso de faltar a su convenio, de perder dicho interés o participación en beneficio de la nación.

Debiendo solicitar previamente, tanto para la Constitución como en cada caso de adquisición de los bienes de referencia, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el permiso que exige la fracción I del artículo 27 de la Constitución, el cual se expedirá para que se haga uso de él dentro de un plazo de 90 días hábiles, a partir de la fecha de expedición.

Los encargados de los Registros Públicos, en toda la extensión de la República, deberán abstenerse, bajo la pérdida de empleo, de inscribir las escrituras constitutivas en que no se cumpla con la presente disposición". (63)

(63) IBIDEM

Artículo 7º- "Las sociedades mexicanas constituidas para la adquisición de fincas rústicas mexicanas con fines agrícolas, se sujetarán a las disposiciones siguientes:

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 fuera de acciones, estas deberán tener el carácter de nominativas, pudiendo ser transmisibles por ce sión ordinaria, o por simple endoso, y no se registrará ninguna enajenación de acciones a favor de extranjeros ni la enajenación que se hicieren producirán efecto alguno, cuando en virtud de ellos el cincuenta por ciento o más de las acciones resulte ser de extranjeros".⁽⁶⁴⁾

En forma abreviada diremos que en dicho artículos se limita hasta el 49% la participación de extranjeros en sociedades mexicanas constituidas para la adquisición de fincas rústicas con fines agrícolas.

Por otro lado el artículo 8 que a continuación transcribiremos amplia, atinadamente, lo dispuesto en la Constitución en relación a la zona prohibido al establecer terminantemente que las sociedades mexica-

(64) Op. cit. p. 252

nas que pretendan adquirir bienes dentro de la "zona prohibida" no podrán admitir socios extranjeros en los siguientes términos:

Artículo 8º - "De conformidad con lo dispuesto, en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución, las sociedades mexicanas constituidas para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola podrán adquirir, poseer o administrar terrenos dentro de la zona prohibida, únicamente en la extensión que sea estrictamente necesario para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán en cada caso, pero siempre con el previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores y conviniendo expresamente en que ninguna persona extranjera, física o moral, podrá tener participación social alguna o ser propietaria de acciones de la sociedad. Si por algún motivo, alguna de las personas mencionadas anteriormente, por cualquier evento llegare a adquirir una participación social o ser propietario de una o más acciones contraviniendo así lo establecido en el párrafo que antecede, se conviene desde ahora que dicha adquisición será nula, y por lo tanto, cancelada y sin ningún valor la participación social de que se trata y los títulos que representen, teniendo se por reducido el capital social en una cantidad igual al valor de la participación cancelada, tratándose de sociedades sin acciones, la cláusula antes citada deberá insertarse en -

la escritura correspondiente en la siguiente forma: "Ninguna persona extranjera, físico o moral podrá tener participación social alguna de las personas mencionadas anteriormente, por cualquier evento llegare a adquirir alguna participación social contraviniendo así lo establecido en el párrafo que antecede, se conviene desde ahora en que dicha adquisición será nula y, por tanto, cancelada sin ningún valor la participación social de que se trate y los títulos que la representen, teniéndose por reducido el capital social en una cantidad igual al valor de la participación cancelada". (65)

Por último, en el artículo 17 se reglamenta algo que a todas luces es anticonstitucional, según lo ya escrito, como es la adquisición de propiedad inmueble por extranjeros en calidad de colonos dentro de la "zona prohibida" en los siguientes términos:

Artículo 17.- "Los extranjeros que vengan al país en calidad de colonos conforme a la ley de colonización, y los que sean traídos por las empresas colonizadoras autorizadas por el Gobierno, podrán adquirir bienes raíces dentro de la zona de cien kilómetros de la frontera y de cincuenta kilómetros de las costas, siempre que se llenen las condiciones siguientes:

(65) Op. cit., p. 252 Bis

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 la adquisición.

Si la condición no llegare a realizarse, el Gobierno Federal ordenará la venta, en remate público, de los bienes de que se trate, a menos de que éstos fueren enajenados antes de los referidos seis años a favor de individuos o compañías capacitados para adquirirlos".⁽⁶⁶⁾

A este respecto nos establece el maestro Carlos Arellano García en su ya mencionada obra "...este artículo viola la prohibición del artículo 27 (Constitucional) fracción I puesto que dicha prohibición es absoluta. Si la condición que señala la fracción II del artículo 27 fuera suspensiva para permitir la adquisición de la propiedad cuando obtuviesen la naturalización y no resolutoria para extinguir una propiedad que ya se adquirió se atentaría contra la limitación constitucional en las zonas prohibidas".⁽⁶⁷⁾

(66) Op. cit. p. 258

(67) ARELLANO García, Carlos, op. cit. p. 465

4.- Decreto de 1944

Su publicación se hizo en el Diario Oficial el 7 de julio de 1944- establecía en forma transitoria la necesidad de obtener ante la Secretaría de Relaciones Exteriores el permiso necesario para la adquisición - de bienes por extranjeros, en los que se incluyen los bienes raíces ya sean urbanos o rústicos, cualquiera que sea la finalidad a que se dediquen.

Según se expresó en los considerandos del decreto, en ejercicio de las facultades extraordinarias el Presidente Manuel Avila Camacho, aprobó la suspensión de garantías individuales con motivo del estado de guerra de México con Alemania, Japón e Italia, debido a la notable afluencia de capitales procedentes del exterior, que al huir de sus países - de las restricciones derivadas de la misma guerra, pueden emplearse con facilidad en la adquisición y acaparamiento de determinados inmuebles - y empresas agrícolas, ganaderas, forestales e industriales y comerciales.

Con el perjuicio de la conveniente distribución de la propiedad territorial y de la debida participación de mexicanos en el desarrollo del País.

Entre los requisitos para el otorgamiento del permiso respectivo - mencionaremos el que establece que debe acreditar el extranjero tener - en el país la principal fuente de sus negocios o inversiones y una residencia suficiente que acredite su radicación con él, con lo que se deja

en la facultad discrecional de la Secretaría de Relaciones Exteriores - su otorgamiento.

Por otra parte, en decreto del 28 de septiembre de 1945 se restablecieron las garantías individuales y se declaró sin efecto los decretos dictados durante el periodo extraordinario que vivió nuestro país, aún que por excepción dejaron vigentes los relacionados con la intervención del Estado en la vida económica, entre estos encontramos el comentado, pero no obstante su aplicabilidad constitucional está sujeta a dudas, pero que en razón de motivaciones prácticas, en forma general, no es impugnado en juicio de amparo.

5.- Ley General de Población y su Reglamento.

El artículo 66 de la Ley General de Población vigente establece - que para la celebración de actos relativos a la adquisición de bienes - inmuebles, derechos reales sobre los mismos o partes sociales sobre las empresas, se requiere por parte de los extranjeros, un permiso de la Secretaría de Gobernación, mismo que será otorgado en los términos de las fracciones del artículo 127 de su Reglamento.

Artículo 127"...

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 (Esto es, las que se refieren a las calidades de turísticas transmigrantes, visitantes locales y visitantes provi

sionales).

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 (que vie-
nen a ser las calidades de visitante, consejero, asiliado po-
lítico, estudiante, visitante distinguido).

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

IV.- Los inmigrados podrán adquirir el permiso para adquirir,
cuando no tengan algún impedimento en los términos previstos
por la fracción I del artículo 126. (Esta fracción establece
a su vez que la Secretaría de Gobernación fijará a los inmi-
grados las limitaciones a sus actividades, en el mismo oficio
en que se les otorgue esta calidad migratoria o en cualquier
tiempo mediante acuerdo de carácter general.

V.- Cuando por causas ajenas a la voluntad del extranjero -
nazcan en favor de él derechos reales o de propiedad sobre -
bienes inmuebles o acciones o partes sociales de empresas -
a que se refiere este artículo del Reglamento y no esté pro-

hibida por otras leyes, la Secretaría de Gobernación podrá -
conceder permiso para que se formalice la adquisición esta--
bleciendo las modalidades que estime conveniente de acuerdo
al interés general .

