

16 885209



**UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO**

**EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO**

FACULTAD DE DERECHO

INCORPORADA A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

299129

**MODALIDADES DE LA PROPIEDAD  
INMOBILIARIA DE LOS EXTRANJEROS  
EN MÉXICO**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ADRIAN ZAMORA APARICIO



DIRIGIDO POR: LIC. VIOLETA MONTÚFAR OCHOA

ACAPULCO, GUERRERO

2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**“MODALIDADES  
DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA  
DE LOS EXTRANJEROS EN MÉXICO”**

*In memoriam*, al Lic. José Francisco Ruiz Massieu, ilustre jurista, investigador, político y gobernador, pero sobre todo, destacado guerrerense.

*A Marisol Núñez Moreno, motor de mi vida y símbolo de admiración.*

*A mis padres y a mi hija Adriana, que es una parte de mí.*

*A mi hermano Fernando*

*A mi maestra Dra. Nuria González Martín, que me enseñó que entre más sabe una persona, más sencilla es.*

*A la Lic. Violeta Montúfar Ochoa, por su apoyo incondicional.*

*A los Lics. Heriberto Pfeiffer Cruz y Alberto Jaen Oliva, mi mayor estimación y respeto.*

*A mi alma mater, mi querida Universidad Americana de Acapulco y a la Facultad de Derecho, toda mi gratitud, pues les debo mi formación profesional.*

*A todos mis maestros de la Facultad de Derecho y a mis compañeros de generación.*

**MODALIDADES DE LA PROPIEDAD  
INMOBILIARIA DE LOS EXTRANJEROS  
EN MÉXICO**

**ÍNDICE**

Abreviaturas, latinismos y siglas .....	X
Introducción .....	XII

**CAPÍTULO PRIMERO  
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS LIMITACIONES DE LA  
PROPIEDAD DE LOS EXTRANJEROS EN MÉXICO,  
PREVIOS A LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

I. El México prehispánico .....	1
II. El México colonial .....	2
III. La independencia.....	7
A. La Constitución de Cádiz .....	9
B. La Constitución de Apatzingán .....	10
C. La transición al México independiente .....	11
IV. El México independiente.....	12
A. El decreto de colonización de 1824 .....	13

B. La Constitución de 1824, otras leyes y decretos .....	15
1. Ley del 12 de marzo de 1828.....	15
2. El decreto del 20 de marzo de 1829 .....	17
3. La ley del 6 de abril de 1830.....	17
C. La Constitución de las siete leyes y otras disposiciones en el periodo de 1840 a 1857.....	18
1. El decreto del 11 de marzo de 1842 de Santa Anna .....	19
2. La dirección de colonización y su reglamento del 4 de diciembre de 1846 .....	22
3. La ley sobre extranjería y nacionalidad del 30 de enero de 1854.....	23
4. El decreto del 1 de febrero de 1856 .....	24
D. La Constitución de 1857 .....	25
V. Periodo de Benito Juárez y el imperio de Maximiliano .....	26
VI. El Porfiriato .....	27
VII. El México revolucionario.....	29

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**LA CONSTITUCIÓN DE 1917:**  
**EL ARTÍCULO 27 Y SU FRACCIÓN I**

I. Carranza y su proyecto de Constitución .....	32
II. La comisión dictaminadora.....	35
A. La iniciativa .....	35
B. El debate .....	37
III. El derecho originario de la Nación.....	43

IV. La propiedad originaria y la propiedad privada .....	44
A. Teoría patrimonialista del Estado .....	45
B. Teoría de la integración del elemento físico al Estado.....	46
C. Teoría que asimila el dominio eminente a la propiedad originaria.....	46
D. Teoría de la propiedad como función social y de los fines del Estado .....	47
E. Teoría que en la propiedad originaria reconoce un derecho nuevo y singular.....	47
V. El dominio directo.....	48
VI. La fracción I del artículo 27 Constitucional y las sociedades extranjeras .....	52
VII. La fracción IV del artículo 27 Constitucional y la capacidad de sociedades para adquirir propiedad territorial.....	54
VIII. La franja prohibida o zona restringida .....	59

**CAPÍTULO TERCERO**  
**EL FIDEICOMISO COMO MEDIO DE ADQUISICIÓN**  
**DE INMUEBLES EN ZONAS PROHIBIDAS**  
**PARA EXTRANJEROS**

I. Concepto de fideicomiso .....	64
A. Elementos personales .....	69
1. Fideicomitente .....	69
a. Derechos del fideicomitente.....	69



b. Obligaciones del fideicomitente.....	70
2. Fiduciario .....	70
a. Derechos del fiduciario.....	71
b. Obligaciones del fiduciario .....	71
3. Fideicomisario.....	72
a. Derechos del fideicomisario .....	72
b. Obligaciones del fideicomisario.....	73
B. Materia del fideicomiso.....	73
C. Fines del fideicomiso.....	74
D. Forma del fideicomiso .....	74
II. Antecedentes del fideicomiso en México.....	75
A. Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924 .....	79
B. Ley de Bancos de Fideicomiso y Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926.....	80
C. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932 .....	81
D. Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.....	82
III. Legislación relativa a los fideicomisos en la zona restringida para extranjeros.....	83
A. Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional de 1926 y su reglamento .....	83
B. Acuerdo de 1937 de Lázaro Cárdenas .....	85
C. Acuerdo de 1941 de Ávila Camacho .....	86
D. Suspensión de garantías de 1 de junio de 1942	

y ley de prevenciones generales relativa a la suspensión de garantías de 11 de junio de 1942 .....	87
E. Decreto de 29 de junio de 1944.....	89
F. Decreto de 28 de septiembre de 1945.....	90
G. Acuerdo presidencial de 29 de abril de 1971 .....	91
IV. Diversos procedimientos para la adquisición de inmuebles en la zona restringida para extranjeros. ....	93
A. Adquisición por interpósita persona.....	95
B. Constitución de sociedades.....	97
C. Constitución de dos sociedades.....	98
D. Arrendamientos sucesivos .....	99
E. Usufructo.....	100
F. Membresías de clubes.....	101
G. Fideicomisos.....	102
V. El fideicomiso en zona restringida .....	102
A. Elementos personales.....	103
B. Objeto del fideicomiso en zona restringida.....	104
C. Fines del fideicomiso en zona restringida.....	104
D. Derechos del fideicomisario .....	104
E. Forma del fideicomiso en zona restringida .....	105
F. Plazo del fideicomiso en zona restringida.....	106
VI. Diferencias entre el fideicomiso en zona restringida y el fideicomiso en general.....	106

**CAPÍTULO CUARTO**  
**ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y SU**  
**REGLAMENTACIÓN PARA LA ADQUISICIÓN DE**  
**INMUEBLES POR EXTRANJEROS.**

I. Panorama de la Inversión Extranjera en México .....	108
II. La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973 .....	110
III. El Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1989.....	113
IV. La Ley de Inversión Extranjera de 1993.....	115
V. El Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras de 1998 .....	123
VI. El caso de Punta Banda en Baja California .....	129
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>137</b>
<b>BIBLIOHEMEROGRAFÍA .....</b>	<b>143</b>

# ABREVIATURAS, LATINISMOS Y SIGLAS

## 1.- Abreviaturas

art.	artículo
col.	colección
coord., coords.	coordinador, coordinadores
ed.	edición
núm., núms..	número, números
p., pp.	página, páginas
reimp.	reimpresión.
ss.	siguientes
trad.	traducción
t., ts.	tomo, tomos
vol., vols.	volumen, volúmenes

## 2. Latinismos

<i>confere, cfr.</i>	confróntese
<i>et al.</i>	y otros
<i>et sequens</i>	y siguientes
<i>ibidem</i>	allí mismo (en página diferente)
<i>Idem</i>	el mismo, lo mismo
<i>in fine</i>	al final
<i>op. cit.</i>	obra citada
<i>passim</i>	en varias partes

### 3. Siglas

DOF	Diario Oficial de la Federación
IJJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
LGTOC	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
LIE	Ley de Inversión Extranjera
LIMRIE	Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
RLIERNIE	Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras
RPP	Registro Público de la Propiedad
RNIE	Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.

## INTRODUCCIÓN

Además de ser un requisito institucional la elaboración de un trabajo de tesis para obtener el grado académico de licenciatura en derecho, el presente trabajo trata de ser, de una manera sencilla, una forma de explicar al lector cómo se ha regulado la condición jurídica del extranjero y su capacidad para adquirir inmuebles en nuestro país, desde sus primeros pobladores hasta nuestros días, pues en el devenir de la historia los pueblos han tenido un trato diferente con respecto a los extranjeros en sus derechos, así tenemos que se les han impuesto restricciones tanto para comerciar como para residir en un territorio determinado y tener propiedades.

En efecto, en el curso de Derecho Internacional Privado, así como en los diferentes textos que sobre la materia hay, se hace mención a la condición jurídica del extranjero en México, y poco se explica sobre el régimen de la propiedad inmueble del extranjero en México, por lo que tratamos de ahondar un poco más sobre el tema. Además, tratándose de la condición jurídica de los extranjeros, ésta adquiere hoy en día más importancia, pues estamos en una época en que el mundo se empequeñece por la constante interacción que se da entre las diversas personas del globo terráqueo y por la velocidad de los actuales medios de transporte y comunicación.

Por otra parte es necesario, además, hacer referencia al título de nuestro trabajo, pues las modalidades constituyen el derecho que tiene el Estado para modificar el modo de ser o de extinción de los tres atributos de la propiedad (*uti, fruti y abuti*) en correspondencia con los dictados del interés público, por lo que las modalidades se traducen en

restricciones o limitaciones que se imponen al propietario en forma temporal o transitoria, para usar, gozar y disponer de una cosa de su propiedad, de tal forma, por *modalidades* de la propiedad inmueble de los extranjeros en México debe entenderse una de las *limitaciones* que en materia de adquisición de bienes inmuebles tienen los extranjeros, así como otras limitaciones o restricciones que tienen (al derecho de asociación, al derecho de audiencia, de derechos políticos, etc.) y que en el presente trabajo no trataremos por estar delimitado únicamente a la restricción al derecho de propiedad.

Así las cosas, en un afán de explicar cómo ha sido ese tránsito histórico de los extranjeros en nuestro país, reseñamos en el primer capítulo los antecedentes históricos de las limitaciones que tenían los extranjeros en el México Prehispánico, en el México Colonial, en el México Independiente y en el México Revolucionario, haciendo un parte aguas con la Constitución de 1917.

En el segundo capítulo, analizaremos la génesis del artículo 27 fracción I de la Constitución de 1917, la cual contiene la prohibición a los extranjeros de adquirir inmuebles en la zona restringida, así mismo, analizaremos sus orígenes, su discusión, y su aprobación, así como el concepto del derecho originario de la Nación, de la propiedad originaria, de la propiedad privada, del dominio directo, así como la capacidad de las sociedades para adquirir propiedad territorial (fracción IV del artículo citado) y la delimitación de la franja prohibida o zona restringida.

En el tercer capítulo, se aborda el tema del fideicomiso, ya que el gobierno federal encontró en esta figura la forma legal de permitir a los extranjeros el disfrute de inmuebles en la zona prohibida, por lo que, primeramente, en forma general, analizaremos su concepto, sus

antecedentes en nuestro país y sus elementos personales. También se hace referencia a los diversos medios de adquisición de inmuebles en la zona restringida, así como las diversas regulaciones que se dieron en torno al tema. Ya en forma particular se estudia la figura del fideicomiso en zona restringida para extranjeros.

Así, por último, en el cuarto capítulo, arribamos al estudio de la reglamentación relativa a la adquisición de inmuebles por extranjeros y la inversión extranjera, ya que esta había estado dispersa en diversos ordenamientos de nuestra legislación, por lo que analizamos la Ley de Inversión Extranjera y el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Para concluir, finalmente, con un caso concreto de la problemática relacionada con la propiedad inmueble de los extranjeros en zona restringida en el Estado de Baja California, nos referimos al caso de Punta Banda, en el cual podremos observar la necesidad de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra por medio de otros mecanismos.



# CAPÍTULO PRIMERO

## EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS LIMITACIONES DE LA PROPIEDAD DE LOS EXTRANJEROS EN MÉXICO, PREVIOS A LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

### I. EL MÉXICO PREHISPÁNICO.

Definir qué es lo prehispánico, nos podría ser útil para poder explicar nuestro tema.