VI.- Los notarios públicos, quienes los sustituyan o hagan -
sus veces y los corredores de comercio, se abstendrán de au-
torizar los contratos que versen sobre adquisición de bienes
inmuebles, derechos reales sobre los mismos o acciones o par-
tes sociales sobre empresas a que se refiere este artículo -
del Reglamento en que intervengan extranjeros, si éstos care-
cen del permiso correspondiente .

VII.- Se entienden como bienes inmuebles, los previstos en -
el artículo 750 del Código Civil para el Distrito Federal, -
en materia común y para toda la República del Distrito Fede-
ral, en materia común y para toda la República en materia -
Federal, y se equiparan a los derechos reales, la propiedad,
la posesión, la copropiedad, el condominio, el usufructo los
derechos o partes alícuotas sobre la propiedad inmueble, los
embargos y los gravámenes respecto de los inmuebles. En -
cuanto a las acciones y las partes sociales de las socieda--
des cuyo objeto sea el comercio y la tenencia de bienes in--
muebles se estará a lo dispuesto por las leyes de la materia .

VIII.- Los extranjeros podrán hacer actos de dominio sobre -

su propiedad sin requerir permiso de la Secretaría de Gobernación". (68)

Pensemos que las disposiciones de la Ley General de Población alteran la disposición constitucional que consagra el derecho a la propiedad que para el caso de los extranjeros, como ya lo hemos visto, solo tiene la limitación del artículo 27 Constitucional fracción I, que dispone la celebración ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, de un convenio mediante el cual los extranjeros renuncian a la protección de sus gobiernos respecto de los bienes que adquieren en México, sin que en dicho dispositivo se mencione ningún permiso para dicha adquisición por parte de la Secretaría de Gobernación. Por lo que hemos de concluir que si lo que se pretende es el tener un control de las adquisiciones de bienes a que nos hemos referido por extranjeros es indispensable la comunicación organizada entre las Secretarías responsables mediante el aviso respectivo o bien el establecimiento de un registro obligatorio de dichos bienes previo a la adjudicación por el extranjero, antes de violar el dispositivo constitucional.

6.- Acuerdo del 29 de abril de 1971

Dicho acuerdo fué publicado al día siguiente en el Diario Oficial en el que se consigna, en virtud de la facultad otorgada por la frac---

(68) "Reglamento de la Ley General de Población". (15a. Edición, México: Ediciones Andrade, S.A., 1989) p. 56

ción I de la Constitución, la autorización del Presidente de la República a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las instituciones nacionales de crédito los permisos para adquirir como fiducias, el dominio de bienes inmuebles determinados a la realización de actividades industriales y turísticas, dentro de la "zona prohibida".

El Ejecutivo de la Unión, en el capítulo de considerandos del acuerdo se refiere a sus antecedentes que son otros acuerdos del C. Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas de 22 de noviembre de 1937 y el acuerdo del C. Presidente de la República General Avila Camacho el 6 de agosto de 1941, que autorizaron el fideicomiso con distintas modalidades sin que por ello se hubiere llegado a integrar una política definida para establecer los límites y las condiciones de su autorización.

Expresando, en el mismo considerando, que el origen, como ya lo hemos citado, de el establecimiento de la zona prohibida se remonta al constituyente de 1917, el deber de respetar la Constitución y leyes emanadas de ellas, frente a la necesidad existente de sostener y acelerar el desarrollo industrial y turístico de la zona fronteriza y litorales de nuestro país con apego a los principios de nuestra máxima ley y demás leyes aplicables.

Igualmente, se hace referencia, a la eliminación que acarrea de los diversos subterfugios (mexicanos 'presta-nombres, simulación de contratos y actos jurídicos etc) que se utilizaban y trasgredían la prohi-

bición constitucional.

Sentimos que no es necesario la transcripción de dicho acuerdo, del cual mencionamos sus puntos más sobresalientes:

a).- La Secretaría de Relaciones Exteriores puede autorizar a instituciones nacionales de crédito para que adquieran, como fiduciarias, el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas, dentro de la zona prohibida.

b).- Que dichas instituciones de crédito permitan la utilización y aprovechamiento de los bienes extranjeros, en calidad de fideicomisarios, expidiendo con este objetivo certificados de participación inmobiliaria, nominativas y no amortizables, en los cuales, se otorgue a los extranjeros ya sea el derecho a una parte alícuota de los frutos o rendimientos, o bien el derecho a una parte alícuota del producto neto que resulte de la venta de esos bienes.

c).- Que los derechos a una parte alícuota del derecho de propiedad o de la titularidad de esos bienes o derechos quedan vedados a los extranjeros en su calidad de fideicomisarios.

d).- Se constituye la Comisión Consultiva Intersecretarial, con representación de diversas Secretarías, que tendrán como función emitir opinión sobre las solicitudes que les turnen para la constitución de fideicomisos respectivos, considerando los aspectos económicos y sociales que impliquen esta operación y,

f).- La duración del fideicomiso en ningún caso excederá de 30 --- años; así la institución de crédito al final del término establecido - podrá transmitir los inmuebles a personas legalmente capacitadas para - adquirirlos, es decir, sólo a personas mexicanas.

Sin embargo, el mencionado acuerdo ha dejado de tener vigencia al ser recogido por la Ley para promover la inversión mexicana y regular - la extranjera en su capítulo IV, actualmente vigente ⁽⁶⁹⁾, con la que - se constituye a la Comisión Consultiva Intersecretarial, ejerciendo sus funciones la Comisión Nacional de Inversión Extranjera y establece, ade más, sanciones de las que carecía el anterior acuerdo que inclusive lle gan a penas corporales para quienes violen los fines del fideicomiso.

c).- El fideicomiso y la zona prohibida

El fideicomiso es el medio básico para otorgar el aprovechamiento- de inmuebles en la zona prohibida a extranjeros y es la solución que - nuestra administración encontró, sin trasgredir nuestras leyes, y sin - otorgar la adquisición de propiedad a los extranjeros.

Es por ello que es necesario que expliquemos que es el fideicomiso en lo general, y especialmente en lo relacionado a nuestro tema, que lo

(69) "Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera" - publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1989, con fecha- 16 de mayo.

que hace reconocido doctrinalmente tan moldeable, es decir tan adaptable a cualquier circunstancia, a través del cual se pueden resolver problemas de tipo empresarial, personal o como en el caso que nos ocupa, de desarrollo nacional.

Sin pretender establecer la naturaleza jurídica del fideicomiso, la que ya ha sido objeto de múltiples posturas doctrinarias al respecto, ya que nuestro propósito es más modesto, limitándonos a considerar algunos aspectos de dicha institución y verificar el criterio seguido por nuestro legislador, que en este respecto establece la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Artículo 346.- "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria".⁽⁷⁰⁾

Artículo 349.- "Sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica".⁽⁷¹⁾

Artículo 351.- "Pueden ser objeto de fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos, que conforme a la ley,

(70) "Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. (15a. Edición, México: Ediciones Andrade, S.A., 1989) p. 811

(71) Op. cit. p. 813

sean estrictamente personales del titular. Los bienes que se den en fideicomiso se consideraran afectos al fin a que se destinan y, en consecuencia sólo podrán ejercitarse respecto de ellos los derechos y acciones que al mencionado fin se refieren..."(72)

De esta manera podemos dar una noción del fideicomiso: es un negocio jurídico en virtud del cual una persona física o moral llamada fideicomitente, entrega la titularidad de ciertos bienes a una institución fiduciaria, llamada de esta manera, para que esta realice los actos necesarios para la consecución de un fin lícito en beneficio de una persona llamada fideicomisario.

Encontramos que en esta operación de crédito intervienen tres personas a saber:

Fideicomitente: La persona física o moral que transmite la titularidad de los bienes al fiduciario.

El fiduciario: La institución de crédito que recibe los bienes para realizar los actos necesarios para obtener el fin lícito encargado por el fideicomitente.

El fideicomisario: La persona designada para recibir el provecho que el fideicomiso implica. Y algo muy importante es que el fideicomisario puede ser el mismo fideicomitente.

El objeto o bien material del fideicomiso que es el inmueble situado en nuestras fronteras o costas.

El fin que es aquello por lo que se constituye el fideicomiso, que en este caso es la realización de actividades industriales o turísticas.

La flexibilidad del fideicomiso deriva de que el mismo se puede constituir sobre toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que sean estrictamente personales de un titular.