Señala el Maestro Antonio Muró Orejón que "el periodo prehispánico comprende las culturas aborígenes indias, cuya gran importancia es claramente manifiesta en cuanto las leyes hispanas dieron plena vigencia a los usos y costumbres de los naturales y a la introducción de elementos indígenas en las instituciones peninsulares creando un "derecho mestizo" todavía no suficientemente conocido".<sup>1</sup>

De esta manera, en dicho periodo, las tribus que habitaban el territorio que hoy ocupa nuestro país eran nómadas y por ello no tenían un concepto de propiedad de la tierra. Se puede hablar de un concepto primitivo de propiedad territorial cuando dichas tribus encontraron en el sedentarismo una forma de vida mejor.

Las diferentes tribus adoptaron formas de organización político-social parecidas entre sí, en donde el Tlatoani o Gran Señor era quien

---

<sup>1</sup> Cfr. Muró Orejón, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*, México, Porrúa-Escuela Libre de derecho, 1989, p. 27.

encabezaba el esquema social de esa época, seguido por los sacerdotes, los guerreros y los nobles. La diferencia de clases era determinante en la distribución de las tierras, ya que el uso y tenencia del suelo estaba en relación muy estrecha con la estratificación social.

## II. EL MÉXICO COLONIAL.

Podemos establecer que el periodo colonial o periodo hispánico<sup>2</sup> comienza en 1492 con el descubrimiento de América por Cristóbal Colón.

Tras la conquista de América, el Papa Alejandro VI, Rodrigo Borgia, emitió una Bula el 4 de Mayo de 1493 otorgando a los Reyes de Castilla y León, Fernando e Isabel, el derecho absoluto de propiedad sobre las islas y tierras firmes descubiertas y que sus vasallos descubrieren en el occidente bajo la condición de llevar la fé cristiana a sus moradores.<sup>3</sup> Así pues dicha Bula Papal, llamada *Noverunt Universi*, permitió legalizar y constituir con título de propiedad a los Reyes de Castilla todos aquellos territorios que sus exploradores descubrieren en la Nueva España.

Podría considerarse esta Bula como el primer título de propiedad y dominio que sobre la Nueva España existió.

Después de lograda la conquista, el sistema de propiedad en las Indias no cambió, simplemente la propiedad de los territorios conquistados pasó de las manos de los reyes indios a las de los

---

<sup>2</sup> Muró Orejón opina al respecto que no se debe llamar "*Periodo Colonial*" sino *hispánico*, pues aquellos territorios nunca fueron colonias, sino reinos y provincias de la Monarquía universal española. *Ibidem*, p.28.

<sup>3</sup> Véase López Gallo, Manuel, *Economía y Política en la Historia de México*, México, Ediciones El Caballito, 1965, pp. 24-25.

soberanos españoles y como consecuencia, toda propiedad territorial otorgada a particulares debía derivarse directamente de la Corona Española, por medio de diversas figuras como eran las llamadas Mercedes reales o Mercedadas, por las cuales se otorgaban tierras a conquistadores, soldados y a otros pobladores de las Indias.<sup>4</sup>

Algunos autores opinan que la propiedad territorial indígena, tal como la describió Cortés, desapareció con la conquista. En efecto, los naturales sufrieron con ella un cambio total y sólo ante la continua solicitud de sus defensores se les conservó una forma comunal de propiedad que salvaguardó a los pueblos aborígenes de una desaparición total.<sup>5</sup>

El dominio de la tierra correspondía a la Corona, quien podía derivarlo por gracia o por merced Real a los particulares. Su reparto a los conquistadores se hizo como compensación o premio a su participación en el descubrimiento y conquista de acuerdo a las capitulaciones.<sup>6</sup>

Junto con las tierras se les encomendaba cierto número de indios para que pudieran gozar de sus aprovechamientos, y a los cuales se les podía exigir, además de su trabajo, un tributo. Estas asignaciones a los conquistadores eran en cierta forma, una paga por sus servicios prestados a España.

---

<sup>4</sup> Véase Ramos Garza, Oscar, *Los extranjeros y la propiedad territorial en México. Fideicomisos de Zona Prohibida. Origen, Legislación y Práctica*, México, Dofiscal Editores, 1989, pp. 2-3.

<sup>5</sup> Véase Torre Villar, Ernesto de la, "Época Colonial siglos XVI-XVII" en León Portilla, Miguel (coord.), *Historia Documental 1*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1974, *passim*.

<sup>6</sup> *Idem*.

Sin embargo, a los extranjeros<sup>7</sup> que estuvieren y residieren en las indias no se les podía encomendar indios de repartimiento, aunque hubieran servido de forma que merecieran ser gratificados, en cuyo caso debían recibir honra y merced en otras cosas, más no en encomiendas, de las cuales eran considerados incapaces (leyes de Indias, ley XIV, título VII, Libro VI, años 1549 y 1591).<sup>8</sup>

Las leyes de indias eran muy estrictas con los extranjeros. Existen recopiladas numerosas de ellas que limitaban o prohibían a los extranjeros entrar a las indias y comerciar en ellas. El Libro IX, Título XXVII, del mismo cuerpo de leyes, se titulaba "De los extranjeros, que pasan a las Indias y su composición y naturaleza, que en ellas puedan adquirir para tratar y contratar", de todas estas leyes, la ley XXI del rey Felipe III del 10 de diciembre de 1618, es la primera ley que encontramos restringe la residencia de extranjeros en zonas marítimas

---

<sup>7</sup> En nuestra opinión, podríamos establecer como un concepto de lo que se debe de entender por extranjero en esa época, y era todo aquel individuo que no era español o que no era nativo de la Nueva España, por lo que este concepto de extranjero se daba por exclusión. En el capítulo II se hará una posterior referencia al concepto actual de extranjero. Al respecto y para una amplia información, véase González Martín, Nuria, *Régimen jurídico de la nacionalidad en México*, México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, colección Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, pp. 11 y ss.

<sup>8</sup> Para mayor abundamiento de tal prohibición nos permitimos transcribir del texto original de las leyes de Indias. Véase VV.AA. *Recopilación de leyes de los reynos de las indias 1681*, México, Escuela Libre de Derecho-Porrúa, 1987, t.II, p. 223. Libro VI, Título VIII. De los Repartimientos, Encomiendas, y Pensiones de Indios, y calidades de los títulos.

*Ley XIV. Que no se encomienden Indios a extranjeros*

"No se han de poder encomendar Indios de repartimiento, ni en otra forma, a extranjeros de estos nuestros Reinos de la Corona de Castilla, que estuvieren, y residieren en las Indias sin expresa licencia nuestra, dada para esto, y los que nos hubieren servido, y sirvieren, de forma, que merezcan ser gratificados reciban honra, y merced en otras cosas, y no en encomiendas, de las cuales son incapaces".

y por lo tanto, se le puede considerar como el primer antecedente de las zonas prohibidas.

Esta Ley dice textualmente:

Mandamos que a los extranjeros compuestos legítimamente se les pueda dar licencia para estar, vivir y residir en nuestras Indias donde quisieren, y tratar y contratar en ellas, sin pasar de lo prohibido, con que no residan en lugares y puertos marítimos, porque esto se ha de prohibir con graves penas, procurando siempre retirarlos tierra adentro las leguas que pareciere conveniente; y para más seguridad, los virreyes y gobernadores se procuren informar de la ocupación en que se emplean, y de que correspondencia se valen, y con que personas contratan, para que con esta noticia puedan averiguar si proceden como es justo, o exceden de su obligación.<sup>9</sup>

Aunque eran pocos los extranjeros que en esa época vivían en la Nueva España, pronto los descubrimientos mineros y las historias de grandes yacimientos de metales preciosos, atrajeron a aventureros de otros países, especialmente de Inglaterra. Esto forzó a los españoles a promulgar leyes y a emitir mandatos que tendían a evitar, en sus colonias de América, el trato y comercio de sus súbditos con extranjeros.

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 14, t.IV.

Como ejemplo de lo anterior, un mandato del Rey de España, a la letra decía: "Prohíbo a los extranjeros el que puedan adquirir ni trabajar minas propias en aquellos mis dominios, salvo que estén naturalizados o tolerados en ellos con mi expresa real licencia".<sup>10</sup>

De esta manera, los soberanos españoles trataban de conservar para sí las riquezas de las tierras conquistadas, eludiendo a toda costa cualquier influencia extranjera que les pudiese competir o mermar su comercio monopolístico en las colonias de América, o que pudiera despertar inquietudes religiosas distintas a las tradicionalmente aceptadas por ellos, y sobre todo, trataban de prevenir la introducción de ideas que en alguna forma incitaran a sus súbditos a la independencia y libertad. Sin embargo, pronto España se vió en la necesidad de otorgar concesiones a Inglaterra y Holanda, que por aquél tiempo tenían el dominio de los mares, permitiendo la entrada de buques con mercancías, lo cual trajo como consecuencia que poco a poco los extranjeros se fueran apoderando del comercio en la Nueva España.

El 20 de Julio de 1791, el Rey Carlos III expidió una Real Cédula, la cual mandaba que se formaran matrículas para extranjeros en sus reinos, con el objeto de averiguar la calidad de los mismos, distinguiendo entre extranjeros avecindados o domiciliados y extranjeros transeúntes. Los extranjeros avecindados debían ser católicos y hacer juramento de fidelidad a la religión y a la soberanía del Rey ante la justicia, renunciando a todo fuero, privilegio o protección de extranjería y a toda relación, unión, dependencia o sujeción civil al país

---

<sup>10</sup> Véase Ramos Garza, Oscar, *Los extranjeros y la propiedad.....*, op. cit., supra nota 4, p. 12.

en que hubieren nacido y prometer no usar la protección de él, ni de sus embajadores, ministros o cónsules, todo bajo la pena de las galeras, presidio o expulsión absoluta de los Reinos de España y confiscación de sus bienes según la calidad de las personas y de la contravención. Por su parte, los extranjeros transeúntes debían ser notificados de que no podían permanecer en la Corte sin licencia, las cuales únicamente se concedían por términos breves y perentorios proporcionados a la necesidad de permanecer por motivos justos y prudentes.<sup>11</sup>

Esta Real Cédula de 1791 inspiraría años después la promulgación del Decreto del 11 de marzo de 1842, siendo ambos los antecedentes y fuente, uno del México Colonial y el otro del México Independiente, de donde se sustentaría lo que hoy conocemos como la Doctrina Calvo.

### **III. LA INDEPENDENCIA.**

La Corona Española, temerosa de la propagación de la literatura extranjera y de que los criollos cultivaran sus talentos, puso los mayores obstáculos impidiendo el establecimiento de un buen sistema de educación y teniendo especial cuidado en evitar que tuvieran trato con extranjeros. Sin embargo, la independencia de Estados Unidos de América en 1783 y la revolución francesa en 1789, tuvieron una influencia decisiva en la mentalidad tanto de criollos como de indios. Siguiendo los ejemplos citados, comenzaron a anhelar la libertad y la

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 13-15.

independencia que les brindaran una forma igualitaria de vida, terminando con la esclavitud.<sup>12</sup>

El anhelo de la independencia de los mexicanos traducía en rigurosas finalidades: una la de liberarse de las trabas sociales que pesaban sobre la mayor parte de la población y otra, emanciparse políticamente.<sup>13</sup>

Entre muchos otros motivos, las crisis del imperio español debido a la invasión de España por los franceses y la renuncia de Fernando VII al trono español, fortalecieron entre los criollos estas ansias de independencia que en un principio tenían como propósito evitar que la Nueva España quedara también cometida a José Bonaparte y ejercer el gobierno a nombre de Fernando VII, entonces prisionero de los franceses. El dominio francés fue rechazado por completo en las colonias, demostrando el pueblo su lealtad hacia el monarca cautivo; el virrey Iturrigaray quiso adoptar un gobierno provisional que garantizara la tranquilidad y la paz en tanto Fernando VII fuera restaurado en el trono, sin embargo, esta actitud del virrey no fué del todo entendida por los españoles y el virrey fué hecho prisionero y enviado a España de regreso en 1808. La situación era difícil, lo cual brindó a los criollos una oportunidad para apoderarse del gobierno del país. Brotaron diferentes conjuras y de este modo, poco a poco fue gestándose el movimiento independiente que estallaría en Dolores, Guanajuato, la noche del 15 de septiembre de 1810 bajo el mando del cura Miguel Hidalgo y costilla.

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>13</sup> *Cfr.* Torre Villar, Ernesto de la, "La independencia", *op. cit.*, *supra* nota 5, *passim*.