De esta manera si una persona o una empresa desea enajenar un inmueble o departamento de un edificio ya construido o cuya construcción llevará a cabo con fines de promoción industrial o turística en alguna zona prohibida y si uno o más de los interesados en adquirir derechos personales de uso sobre esos inmuebles son extranjeros, o sociedades extranjeras por haberse constituido conforme a las leyes de otro país, la fórmula, con lo ya mencionado, consiste en establecer un fideicomiso, que a su extinción, permita transmitir el dominio de tales inmuebles a quienes si puedan adquirirlos, en una institución fiduciaria, previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Dicho permiso será otorgado hasta por el término de 50 años, y al-

go que es importante recalcar, es que en dicho fideicomiso podrá ser fideicomisario cualquier extranjero sin importar su calidad migratoria y también si se halla fuera de México o si es cualquier entidad extranjera.

El o los fideicomisarios tienen entre otras, estas OBLIGACIONES: - Pagar los impuestos que se generen con motivo del inmueble (impuesto predial) y derecho por servicio de agua y cooperación y también el impuesto sobre la renta, en los casos en que cause; cubrir los honorarios del fiduciario cada año y en caso de condominio o de apartado - hotel - las cuotas que sean pactadas, y si es extranjero en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, conforme a lo dispuesto en el Reglamento respectivo, publicado en el Diario Oficial del 16 de marzo de 1989.

El fideicomisario en este tipo de fideicomisos, en relación a los inmuebles, tiene entre otros DERECHOS: Habitar o bien rentar el inmueble, constituir hipotecas sobre el inmueble fideicomitado para garantizar el pago de obligaciones de carácter económico por conducto del fiduciario, hacer construcciones o mejoras en el inmueble, celebrar contratos de promesa de venta, ceder sus derechos de fideicomisario, transmitir la propiedad del inmueble a quien tenga capacidad para ello, éstos es: mexicanos o empresas con el 100% de su capital social suscrito por mexicanos. Cuando el inmueble fideicomitivo esté en zonas prohibidas - el fideicomisario no podrá celebrar contratos de arrendamiento por más de 10 años.

Conforme a lo dispuesto en los artículos relativos del capítulo -- IV de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, se pueden presentar las siguientes alternativas:

1.- El fideicomisario extranjero podrá enajenar ese inmueble a través del fiduciario, a favor de quienes no tengan impedimento legal para adquirir la propiedad y el dominio absoluto del inmueble, al precio del mercado en esa fecha;

2.- Hacer cesión de sus derechos de fideicomisario a mexicanos o sociedades mexicanas, recuperando así la totalidad de sus inversiones efectuadas;

3.- Dar instrucciones el fideicomisario a la institución fiduciaria, para que cumpliendo todos los requisitos legales, cambie el régimen de propiedad del inmueble fideicomitado, por el de condominio y otorgue escritura a favor de condominios con capacidad legal para tener ese carácter;

4.- El fideicomisario además de otras alternativas, también puede dar instrucciones a la institución fiduciaria para que concurra ante Notario y afecte el fideicomiso para transmitir el dominio del inmueble fideicomitado originalmente o en el estado en que se encuentre ese inmueble.

Por último la institución bancaria que con el objetivo de permitir

la utilización de bienes a extranjeros en calidad de fideicomisarios, expedirá certificados de participación inmobiliaria, nominativos a no amortizables, en los cuales se otorgue a los extranjeros ya sea el derecho a una parte alícuota de los frutos o rendimientos de los mismos, o bien el derecho a una parte alícuota del producto neto de la venta de esos bienes. A este respecto y a efecto de ampliar el tema de los certificados de participación inmobiliaria por lo que hace a su operatividad, que por razones de brevedad no abordamos, se encuentran debidamente analizados en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en los artículos 228 al 228 V.

Dj.- Ventajas y desventajas de la restricción al derecho de propiedad.

Es necesario hacer un estudio de los beneficios o perjuicios que en la actualidad a nivel general produce la ya multicitada y polémica restricción al derecho de propiedad de extranjeros en nuestras fronteras y litorales, a este respecto mencionaremos algunos argumentos en contra, a favor y quienes establecen su existencia, pero con algunas modificaciones a la misma.

Opiniones de gran valía, como la del maestro José Luis Siqueiros se manifiesta a favor de la desaparición de las zonas prohibidas en los siguientes términos: "Estas prohibiciones, justificadas plenamente en su época y corolario de amargas experiencias históricas, resultan un tanto anacrónicas en la actualidad. Sería conveniente analizar, a la -

luz de las realidades actuales y despojados de nacionalismos dogmáticos, la procedencia de una nueva reglamentación en el régimen jurídico de las zonas prohibidas". (73)

Por otra parte, hay para quienes, como hemos dicho, propugnan por reformas a las restricciones absolutas de las zonas prohibidas en el siguiente sentido:

El licenciado Ezio Cosio en el análisis que vierte en el artículo que hemos de comentar establece que existen diversas motivaciones para establecer zonas restrictivas en fronteras y litorales, abogando por el mantenimiento de las primeras que evitarían la repetición del caso Texas, más considera que la motivación de las zonas de defensa prohibidas en las playas, como puntos estratégicos, son obsoletos por los siguientes razonamientos: "No se requiere ser experto militar para saber que el desarrollo de las armas modernas, la aviación y las nuevas técnicas militares han vuelto anticuado este concepto... El pretender basar la defensa en nuestros litorales en una prohibición de tipo legal equivale a poner un dique de papel a los torrentes impetuosos del Niagara.

La defensa de nuestras playas debe confiarse a los militares con apoyo en actos positivos de estrategia defensiva y no descansar en una

(73) SIQUEIROS José Luis "Aspectos Jurídicos en materia de Inversiones-Extranjeras" (México, En: El Foro, Quinta Epoca, número 6, abril-junio 1967) p. 92

ineficaz disposición de carácter legal". (74)

Por otra parte, el mismo autor reafirma su postura al señalar que existen también diferencias para la aplicación de la restricción que nos atañe para el caso de que sean inmuebles rústicos o inmuebles urbanos de la siguiente manera: "...admitimos pues que la colonización de terrenos rústicos no está exenta de peligros, sobre todo si se realiza en las fronteras.

"... Una colonización de terrenos rústicos podría ser peligrosa aún en nuestros días, si se hace exclusivamente por extranjeros y si se ubica en terrenos limítrofes con una nación vecina, porque la historia reciente nos señala el peligro de las llamadas "minorías étnicas", de que tanto se habló en la época inmediatamente anterior a la guerra mundial número dos y que sirvió de pretexto para la ocupación de la zona de Ruhr, del Sudeste en Checoslovaquia y de la Alta Silesia en Polonia".

Por el contrario, la venta a extranjeros de lotes urbanos en ciudades o poblaciones en la que dichos extranjeros formarían una insignificante minoría, especialmente si dichos lotes urbanos se encuentran en las playas o centros de turismo, en mi modesta opinión no representan para el país peligro de ninguna especie". (75)

(74) GIZIO Ezio "Algunos comentarios sobre la zona prohibida" (México, En El Foro, Quinta Epoca número 51, octubre - diciembre 1965).

(75) Op. cit. p. 18

Hay, también quienes proponen modificaciones de forma, por lo que hace a la ampliación del término de duración del fideicomiso que como ya hemos dicho es de 30 años, como es el caso del licenciado Carlos Suárez Sánchez, quien vertió su opinión en la Mesa Redonda verificada a este respecto, como sigue: "Otro aspecto importante en estos fideicomisos es su plazo de duración, problema que debe enfocarse tomando en cuenta el tipo de negocio de que se trate, los cuales yo dividiría en dos grandes grupos: El de desarrollados de tipo residencial (unifamiliares)..."

"... y el de los grandes desarrollos turísticos, en los cuales tenemos que competir con otros países del mundo. Si contamos con un estricto término de treinta años y pensando en un desarrollo turístico que pueda llevarse por etapas y que estas etapas tengan por lo menos una vigencia de veinte años, dejando quizá las inversiones más cuantiosas en hoteles, moteles, clubes de servicio, etc., para las últimas etapas en las cuales se contaría con un plazo sumamente corto, para su amortización, imposible de realizarse por más acelerada que ésta pudiera ser..."