## A. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.

Mientras tanto, las Cortes de Cádiz expedían la Constitución Política de la monarquía española, firmada el 19 de marzo de 1812. Esta constitución fue jurada por las autoridades de la Nueva España en septiembre del mismo año, pero su vigencia fue muy precaria. Consideró como españoles a todos los nacidos y avecindados por más de 10 años en los dominios españoles y a los extranjeros a quienes las cortes hubieran otorgado carta de naturalización, ya que en su artículo 19 dice: "Es también ciudadano el extranjero que, gozando ya de los derechos de español, obtuviere de las cortes carta especial de ciudadano"<sup>14</sup> y en su artículo 20: "Para que el extranjero pueda obtener de las Cortes esta carta, deberá estar casado con española y haber traído o fijado en las Españas alguna invención o industria apreciable, o adquirido bienes raíces por los que pague una contribución directa, o estableciéndose en el comercio con un capital propio y considerable a juicio de las mismas Cortes, o hecho servicios señalados en bien y defensa de la Nación"<sup>15</sup>. En resumen, la Constitución de Cádiz no señaló prohibición alguna a extranjeros para adquirir propiedad territorial.

---

<sup>14</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, 21ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 62.

<sup>15</sup> *Idem.*

## B. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.

Don José María Morelos y Pavón, una vez al frente del movimiento insurgente, convocó a un congreso que se instaló en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, en la inauguración del congreso se dió lectura a los 23 puntos que con el nombre de "Sentimientos de la Nación" había preparado como bases fundamentales para la Constitución. El texto preparado por Morelos establecía en su punto 15 que se abolía la esclavitud, proclamaba la igualdad de todos y sólo ponía como distinción, de un americano de otro, el vicio y la virtud.<sup>16</sup>

De la misma forma, el punto 16, establecía que nuestros puertos se franqueen a las naciones extranjeras amigas, pero que éstas no se internen al reino por más amigas que sean, y sólo haya puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarco en todos los demás, señalando el 10% u otra gabela a sus mercancías<sup>17</sup>

Posteriormente, en el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, consideraba ciudadanos de América a todos los nacidos en ella (artículo 13)<sup>18</sup> y a los extranjeros que en ella residieren, a quienes mandó se otorgara carta de naturalización (artículo 14).<sup>19</sup>

En su artículo 17 establece "Los transeúntes serán protegidos por la sociedad; pero sin tener parte en la institución de sus leyes. Sus

---

<sup>16</sup> Véase "Sentimientos de la Nación", *Los derechos del pueblo mexicano a través de sus constituciones*, México, LII Legislatura-Porrúa, 1985, t. II, pp. 109-112.

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> Véase "artículo 30", *Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, LVII Legislatura-Porrúa, 2000, t. V, p. 670.

<sup>19</sup> *Idem.*

personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal que reconozcan la soberanía e independencia de la nación y respeten la religión católica, apostólica, romana".<sup>20</sup>

Esta constitución no distinguió entre nacionales y extranjeros, sino que a todos los individuos de la sociedad les reconoció el derecho de adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio, con tal de que no contravinieran a la ley (artículo 34).<sup>21</sup>

Con el decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814, el Supremo Congreso mexicano tuvo el propósito de lograr el objetivo de la nación mexicana, consistente en sustraerse de la dominación extranjera y hacer un cambio en la monarquía para implantar un sistema de administración, el cual, reconociéndole sus derechos, la llevara hacia la independencia.<sup>22</sup>

### **C. LA TRANSICION AL MÉXICO INDEPENDIENTE.**

En 1821, el gobierno español antes de que el ejército trigarante entrara a México, concedió permiso para que se establecieran en el territorio de Texas trescientas familias de Louisiana, mientras cumplieran con determinados requisitos de obediencia. Sin embargo, el número de familias internadas fue, al final, mucho mayor.

---

<sup>20</sup> Véase "artículo 33", *Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, LVII Legislatura-Porrúa, 2000, t. V, p. 1072.

<sup>21</sup> Véase Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de .....*, *op. cit.*, *supra* nota 14, p. 35.

<sup>22</sup> *Cfr.* Guerrero González, Joel, "El concepto de Soberanía" en Bernal, Beatriz (coord.), *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1988. p. 511.

Posteriormente estos extranjeros solicitaron más extensión de terreno para colonizar, ante lo cual el Consejo de Estado del Imperio, antes de acceder, rindió un dictamen en el que sólo permitía que los colonos se asentaran en el interior del territorio "al lado de las antiguas poblaciones, precaución que hace necesaria la seguridad del estado, porque una población numerosa de personas que hablan el mismo idioma, tienen las mismas costumbres y conexiones con una nación vecina, que ocupase exclusivamente un mismo terreno, situado entre el mar y los ríos navegables, podría turbar algún día la tranquilidad del Imperio"<sup>23</sup>. Esta preocupación del Consejo de Estado fue recogida posteriormente por el decreto de Colonización del 18 de agosto de 1824<sup>24</sup>, y que prohibió expresamente la colonización por extranjeros de las zonas fronterizas y de los litorales marítimos.

#### **IV. EL MEXICO INDEPENDIENTE.**

En los primeros años de México, ya como país libre, no había extranjeros en número suficiente que hiciera indispensable legislar sobre extranjería. Sin embargo rompiendo con el patrón aislacionista, el 16 de mayo de 1823 el Congreso Constituyente promulgó un decreto autorizando al Ejecutivo a expedir cartas de naturalización a los extranjeros que las solicitaran. Esta fué la primera ley sobre extranjería que se expidió en el México independiente.

---

<sup>23</sup> Véase Ramos Garza, Oscar, *Los extranjeros y la propiedad.....*, op. cit., supra nota 4, p. 20.

<sup>24</sup> Véase "artículo 27", *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, LII Legislatura-Porrúa, 1985, t. IV, p. 27-16.

A los dos años de haber obtenido México su independencia y apenas seis meses después de que abdicara Agustín de Iturbide como primer emperador mexicano, el soberano congreso derogó todas las leyes que en una u otra forma proscribían el tráfico y comunicación con extranjeros.

## **A. EL DECRETO DE COLONIZACIÓN DEL 18 DE AGOSTO DE 1824.**

Este decreto expedido por el soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, ofreció a los extranjeros que vinieran a establecerse en territorio mexicano, seguridad en sus personas y en sus propiedades, con tal de que se sujetaran a las leyes del país. Este decreto destinaba a colonización todos los terrenos de la nación que no fueran propiedad particular, ni pertenecieran a corporaciones o pueblos, y otorgó un plazo, hasta el año de 1840, antes del cual el congreso no podía prohibir la entrada a extranjeros a no ser que circunstancias imperiosas le obligaran a ello. Sin embargo, el decreto dio preferencia a los ciudadanos mexicanos en cuanto a distribución de tierras.

Lo más importante de este decreto fue que permitió la adquisición de terrenos para la formación de colonias a extranjeros que se establecieran en territorio mexicano con las siguientes prohibiciones expresas:

- 1.- No podrían establecerse colonias en los terrenos comprendidos entre las veinte leguas limítrofes con cualquier nación

extranjera, ni entre las diez leguas del litoral marítimo, sin la previa aprobación del Supremo Poder ejecutivo General.<sup>25</sup>

2.- No podrían reunir en una sola mano, como propiedad, más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, de cuatro leguas de superficie de temporal y seis de abrevadero.<sup>26</sup>

3.- Los nuevos pobladores no podrían transmitir sus propiedades a manos muertas,<sup>27</sup> y

4.- Los colonos no podrían conservar las tierras así adquiridas cuando se avecindaran fuera del territorio de la República.<sup>28</sup>

Este decreto es, sin duda, el antecedente más valioso del actual artículo 27 constitucional, por lo menos en cuanto a la prohibición a extranjeros de adquirir inmuebles, ya que establece el principio de que sólo los extranjeros residentes tienen capacidad para adquirir tierras en México y prohíbe por primera vez en la legislación del México independiente, la adquisición por extranjeros de terrenos comprendidos en las fajas de nuestras costas y fronteras.

Esta prohibición, sin embargo, tenía una excepción: la autorización expresa del Poder Ejecutivo. Si esta excepción hubiera perdurado en nuestra actual legislación, no hubiera sido necesaria la creación, a través de la historia, de los distintos medios legales para adquirir inmuebles por extranjeros en la llamada zona prohibida. Este decreto autorizó al gobierno a que tomara las medidas de precaución que juzgara oportunas para la seguridad de la Federación con respecto

---

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *Idem.*

a los extranjeros, pero el gobierno no tomó medida alguna y así, pasivamente, propició el desarrollo del movimiento colonizador, principalmente por parte de nativos de Estados Unidos de América.

## **B. LA CONSTITUCIÓN DE 1824, OTRAS LEYES Y DECRETOS.**

Esta Constitución no contenía ninguna disposición expresa relativa a la tenencia de la propiedad territorial por extranjeros, pues sólo estipulaba en su artículo 1: "La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia"<sup>29</sup> y en el artículo 2: "Su territorio comprende el que fue el virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía Capitanía General de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. Por una ley constitucional se hará una demarcación de los límites de la Federación, luego que las circunstancias lo permitan".<sup>30</sup>

### **1. LEY DEL 12 DE MARZO DE 1828.**

Esta ley, expedida por Guadalupe Victoria, estableció el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros en el goce de sus derechos civiles. Este principio también fue claramente establecido en el artículo

---

<sup>29</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de .....*, *op. cit.*, *supra* nota 14, p. 168.

<sup>30</sup> *Idem.*

12<sup>31</sup> de la primera de las siete leyes constitucionales de 1836, en la cual se establece la república centralista mexicana.

Sin embargo, este precepto de igualdad no fue reconocido y aceptado con rango constitucional sino hasta la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, que declaró en su artículo 33 que los extranjeros tienen derecho a las garantías que la misma Constitución otorga a todos los hombres.

La referida ley de 1828, estableció que los extranjeros necesitaban obtener pasaporte del gobierno general para introducirse y transitar por el territorio mexicano. El artículo 6 precisaba que "los extranjeros introducidos y establecidos conforme a las reglas prescritas o que se prescribieren en lo adelante, están bajo la protección de las leyes y gozan de los derechos civiles que ellas conceden a los mexicanos, a excepción del de adquirir propiedad territorial rústica, que conforme a las leyes vigentes no pueden obtener los no naturalizados"<sup>32</sup>

Esta ley dejó vigente el decreto de colonización del 18 de agosto de 1824, por lo que se continuó permitiendo a los extranjeros no naturalizados adquirir terrenos rústicos para el exclusivo objeto de colonizar, y terrenos de propiedad particular previa obtención del permiso especial del congreso general o de los congresos particulares.

También estableció que, en caso de que algún extranjero, en fraude de la ley, llegare a adquirir propiedad prohibida, sería denunciado este hecho por cualquier mexicano, a quien se adjudicaría dicha propiedad después de comprobado el fraude.

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 208.

<sup>32</sup> *Cfr.* Ramos Garza, Oscar, *Los extranjeros y la propiedad.....*, *op. cit.*, *supra* nota 4, p. 31.



## 2. EL DECRETO DEL 20 DE MARZO DE 1829

Este decreto<sup>33</sup> por el que se expulsó del país a los extranjeros, se debió al movimiento antiespañol que tomaba fuerza en esa época después de la independencia, pues no sólo pedía la expulsión de los españoles, sino la confiscación de sus bienes, logrando que se expidiera la inicial ley de expulsión del 20 de diciembre de 1827, contra la opinión de los más sensatos, logrando que el 20 de marzo de 1829 se expidiera la nueva ley de expulsión<sup>34</sup>, esta ley mandaba en su artículo 19<sup>35</sup> que los españoles que permanecieran en la república, no podían fijar su residencia en las costas y los que ya residían en ellas, podían ser obligados por el gobierno a internarse en tierra en caso de que se temiere una invasión próxima de tropas enemigas. Esta es, posiblemente, la única vez que nuestra legislación, referida a la prohibición a extranjeros de adquirir inmuebles en las costas y fronteras, dio una razón o justificación a dicha prohibición: el temor de invasión por tropas enemigas.

## 3. LA LEY DEL 6 DE ABRIL DE 1830.

Esta ley fue expedida durante el gobierno del presidente Anastasio Bustamante, y aunque permitió el establecimiento de colonias de extranjeros, principalmente alentó el establecimiento de

---

<sup>33</sup> Véase "artículo 33", *Los Derechos del pueblo mexicano.*, op. cit., nota 20, p. 1073.