"... esta es una proposición, debería estudiarse el problema de la terminación de los contratos de fideicomiso a treinta años, viendo el problema económico que se suscita en los grandes desarrollos turísticos si es que realmente queremos participar activamente en el mercado internacional del turismo". (76)

(76) "Memorias de la Mesa Redonda sobre el tema los fideicomisos sobre inmuebles situados en zonas prohibidas" (México, Editorial del Instituto Mexicano de Derecho Internacional Privado, 20 de junio de 1972) p. 30

Estos argumentos antes mencionados y los que a continuación se dirán serán objeto de análisis en el siguiente inciso a efecto de que demos nuestra opinión particular a lo que concluimos.

A continuación transcribimos diverso punto de vista que expresa el licenciado Carlos Arellano, manifestándose en favor del mantenimiento de la zona prohibida con sus términos en los siguientes incisos:

a).- "La pérdida de porciones territoriales considerables y las múltiples interposiciones diplomáticas, motivaron el establecimiento de las franjas costeras y fronterizas prohibidas.

b).- De levantarse la restricción, la afluencia de capitales extranjeros encausados a la especulación comercial sobre inmuebles no se haría esperar Las franjas fronterizas en particular recibirían el impacto expansionista de compradores extranjeros e indirectamente se perjudicarían los intereses de nuestros nacionales que verían subir el valor de los inmuebles. Por tanto, no convenimos en que deben suprimirse la prohibición relativa.

c).- Sabido es que, no obstante la prohibición actual, mediante intermediarios nacionales que facilitan sus nombres para la adquisición de inmuebles en la zona prohibida, se viola la prohibición y que los contratos de arrendamiento y los fideicomisos permitan el uso y disfrute a los extranjeros de inmuebles ubicados en las zonas prohibidas, por ello no juzgamos que sea conveniente la eliminación de la zona prohibida, ni

su reducción.

d).- Podría sugerirse la meditación sobre el uso y disfrute de tierras en la zona prohibida por extranjeros pero, estimamos que la prohibición no es conveniente que desaparezca, siendo como somos, vecinos de un país, cuyos nacionales tienen gran capacidad económica para adquirir bienes inmuebles. (77)

E).- Solución o conflicto de nuestro tiempo

Hemos dado este nombre al inciso que nos ocupa por los diversos aspectos que confronta la prohibición existente, en fronteras y costas para con los extranjeros en nuestro país y a que hemos hecho mención, por lo que corresponde dar una conclusión en los siguientes términos.

Son de suma importancia la parte de nuestro territorio a la que llamamos "zonas prohibidas" que comprende una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros hacia el interior de nuestras "playas" si consideramos que corresponden al cuarenta y tres por ciento aproximadamente de nuestro territorio, de ahí que nos manifestamos por su existencia legal y además, por las razones siguientes:

Es de conocimiento general y oficial la necesidad de desarrollar -

(77) ARELLANO García, Carlos. op. cit. p.p. 460 y 461

nuestras franjas fronterizas y nuestras costas, basada entre otras, en la urgencia de crear nuevas fuentes de trabajo que logren el arraigo de los nativos a sus lugares de origen, que a su vez ayuden a establecer nuevas y más grandes poblaciones que impulsen el crecimiento ordenado de nuestro país.

Dicho lo anterior, para que estos nuevos centros de población, diversos a los ya existentes, continúen con la idea, den cavidad a la formación de infraestructura autofinanciables como podrían ser carreteras, aeropuertos, escuelas, centros escolares superiores, etc., que tiendan a evitar el centralismo de ciudades como la de México, Monterrey o Guadalajara, por mencionar algunas, con los grandes e importantes problemas que nos aquejan, tales como los más novedosos, pero no por ello menos graves, inversión térmica, contaminación, lluvia ácida, cambios exagerados de clima, etc., que se unen a los ya existentes agobiantes de las grandes urbes que hacen aún más inmediato intentar buscar lo que parecen tan difícil, no sólo obtener el arraigo ya dicho, sino hacer irreversible el fenómeno de migración a las grandes ciudades.

El que esta tesis escribe mantiene la idea de continuar con nuestras zonas prohibidas, pero no por temor al cambio, que pensamos no lo obstaculiza, ni por la conservación de tradiciones que contengan dogmas jurídicos inatacables, sino que propugnamos por normas jurídicas que conserven su vigencia y nos proyecten sin trabas a desarrollos económicos de mayor envergadura en el menor tiempo posible, en un marco legal adecuado.

Es decir, es un hecho la necesidad que hay de fomentar la inversión extranjera, por todos los beneficios que la misma acarrea, pero aquella debe venir, en términos generales en forma complementaria, esto es, a unirse a capitales nacionales para la creación o ampliación de instalaciones turísticas, comerciales o industriales, encuadradas dentro de los ordenamientos legales para su debida regulación, así se han impuesto modalidades como aquellos que prohíben la inversión extranjera en ciertos sectores de la industria o bien limitan a un porcentaje la inversión en la industria o comercio de que se trate.

De ahí que pensemos, que aún en nuestro tiempo, no resulta fuera de contexto el que exclusivamente se permita que personas y capitales extranjeros tengan el derecho de usar y derivar beneficios sobre las zonas prohibidas sin que ejerzan sobre ellas el derecho de propiedad, en estricto apego al artículo 27 constitucional, a través del fideicomiso, con lo que queda en manos de la institución fiduciaria nacional la propiedad de las zonas fronterizas y de costas que se destinen a actividades turísticas e industriales, de las que el extranjero disfruta, por de más, legitimamente y goza de toda clase de protecciones y seguridades, todo lo dicho rebunda, en esta sana política económica, además de los beneficios primeramente mencionados, por lo que se refiere a las costas, en el desarrollo de instalaciones modernas que sirvan para atraer al turismo, que como es sabido es una gran fuente de divisas al país, y que alivia nuestra pesada deuda externa, y que por lo mismo se pretende ampliar.

Por lo que hace a las fronteras, si bien se pueden construir en ellas instalaciones turísticas, más bien el objeto es el de su desarrollo industrial, en especial de la frontera norte, a través de la atracción que se haga, en su mayoría, de capital norteamericano, para la instalación de industrias maquiladoras que produzcan artículos para exportar a los Estados Unidos. Al inversionista norteamericano le conviene instalar su industria en la zona fronteriza mexicana por muy diversos factores, como será el que la mano de obra es más barata, los impuestos son más bajos y el hecho de que por su misma ubicación se encuentran a una pequeña distancia de los grandes centros de consumo de los Estados Unidos, además de que contravenimos la antañona costumbre de que las importaciones sean de aquel país y otro fenómeno el bracerismo.

Sin las intenciones oficiales al dictar su acuerdo y luego incorporarlos a la ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera sobre las zonas prohibidas, fueron las de incorporar las zonas --- fronterizas y los litorales al desarrollo económico del país, se ha logrado en parte, sin embargo sentimos que dicha fórmula jurídica, aún actualizada, requiere de una más amplia publicidad en pos de hacerla de conocimiento general en el exterior, que permita hacer aún más grandes sus logros, en su marco de respeto a los principios de nuestra Constitución.

No desistimos las opiniones que resuelven la modificación de las llamadas zonas prohibidas, pero es importante considerar que no sólo se trata de nuestras enseñanzas históricas, tradiciones jurídicas, derechos

defensa de nuestra soberanía que hemos explicado, sino el hecho de tratarse de zonas tan vulnerables a invasiones no sólo económicas, sino sociales, culturales, etc., que por su ubicación natural están sujetas a una mayor influencia externa, en la que en un momento dado los extranjeros (empresas transnacionales, grupos extremistas, etc), llegaron a constituir factores abiertos de poder real, que se agravia si se establecieran como dueños de las zonas prohibidas.

Por último, considero que es uno de los fenómenos más importantes de el momento es el narcotráfico a través de nuestras fronteras y también de nuestras costas, cuyo control por las autoridades podrá sufrir mengua en el caso de los extranjeros, si tuviesen el dominio sobre parte del territorio nacional en dichas zonas, evitándose ésto, mediante la facultad de vigilancia que se reserva el Estado en estos fideicomisos.

Se ha señalado en forma sencilla y modesta nuestra opinión sobre las zonas prohibidas con el respeto que nos merecen los ya mencionados anteriormente, ahora bien, en el próximo capítulo señalaremos las últimas disposiciones publicadas y las principales ejecutorias que se han dictado por nuestro máximo tribunal que regulan la ya multicitada restricción.

CAPITULO CUARTO

**OTROS ORDENAMIENTOS Y CRITERIOS QUE REGULAN LA DENOMINADA ZONA
RESTRINGIDA A EXTRANJEROS**

A).- Consideraciones generales

Le hemos dado este título al capítulo que abordamos en razón de que es precisamente en Reglamento la Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera, el ordenamiento que nos permita conocer las últimas reformas que se han dado en relación a nuestro tema de estudio.

Es decir, las disposiciones del mencionado reglamento que hemos de comentar vienen a ser en consonancia con la apertura económica que se ha registrado en nuestro país en los últimos tiempos, las que nos precisen los criterios subsidiarios a que se sujetará la propiedad prohibida, a la que también denominan actualmente "propiedad restringida" para los extranjeros.

Como ya hemos hecho mención en el capítulo que nos antecede, nuestras autoridades en el año de 1971, expidieron un decreto por el que en forma atinada y a través de la figura jurídica del fideicomiso resolvieron el uso y goce por extranjeros de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la zona geográficamente

ca de nuestro país que se ha dado por llamar "prohibida" en sus litorales y fronteras, sin que ello optara para que los extranjeros adquirieran derechos reales sobre dichos bienes.

El mencionado decreto a que aludimos con algunas variantes, que ya hemos señalado, fue incorporado y por ende derogado en la Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera en su capítulo correspondiente, de la que se deriva con motivo de el carácter evolutivo de la inversión extranjera y de la necesidad de ser precisada en forma subsidiaria el Reglamento que lleva su nombre y al que habremos de referirnos en esta continuación.

Por último hacemos mención de las que consideramos las principales tesis jurisprudenciales y ejecutorias sustentadas por nuestro máximo tribunal y que resultan ser indispensables en nuestro estudio.

B).- Reglamento de la ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera.

Por razones de objetivos sólo habremos de referirnos, en relación al Reglamento de la ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera, a las disposiciones relativas al régimen de propiedad de los extranjeros en México.

Dicho Reglamento que consta de 83 artículos fue publicado en Diario Oficial del 16 de mayo de 1989, y entró en vigor el día siguiente:

Resulta interesante mencionar algunos de los comentarios que vierte en sus considerandos:

Así empieza diciendo "que la economía mexicana tiene la necesidad de restablecer, cuanto antes, un crecimiento sin inflación y con equidad que promueva un sistema productivo eficiente, competitivo y capaz de crear bienestar para todos los habitantes y en consecuencia fortalezca la soberanía nacional"

"Que para reiniciar el proceso de crecimiento en forma estable y sostenida, debe propiciarse la inversión productiva que conlleve a la generación de más y mejores empleos"⁽⁷⁸⁾ más adelante dice "...que en el proceso de modernización de la economía nacional se reconoce que la participación de la inversión foránea no puede ser indiscriminada pero que es necesaria para complementar los esfuerzos del ahorro nacional.

Que los países que están en proceso de modernización intensa están utilizando en forma creciente la inversión extranjera, que complementa su ahorro, genera empleos bien remunerados, trae tecnología competitiva y coadyuva a su inserción en los flujos comerciales internacionales"⁽⁷⁹⁾

Y concluye estableciendo "que el presente instrumento jurídico --

(78) "Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera" Publica en el Diario Oficial de 16 de mayo 1989) p.11
(79) Op. cit. p. 12

coadyuva a actualizar la rectoria del Estado sobre los procesos económicos en el país, al desarrollar una regulación eficiente, moderna y adecuada sobre la inversión extranjera y al establecer las bases para promover la inversión privada en general". (80)

Dichos considerandos merecen el siguiente comentario de nuestra parte como es el que la rectoria económica del Estado sobre la actividad económica en nuestro país no es de ponerse en duda ya que es manifiesta y se encuentra consignada en nuestra máxima Ley en el artículo 28 Constitucional que al efecto transcribimos:

Artículo 28.- "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios, todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de-

cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre si y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radio-telegrafía, y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso

de la Unión.

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y de crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que son la principal fuente de riqueza de la región en que produzcan que no sean artículos de primera necesidad, siempre que estas asociaciones estén bajo vigilancia -

o amparo del Gobierno Federal de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas; por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de esta". (81)

Con lo que resulta relevante para este estudio la regulación que se haga de la inversión extranjera en los litorales y fronteras de nuestro país que sirvan para fortalecer nuestra soberanía nacional y no al contrario.

Es decir, si antiguamente las zonas prohibidas resultaban ser un obstáculo legal que propiciaba atraso, en la actualidad con un marco legal adecuado no solo alentarán la inversión extranjera con los beneficios inherentes, sino que propiciarán en estas zonas su integración y proyección a la modernidad.

1.- Principales disposiciones que regulan la inversión extranjera mediante fideicomisos.

A continuación habremos de referirnos a diversos preceptos del Reglamento que aclaran y precisan disposiciones de la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera, pero antes mencionaremos el artículo 18 de la misma Ley que nos permita introducirnos nuevamente al-

tema en análisis.

Artículo 18.- "En los términos de la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su Ley Orgánica, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que autorice en cada caso la conveniencia de conceder a las instituciones de crédito, permisos para adquirir como fiduciarios el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras o en la zona de 50 kilómetros a lo largo de las playas de nuestro país, siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre ellos, pudiendo emitir para estos efectos certificados de participación inmobiliaria, nominativa y no amortizable".(82)

A este respecto nos establece el Reglamento en cuestión los criterios que se aplicarán para otorgar el permiso correspondiente:

Artículo 17.- La Secretaría de Relaciones Exteriores otorga-

(82) "Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera" -
Publicada en el Diario Oficial del 9 de marzo de 1973. p. 17

rá el permiso referido en el artículo anterior de conformidad con los criterios que seguidamente se señalan.

I.- Los bienes inmuebles fideicomitidos deberán destinarse exclusivamente a:

i).- La realización de actividades turísticas a que se refiere el artículo 19 (que transcribiremos);

ii).- La realización de actividades industriales, cuando éstas se realicen solamente por las sociedades a que se refieren los artículos 5 y 6 (que transcribiremos);

iii).- La realización de actividades industriales, siempre que se acredite que las sociedades de que se trata abran y operen nuevos establecimientos o relocalicen éstos, de conformidad con el artículo 28;

b).- Se acredite que las sociedades están debidamente inscritas en la Sección Segunda del Registro.

III.- Cuando se trate de predios rústicos, siempre que:

a).- La superficie no exceda de veinte hectáreas o;

b).- Si la superficie excede de veinte hectáreas, exista -

resolución favorable de la Comisión. En los casos en que las solicitudes de permiso que le sean sometidas a la Secretaría de Relaciones Exteriores no se ajusten a los criterios señalados, los permisos correspondientes deberán expedirse de conformidad con las resoluciones específicas que emita la Comisión.

Para el otorgamiento de permisos relativos a fideicomisos para la realización de actividades residenciales y turísticas con fines residenciales, incluyendo condominiales, que se ubiquen en la Península de Baja California y la zona restringida de las fronteras del país, la Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá de acuerdo con los criterios legales correspondientes". (83)

De manera, aunque subsiste la facultad discrecional de la Secretaría de Relaciones Exteriores para otorgar el permiso correspondiente, se complementa con criterios a los que habrán de ceñirse con carácter obligatorio, dando una certeza jurídica a la resolución.

Es de interés la transcripción de los artículos 5 y 6 que hacemos mención en el comentado precepto, así como el artículo 19 que trataremos con posterioridad.

(83) "Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera". Op. cit. p.p. 16 y 17

Artículo 5.- "III.- Las sociedades que ubiquen los establecimientos industriales que requieran para realizar sus actividades industriales o manufacturas fuera de las zonas geográficas de mayor concentración industrial, sujetas a crecimiento controlado, que definan las disposiciones administrativas correspondientes.

IV.- Las sociedades que mantengan como resultado mínimo un saldo de equilibrio en su balanza de divisa acumulado, durante los primeros tres años de operación.