<sup>34</sup> Véase Esquivel Obregón, T., *Apuntes para la historia del derecho en México*, 2ª ed., México, Porrúa, 1984, t.II, p.116-117.

<sup>35</sup> Véase "artículo 27", *Los derechos del pueblo mexicano*, op. cit., nota 24, p. 27-16 y Ramos Garza, Oscar, *Los extranjeros y la propiedad.....*, op. cit., supra nota 4, p. 32.

colonias de mexicanos, especialmente en las fronteras del norte.<sup>36</sup> Esta ley en su artículo 11 prohibió a los extranjeros colonizar en aquellos estados y territorios que colindaran con las naciones de las que fueran originarios, prohibición dirigida esencialmente a los norteamericanos.

La ley fue contradictoria, ya que al mismo tiempo que buscaba la colonización del territorio norte, pretendía que los norteamericanos no participaran en ella e incluso prohibía en la frontera la entrada a los extranjeros bajo cualquier pretexto, salvo que tuvieran pasaporte expedido por los agentes de la república en su punto de procedencia. En 1833, Santa Anna derogó el mencionado artículo 11 de la ley, lo que permitió nuevamente a los norteamericanos participar en el proceso colonizador mexicano. Esto trajo posteriormente como consecuencia la rebelión de Texas y su independencia, en 1836. Pero realmente, esta independencia no fue más que una ficción y el paso preliminar para su anexión a los Estados Unidos de América en 1844, año en que se celebró el tratado de anexión, aprobado por el congreso americano en 1845.<sup>37</sup>

### **C. LA CONSTITUCIÓN DE LAS SIETE LEYES Y OTRAS DISPOSICIONES LEGALES EN EL PERIODO DE 1840 A 1857.**

En el año 1835 fueron aprobadas las bases y leyes constitucionales de la república mexicana que estaban divididas en

---

<sup>36</sup> Véase Esquivel Obregón, T., *Apuntes para la historia .....*, *op. cit.*, *supra* nota 34, p. 187.

<sup>37</sup> *Cfr.* Ramos Garza, Oscar, *Los extranjeros y la propiedad.....*, *op. cit.*, *supra* nota 4, p. 33.

siete leyes. La primera fue promulgada en este mismo año y las seis restantes en 1836.

La primera ley establecía en su artículo 12 que los extranjeros introducidos legalmente al país gozaban de todos los derechos naturales y los que consignaran los tratados internacionales, siempre y cuando respetaran la religión y las leyes mexicanas. Establecía también que la vecindad se ganaba por la residencia continua de dos años en un poblado y se perdía por haberse trasladado a otro punto. En su artículo 13 consignaba que "el extranjero no puede adquirir en la república propiedad raíz, si no se ha naturalizado en ella, casarse con mexicana y se arreglara a lo demás que prescriba la ley relativa a estas adquisiciones".<sup>38</sup>

El proyecto de ley de reforma a las leyes constitucionales expedido el 30 de junio de 1840 no contiene ningún cambio, pero incluye una sección específica relativa a los extranjeros, sus derechos y obligaciones. En sus artículos 21 y 22 expresa prácticamente lo mismo que en los artículos 12 y 13 de la primera ley, la diferencia es la introducción de una sección especial dedicada a los extranjeros.<sup>39</sup>

## **1. EL DECRETO DEL 11 DE MARZO DE 1842 DE SANTA ANNA**

Por medio de este decreto se permitió a los extranjeros adquirir bienes raíces, con exclusión de los "departamentos limítrofes o fronterizos con otras naciones". Esta disposición, que se repitió años

---

<sup>38</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de ...*, op. cit., supra nota 14, p. 208.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 258.

después durante el gobierno liberal de Comonfort en el decreto del 1 de febrero de 1856, que más adelante reseñaremos, que condicionaba al “previo permiso del Supremo Gobierno la adquisición de bienes raíces en los estados y territorios fronterizos, a 20 leguas de la línea de la frontera”, constituye un antecedente más a las zonas prohibidas que actualmente fija el artículo 27 de la Constitución vigente.<sup>40</sup>

Este decreto fue el que hasta entonces trató y reglamentó más ampliamente la capacidad y limitaciones de los extranjeros para adquirir y conservar inmuebles en territorio mexicano, el cual consignaba:

1.- Que los extranjeros avecindados y residentes de la república podían adquirir y poseer propiedades urbanas y rústicas, por compra, adjudicación, denuncia o cualquier otro título que las leyes establecieren.

2.- Que los extranjeros podían adquirir en propiedad minas de oro, plata cobre, azogue, hierro y carbón de piedra, de que fueren descubridores con arreglo a las ordenanzas del ramo.

3.- Que cada individuo extranjero no podía adquirir más de dos fincas rústicas en un mismo departamento (estado), sin licencia del supremo gobierno, y sólo bajo los linderos que entonces tenía con independencia una de otra.

4.- Que los extranjeros que adquirieren propiedad en virtud de la ley, quedaban absolutamente sujetos a las leyes entonces vigentes o que rigieren en la república sobre traslación, uso, conservación y pagos de impuestos, sin que pudieren alegar ningún derecho de extranjeros

---

<sup>40</sup> Véase Barrera Graf, Jorge, “Evolución del Derecho Mercantil”, en Bernal, Beatriz (coord.), *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1988, t.I, pp. 136-137.

acerca de estos puntos. En consecuencia, todas las cuestiones de esa naturaleza que pudieren suscitarse, serían terminadas por las vías ordinarias y comunes de las leyes nacionales, con exclusión de toda otra intervención, cualquiera que sea.

5.- Que si el extranjero propietario de fincas rústicas, urbanas o de minas, se ausentare por más de dos años con su familia de la república, sin obtener permiso del gobierno, o la propiedad pasare por herencia o por cualquier otro título a poder de persona no residente en la república, estaría obligado a venderla dentro de dos años contados desde el día en que se verificase la ausencia o traslación de dominio. Si no lo hiciere, se procedería a la venta de oficio, con todas las formalidades legales.

6.- Que las disposiciones de la misma ley no comprendían a los departamentos limítrofes o fronterizos con otras naciones, respecto de los cuales se expedirían leyes especiales de colonización, sin que jamás pudiera adquirirse propiedad en ellas por extranjeros, sin expresa licencia del gobierno supremo de la república.

7.- Que en los departamentos que no fueren limítrofes o fronterizos y que tuviesen costas, solamente a cinco leguas de ellas podrían adquirir propiedad rústica los extranjeros.