Se considera que las sociedades han iniciado operaciones en la fecha en que obtengan el primer ingreso derivado de la venta comercial de sus productos o de la prestación de sus servicios.

V.- Las sociedades que se constituyan deberán generar empleos continuos de entrenamiento, capacitación, adiestramiento y de desarrollo personal para los trabajadores, de conformidad con la legislación aplicable.

VI.- Las sociedades que se constituyan deberán utilizar tecnología adecuada y observar las disposiciones legales expedidas en materia ecológica.

Se entenderá que los inversionistas extranjeros han estado -

conforme con los requisitos establecidos en este artículo - - por el sólo hecho de adquirir acciones de las sociedades que se constituyan con el régimen de este artículo". (84)

Artículo 6.- "...siempre que dichas empresas operen o se constituyan para realizar actividades de maquila u otras actividades industriales o comerciales para exportación, de conformidad con las disposiciones administrativas que establezcan reglas específicas para su operación". (85)

También el Reglamento en estudio nos precisa lo que debemos entender por los siguientes criterios.

Artículo 1.- "Para efectos de este Reglamento se entenderá - por:

...XIV.- Nuevo campo de actividad económica toda actividad - diferente a la que un inversionista extranjero establecido - haya efectivamente realizado a partir de que adquiere tal - carácter, en forma continua, a escala comercial y no experi- - mental, y que implique entrar a una clase distinta de acuerdo - con la clasificación.

(84) Op. cit. p.p. 14 y 15

(85) IBIDEM

XV.- Nueva línea de productos: todo producto o línea de productos diferentes a los que un inversionista extranjero establecido haya efectivamente elaborado o fabricado a partir de que adquiere tal carácter, en forma continua a escala comercial y no experimental, y que implique entrar a una clase distinta de acuerdo con la clasificación.

XVI.- Nuevo establecimiento: toda área y todo local físicamente independiente o diferente a los establecimientos que los inversionistas extranjeros efectivamente tengan abiertos y operen, en los que pretendan realizar sus actividades industriales o con personal que, dependiendo de terceros, preste sus servicios a los mismos inversionistas extranjeros y cualquiera que sea el título jurídico por virtud del cual -- tengan la posesión, uso o goce del inmueble.

XVII.- Relocalización de establecimiento; la apertura de un nuevo establecimiento y el cierre total del establecimiento- que se sustituye". (86)

Siguiendo con el artículo señalado nos dice el artículo siguiente:

Artículo 18.- "Para efectos de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley, se entenderá por:

I.- Utilización de los bienes inmuebles fideicometidos; el uso o goce que hagan los fideicomisarios directa o personalmente de los bienes inmuebles fideicometidos.

II.- Aprovechamiento de los bienes inmuebles fideicometidos; la obtención por los fideicomisarios de los frutos, productos en general, cualesquiera rendimientos que resulten de la explotación lucrativa que realicen, directamente o por medio de las instituciones fiduciarias, de los bienes inmuebles fideicometidos". (87)

El siguiente artículo nos precisa que se debe entender por actividades industriales y turísticas para efectos de el establecimiento de fideicomisos en zonas prohibidas a extranjeros.

Artículo 19.- "Para efectos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley, se considerarán entre las actividades industriales y turísticas, la de construcción por cuenta propia, venta, alquiler, establecimiento, explotación y operación de:

(87) Op. cit. p. 17

- a).- Parques y fraccionamientos industriales hoteleros y residenciales.
- b).- Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje; así como campamentos y paraderos de casas rodantes;
- c).- Almacenes, bodegas y naves industriales;
- d).- Casa-habitación y edificios para vivienda de trabajadores y empleados de empresas industriales y turísticas.
- e).- Centros comerciales a que se refieren las disposiciones administrativas que establezcan un régimen especial para su operación.
- f).- Centros de investigación
- g).- Desarrollos o complejos turísticos
- h).- Marinas turísticas
- i).- Muelles y las instalaciones, turísticas y comerciales establecidas en estos; y
- j).- Establecimientos para restaurantes, cafeterías, bares y comercios en general⁽⁸⁸⁾

El siguiente artículo es de gran interés para nuestro tema analiza do por lo que se refiere a la interrogante que existía en relación a la conclusión del término de 30 años que se otorgaba como duración máxima - al fideicomiso, en virtud del cual a su extinción la institución fiduciaria podría transmitir la propiedad de los inmuebles fideicomitados de que gozaba el fideicomisario extranjero a personas legalmente capacitadas para adquirirlos, es decir, sólo a personas mexicanas. En dicho precepto se optó por conceder un nuevo fideicomiso relativo al que esta por extinguirse, bajo sus mismos términos y condiciones y siempre y cuando se soliciten antes de su extinción, con lo que nos dice:

Artículo 20.- "Cuando termine la duración o se extingan los fideicomisos que se hubieren constituido con arreglo a los artículos 18 y 19 de la Ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores expedirá, con base a dichos numerales, los permisos que se soliciten para la celebración de fideicomisos nuevos respecto de los mismos bienes inmuebles ubicados en las zonas restringidas, si se satisfacen los siguientes requisitos:

I.- Que en los fideicomisos por celebrar figuren como fideicomisarios los inversionistas extranjeros que sean a su vez fideicomisarios en los fideicomisos por extinguirse o cuya duración está por terminar, respecto de los fines del fideicomiso, destino de los bienes inmuebles y características de éstos.

III.- Que se soliciten los permisos respectivos en el lapso comprendido entre los trescientos sesenta y los ciento ochenta y un día anteriores a la terminación de la duración de los fideicomisos correspondientes.

IV.- Se observarán las disposiciones de la Ley, de este Reglamento y de las Resoluciones Generales.

Las instituciones de crédito, como fiduciarias, podrán conservar la propiedad fiduciaria de los bienes inmuebles, si los bienes inmuebles son formalmente convenidos antes de extinción de los fideicomisos anteriores". (89)

Así también se autoriza la venta de fideicomisos en zonas prohibidas bajo el siguiente criterio.

Artículo 21.- "La Secretaría de Relaciones Exteriores expedirá permisos para la constitución de fideicomisos, que impliquen la transmisión de la propiedad fiduciaria de un mismo bien inmueble, los que podrán tener una duración hasta de treinta años, siempre que los fideicomisarios en el fideicomiso vendedor y en el fideicomiso comprador sean distintos". (90)

(89) Op. cit. p. 18

(90) IBIDEM

Por último en el artículo siguiente, se especifica y se da certeza en cuanto a la delimitación que deberá tener la zona prohibida en el país, lo que en caso de duda se expresa la institución especializada en el ramo la que resolverá la cuestión, o bien a la que previamente se puede consultar para demarcar dicha zona, en la forma que sigue:

Artículo 22.- "El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática determinará geográficamente la zona restringida mediante cartografías que la delimiten. En caso de duda sobre si un bien inmueble queda ubicado dentro o fuera de la zona restringida, será el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática el que resuelve".⁽⁹¹⁾

Para efectos de un comentario más amplio sobre los artículos transcritos, podemos considerar que el objetivo del Reglamento en cuestión, se ha cumplido en parte al aclarar y precisar diversas disposiciones de la Ley.

Resaltando por su importancia los criterios a que habrán de ceñirse nuestras autoridades para el otorgamiento de los permisos respectivos, que hemos señalado, aún cuando requisitos como son: Balance financiero, capacitación y adiestramiento de personal, tecnología adecuada y lo que resulta innovador, un apego a nuestras leyes ecológicas requieren de una

(91) IBIDEM

mayor especificación y publicidad a efecto de que no se queden en solo-buenos propósitos. Le es aplicable a este respecto el razonamiento que con anterioridad hemos hecho, de la necesidad de asesoramiento de Instituciones especializadas Públicas y Privadas, y además, con sanciones - que en diversos grados obliguen a su debido cumplimiento.

Otro punto importante a comentar y de conformidad con el último - párrafo que antecede es la forma atinada con que se puede establecer - si un bien inmueble se encuentra o no dentro de la zona prohibida a ex-tranjeros, como es la de recurrir a una Institución especializada, como es el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática perte-neciente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, que lo determi-ne.

De la manera antes dicha, es decir, recurriendo a tal o cual ins-titución especializada previamente establecida, como requisito prima---rio, consideramos que deberían resolverse las solicitudes que conside--ran prorrogar el término de 30 años a los fideicomisos por otro periodo igual. Medida que resulta a nuestro parecer prudente y que permite - alentar aún más la inversión extranjera a largo plazo con programas y - construcciones que prevengan reinversiones y ampliaciones verificables-de los que resulten beneficios a las poblaciones aisladas de nuestro - país en fronteras y costas.

c).- Tesis jurisprudenciales y ejecutorias en materia de propiedad prohibida a extranjeros.

Ahora habremos de referirnos a una de las fuentes actualizadas del Derecho que por su carácter interpretativo tiene la misma fuerza de un texto legal, y que constituye decisiones uniformes y reiteradas que le son sometidas a su consideración dentro de su esfera competencial, en los términos de el párrafo IV del artículo 14 Constitucional y de sus artículos reglamentarios 192, 193 y 193 Bis de la ley de Amparo quienes corroboran que la Jurisprudencia, dada su obligatoriedad, es fuente formal del Derecho.

En vista de lo anterior, a continuación haremos mención de algunas de las principales tesis jurisprudenciales; así como ejecutorias que estan en camino de serlo, dictadas por nuestros máximos tribunales que constituyen criterios que resuelven controversias en materia de propiedad prohibida a extranjeros.

"Extranjeros adquisición de bienes raíces por ellos"

Si bien la venta, por regla general, es perfecta y obligatoria para las partes, de acuerdo con el artículo 2818 del Código por el sólo acuerdo de las mismas, sobre la cosa y el precio, también debe tenerse en cuenta que la ley, tratándose de venta de inmuebles, exige que el contrato, para ser válido, se haga constar en determinada forma externa, de manera que, para que un extranjero pueda considerarse como adquirente de bienes raíces, necesita comprobar que el contrato respecti-

vo ha sido perfeccionado con las formalidades externas previstas por la ley, formalidades que sólo pueden llenarse mediante el otorgamiento de la escritura respectiva, en la que deberá acreditar su capacidad para adquirir dichos bienes, de acuerdo con los requisitos que la ley constitucional y de las reglamentarias respectivas establecen sobre el particular; pero mientras tanto, el extranjero no está incapacitado para concertar o propalar con un tercero, la operación de compraventa, y pueda adquirir el derecho de exigir del mismo, el otorgamiento del contrato, con las formalidades externas que se requieren para su validez, puesto que es hasta entonces cuando viene a tener la condición de adquirente y cuando está obligado a cumplir con los requisitos que le impone su condición de extranjero". (91)

Extranjero. Capacidad especial para adquirir inmuebles.

Para la celebración del contrato formal de compraventa, en el cual el comprador es extranjero, no es necesario que éste acredite su capacidad especial para adquirir bienes inmuebles en el territorio nacional, exhibiendo el correspondiente permiso expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues en los términos del artículo 3o., del Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional y del artículo 67 de la Ley General de Población, se deduce que esa auto

(91) "JURISPRUDENCIA" Apéndice al Semanario Judicial de la Federación - 1917-1985 (México 1986, Cuarta Parte Tercera Sala Libro Cuarto, Edit. Barrutieta, S. de R.L.) p. 238

rización o permiso deberá insertarse por los Notarios o por los respectivos funcionarios en la escritura de compraventa, al darle al mismo la forma preceptuada por la ley, más no es necesario que se exhiba en el acto en que se realiza el concurso de voluntades y por tanto el contrato, porque aunque ya se perfeccionó, no se ha otorgado en la forma requerida por la ley. (92)

"Extranjeros, adquisición de terrenos por los, en la República"

La adquisición de terrenos nacionales por extrajeros (personas físicas o morales) se rige por la Constitución Política de 1917 y leyes que de ella emanan; antes de entrar en vigor dicha Carta Fundamental, regían los Decretos de 11 de marzo de 1842, 1º de febrero de 1856 y la Ley de Extranjería y Naturalización del 28 de mayo de 1886, expedidos por los Presidentes Antonio López de Santa Anna, Ignacio Comonfort y Porfirio Díaz, respectivamente. Los extranjeros que hubiesen adquirido durante la vigencia de estas tres últimas leyes, sin cumplir con los requisitos que ellas exigen, quedan sujetos a la Constitución de 1917 y Leyes que de ella se derivan, aún cuando tengan algún derecho de los mencionados en el artículo 27 Constitucional, si no hicieron la manifestación a que se refiere el artículo 7º de la Ley Orgánica de la fracción I del citado precepto Constitucional, y son por lo mismo nulas las adquisiciones que se hayan hecho en contravención a todas estas disposi

(92) "JURISPRUDENCIA" Tercera Sala, Cuarta Parte. op. cit. p. 218

ciones Constitucionales.

Directo 351/1955. The News Sabinas Company Limited. Septiembre-12 de 1957 Unanimidad de 5 votos. (93)

"Extranjeros. Prohibición a los, para adquirir tierras, de -- acuerdo con lo prescrito en el artículo 27 Constitucional"

El artículo 27 fracción I de la Constitución Federal declara: -
"En una faja de cien kilómetros a lo largo de la frontera y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas".

Ahora bien, el espíritu que anima a la prohibición constitucional excluye la adquisición de tierras en la zona prohibida por parte de extranjeros, aún a través de la posesión, pues la simple prolongación de ésta conducirían mediante la prescripción a la adquisición del dominio y con ello quedarían burlados los altos propósitos de la norma constitucional. (94)

"Derechos de los extranjeros"

La interpretación auténtica del artículo 27 constitucional con -

(93) "JURISPRUDENCIA" Tercera Sala, Cuarta Parte, op. cit. p. 131
(94) "JURISPRUDENCIA" Tercera Sala, Cuarta Parte op. cit. p. 633

toda claridad indica que no basta a los extranjeros la simple manifestación de someterse a los imperativos de ese precepto, para obtener el permiso de adquirir el derecho a los bienes que solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización pueden adquirir, pues tal cosa convirtió a la Secretaría de Relaciones en una oficina de registro de la voluntad de los extranjeros. Tomo XIII. Bacis gold and silver mining. co. ltd. pag. 428. vts. Tomo XIII pag. 488. (95)

"Sociedad conyugal"

Participación en ella de un extranjero no amerita que se recabe por este el permiso a que se refiere la fracción I del artículo 27 constitucional".

Aunque los bienes que se adquieren durante el matrimonio celebrado bajo el régimen de sociedad conyugal, pertenecen a ambos conyuges - no quiere decir que durante la vigencia de dicha sociedad y respecto de los bienes que debe considerarse que le son afectados, se encuentre determinada la propiedad de cada uno de los consortes, porque se trata de una comunidad y solo hasta que se liquide la sociedad podrá saberse, mediante la adjudicación correspondiente, lo que pertenece a cada cónyuge. De consiguiente, si uno de los consortes es extranjero, en el caso

(95) "JURISPRUDENCIA" Datos obtenidos en la Computadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

de que sea partícipe de bienes inmuebles adquiridos por su cónyuge de nacionalidad mexicana, no será menester que al celebrarse el matrimonio en que se estipule la sociedad legal o al nacer ésta durante el matrimonio, existiendo dichos bienes, o bien en la fecha en que se adquirieran, deba recabar el permiso a que se refiere la fracción I del artículo 27 constitucional, porque en ninguno de esos eventos el cónyuge extranjero adquiere el dominio sobre algún bien si no que podrá hacerlo, respecto a los que constituyen la comunidad a bienes, hasta el momento de la adjudicación y, por tanto, solo hasta entonces se podrá actualizar respecto a el la norma constitucional invocada. Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito. Amparo en revisión 306/75 María-Guadalupe Terroba Canaliza Viuda de Bella, 30 de junio de 1975 y unanimidad de votos. Ponente: Efraim Angeles Senties. (96)

(96) IBIDEM

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La evolución del concepto de propiedad en nuestra legislación ha sido diverso al registrado por el Derecho Romano, que consideraba al Derecho de Propiedad como de los más completos que se tienen sobre cosa alguna.

SEGUNDA.- De conformidad con su tradición jurídica el concepto legal que tiene la legislación de nuestro país en relación a la propiedad es de carácter eminentemente social, ya que su ejercicio se encuentra delimitado por leyes de orden público y de interés social.

TERCERA.- El Estado Mexicano goza de facultades que le concede la Constitución para imponer en el territorio nacional las modalidades y restricciones a la propiedad privada, tanto a nacionales como a extranjeros que se internen legalmente en el país y pretendan adquirir dichas tierras, apoyadas en su experiencia histórica-legislativa.

CUARTA.- La condición jurídica del extranjero legislada con carácter federal se encuentra contemplada en nuestra Constitución, Ley General de Población y otros ordenamientos que hemos comentado, que por su aislamiento requieren ser unificados, los cuales se encargan de regular las garantías otorgadas a los no nacionales y sus actividades, con el objetivo de obtener los beneficios que de los mismos se espera para el país con respeto a sus derechos humanos y en un marco de reciprocidad internacional.

QUINTA.- Corresponde a la Secretaría de Gobernación regular los fenómenos de orden migratorio, verificar en las diversas calidades migratorias el cumplimiento que los extranjeros den a nuestros marcos legales, lo que en no pocas ocasiones ha derivado en abusos ya sea en la admisión de extranjeros no aptos para los puestos ofrecidos o bien a la negativa de autorizaciones de internaciones que cumplen con los requisitos legales, debido al amplio margen de discrecionalidad que en estos y otros casos goza dicha Secretaría en sus decisiones, sin que las mismas estén sustentadas en estudios especializados que realizan diversas Instituciones a las que sería necesario recurrir.

SEXTA.- Las zonas comprendidas en nuestros litorales y fronteras conocidas como prohibidas o restringidas a extranjeros, comprendida dentro de las restricciones al goce de sus derechos, y que con motivo de su constante violación por distintos métodos que evitan su aplicación real, dieron motivo al establecimiento de la institución jurídica del fideicomiso, como solución legal que alienta la inversión y permite el aprovechamiento, uso y disfrute de las mencionadas zonas por el nacional, sin que adquiera por ello la propiedad sobre las mismas.

SEPTIMA.- El que esta tesis escribe piensa, que aún en nuestros tiempos, no resulta fuera de contexto el que exclusivamente se permita que personas y capitales extranjeros tengan el derecho de usar y derivar beneficios sobre las "zonas prohibidas", sin que ejerzan sobre ellas el derecho de propiedad, en estricto apego al artículo 27 constitucional, a través del fideicomiso, con lo que queda en manos de la ins

titución fiduciaria nacional la propiedad de las zonas fronterizas y de costas, que se destinen a actividades turísticas e industriales, de las que el extranjero disfruta legítimamente y goza de toda clase de protección y seguridades.

OCTAVA.- No desestimamos las opiniones de quienes resuelven la abrogación de las llamadas zonas prohibidas, pero es importante considerar que no sólo se trata de nuestras enseñanzas históricas, tradiciones jurídicas, defensa de nuestra soberanía que hemos analizado, sino el hecho de tratarse de zonas tan vulnerables a "invasiones" no sólo económicas, sino sociales, culturales, etc., que por su ubicación natural están sujetas de hecho a una mayor influencia externa, en la que en un momento dado los extranjeros (empresas transnacionales grupos extremistas, etc), llegarán a constituir factores abiertos de poder real que se agrava si se establecieran como dueños de las zonas prohibidas.

NOVENA.- Consideramos, para finalizar, que uno de los fenómenos más importantes de el momento es el narcotráfico a través de nuestras fronteras y también de nuestras costas, cuyo control por las autoridades podrá sufrir mengua en el caso de los extranjeros, tanto por quienes trafican, consumen o producen la droga, si tuviesen el dominio sobre parte del territorio nacional en dichas zonas, evitándose esto, mediante la facultad de vigilancia que se reserva el Estado en los fideicomisos en zonas restringidas o prohibidas.

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

- 1.- ACOSTA Romero, Miguel. "Derecho Administrativo". México Editorial Porrúa, S.A., 1987.
- 2.- ARELLANO García, Carlos. "Derecho Internacional Privado". México Editorial Porrúa, S.A., 1986.
- 3.- "Práctica Jurídica". México. Editorial Porrúa, S.A., 1989.
- 4.- BRAVO Caro, Rodolfo. "Gufa del Extranjero". México, Editorial - Porrúa, S.A., 1989.
- 5.- BURGOA, Ignacio. "Derecho Constitucional". México: Editorial Porrúa, S.A., 1982.
- 6.- CARPIZO, Jorge. "La Formación del Estado Mexicano"; México: Editorial Porrúa, S.A., 1984.
- 7.- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". 25a. Edición; México: - Editorial Porrúa, S.A., 1986.
- 8.- GARCIA Maynes, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". México: Editorial Porrúa, S.A., 1986.
- 9.- GUTIERREZ y González, Ernesto. "Derecho de las Obligaciones". Editorial José M. Cajica, Jr., S.A. (Puebla) 1971.
- 10.- PEREZ NIETO Castro, Leonel. "Derecho Internacional Privado": México, Textos Jurídicos Universitarios, 1985.
- 11.- PETIT, Eugene. "Derecho Romano". México: Editorial Epoca, 1978.

- 12.- ROJINA Villegas, Rafael. "Compendio de Derecho Civil". 17a. Edición: México, Distrito Federal: Editorial Porrúa, S.A., 1985 - T. II
- 13.- SEPULVEDA, César. "La Frontera Norte de México". 2a. Edición: - México, Editorial Porrúa, S.A. 1983.
- 14.- SIQUEIROS, José Luis. "Síntesis de Derecho Internacional Privado" México UNAM 1971.
- 15.- "Derecho Internacional". México,- Editorial Porrúa, S.A., 1983
- 16.- TENA Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México" 1808-1857. Editorial Porrúa, S.A., 1983.
- 17.- VILLANUEVA Jaramillo, Ignacio. "La propiedad de extranjeros en - nuestro régimen Constitucional". Guadalajara, Jalisco Tesis. 1976.

D I C C I O N A R I O S

- 1.- "DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA" De la Real Academia Española. Tomo I, Madrid, Editorial Espasa Calpe, S.A., 1984.

L E G I S L A C I O N

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México, -- Ediciones Andrade, S.A. 1989.
- 2.- LEY ORGANICA DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. México: Ediciones Andrade, S.A., 1989.

- 3.- REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 27 - CONSTITUCIONAL. México. Ediciones Andrade, S.A., 1989.
- 4.- LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION. México: Ediciones Andrade S.A., 1989.
- 5.- LEY GENERAL DE POBLACION. México, Ediciones Andrade, S.A., México 1989.
- 6.- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION. México. Ediciones Andrade, S.A., 1989.
- 7.- LEY GENERAL DE SALUD. México. Editorial Porrúa, S.A., 1987.
- 8.- LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA EXTRANJERA.- Publicada en el Diario Oficial de 9 de marzo de 1973.
- 9.- REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION EXTRANJERA Y REGULAR LA MEXICANA. Publicada en el Diario Oficial de 16 de mayo de 1989.
- 10.- REGLAMENTO PARA LA EXPEDICION Y VISAS DE PASAPORTES. Publicado - en el Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1983.
- 11.- LEY QUE ESTABLECE REFORMA Y ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES FISCALES. Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1989.
- 12.- LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO. 15a. Edición: - México. Ediciones Andrade, S.A., 1989.
- 13.- CODIGO ADUANERO DE LOS ESTADOS UNIDOS. Citado por Bravo Caro, Rodolfo "Guía del Extranjero". México. Editorial Porrúa. 1989.

- 14.- MEMORIAS DE LA MESA REDONDA SOBRE EL TEMA DE LOS FIDEICOMISOS SOBRE INMUEBLES SITUADOS EN ZONAS PROHIBIDAS. México. Editorial del Instituto Mexicano de Derecho Internacional el 20 de junio de 1972.
- 15.- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. México: Edición de la Cámara de Diputados, Talleres Gráficos de la Nación, 1967

TESIS JURISPRUDENCIAL

- 1.- JURISPRUDENCIA. Poder Judicial de la Federación Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Editorial Francisco Bamieta, S. de R.L., México. 1985.