8.- Que para que los extranjeros que hubieren adquirido propiedades en la república pudieren ser ciudadanos de ésta, bastaría que hicieren constar ante la autoridad política del lugar de su residencia, que eran propietarios, que habían residido dos años en la república y que se habían conducido bien. El expediente instruido de esa manera, sería dirigido al ministerio respectivo por el que se despacharía la carta de ciudadanía.

9.- Que los extranjeros no podrían adquirir terrenos realengos o baldíos en todos los departamentos de la república, sin contratarlos en el gobierno que posee este derecho en representación del dominio de la nación mexicana.

Este decreto otorgó a los extranjeros un derecho que antes no tenían, que era el de adquirir, además de propiedad urbana, propiedad rústica y no únicamente para colonización sino también para otros usos. Este derecho se otorgó tan sólo a extranjeros residentes o vecindados en la república y se limitó a dos fincas por estado, siempre que no fueran de los limítrofes o fronterizos. Amplió la prohibición respecto de la adquisición de propiedad en estos estados, incluyendo en dicha prohibición a todo tipo de terrenos.

Pero lo más notable del decreto es que sujetó a los extranjeros que adquirieran propiedad con fundamento en él, a las leyes vigentes nacionales y a los tribunales mexicanos, sin darles facultad de alegar ningún derecho de extranjeros y excluyendo expresamente cualquier intervención.<sup>41</sup>

## **2. LA DIRECCIÓN DE COLONIZACIÓN Y SU REGLAMENTO DEL 4 DE DICIEMBRE DE 1846.**

Con la idea de incrementar la población de la república, fue creada la Dirección de Colonización bajo la dependencia del Ministerio de Relaciones. Su finalidad principal consistía en promover la

---

<sup>41</sup> Cfr. Ramos Garza, Oscar, *Los extranjeros y la propiedad....., op. cit., supra nota 4*, p. 41 y ss.

inmigración extranjera para poblar los inmensos y terrenos desiertos ociosos de México, los cuales eran objeto de la codicia extranjera. El reglamento de la Dirección de Colonización autorizaba a la misma Dirección a contratar con particulares o compañías, la formación de nuevas colonias y determinaba las bases de la contratación, entre las que destacaban la prohibición de que ninguno de los colonos que se introdujera fuera súbdito originario o procedente de nación cuyo territorio fuere limítrofe a los terrenos que se hubieren de conceder, ni de potencias con las cuales estuviere en guerra la República, salvo las excepciones que el gobierno pudiese hacer.

Esta legislación consideraba a los nuevos pobladores extranjeros como mexicanos desde su arribo al territorio mexicano.

Además, el Reglamento preveía la fundación de colonias militares en los lugares de las costas y fronteras que designara el gobierno con el objetivo de impedir las irrupciones de los bárbaros. Estas colonias podían estar compuestas de mexicanos o de extranjeros y la razón era que se consideraba que un colono, aunque fuera extranjero, defendería la tierra que se le daba, protegiendo así su futuro hogar.

### **3. LA LEY SOBRE EXTRANJERIA Y NACIONALIDAD DEL 30 DE ENERO DE 1854.**

Esta ley, expedida por el Presidente Santa Anna, declaró vigente en todas sus partes el Decreto de 11 de marzo de 1842 sobre adquisiciones de bienes raíces por extranjeros, derogando toda ley anterior sobre la materia. Distinguió entre extranjeros domiciliados en

México y extranjeros transeúntes. Los domiciliados eran aquellos que residían en territorio mexicano por largo tiempo (por lo menos tres años), en cambio, los transeúntes eran los que no tenían residencia fija ni una estancia prolongada en el país. Los domiciliados tenían derecho o capacidad para adquirir bienes raíces en la República, mientras que los transeúntes no la tenían.

Sin embargo, la vigencia de esta ley fue mas de hecho que de derecho. La Revolución de Ayutla del 1 de marzo de 1854 que derrocó a Santa Anna derogó todas las leyes vigentes que fueran en contra del sistema republicano.

#### **4. EL DECRETO DEL 1 DE FEBRERO DE 1856.**

Este decreto fue expedido por el presidente Ignacio Comonfort, repitió y confirmó las estipulaciones que permitían únicamente a los extranjeros avecindados y residentes en la República, adquirir y poseer propiedades rústicas y urbanas, a excepción de aquellos bienes raíces que distaran menos de veinte leguas de la línea frontera, para cuya adquisición era necesario un permiso previo del Supremo Gobierno, el cual se podía obtener a través del Ministerio de Fomento después de dar vista y de conseguir que el Gobierno del estado del territorio fronterizo en donde se ubicara el inmueble rindiera un informe favorable.

También este decreto dió oportunidad a los extranjeros de convertirse en ciudadanos mexicanos. Para esto bastaba que hicieran constar ante la autoridad política del lugar de su residencia, que habían adquirido propiedades en la República de las consignadas en la misma



ley, para que el Ministerio de Relaciones les expidiera su carta de ciudadanía.

## **D. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.**

El 5 de febrero de 1857, bajo la presidencia de Ignacio Comonfort, fue decretada y jurada la Constitución Política de la República Mexicana, la cual estableció la libertad de los hombres en la República y su igualdad ante la ley<sup>42</sup>, brindando la protección por igual a nacionales y extranjeros y elevando a rango Constitucional lo consignado en la antes mencionada Ley de 1828.

Esta ley permitía la nacionalización de los extranjeros y les brindaba, a aquellos que adquirieran bienes raíces en la república, o tuvieran hijos mexicanos, la nacionalidad mexicana, salvo que manifestaren su resolución de conservar su nacionalidad de origen. También les imponía la obligación de contribuir a los gastos públicos y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a las decisiones de los Tribunales, sin poder intentar más recursos que aquellos que las leyes concedían a los mexicanos.

Esta Constitución estipulaba en su artículo 30<sup>43</sup>:

Son mexicanos:

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

---

<sup>42</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de .....*, op. cit., supra nota 14, p. 607.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p.611.

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

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

## **V. PERIODO DE BENITO JUÁREZ Y EL IMPERIO DE MAXIMILIANO.**

Durante el breve y sangriento periodo del segundo imperio mexicano (1864-1867), el emperador Maximiliano garantizó a todos los habitantes del imperio la igualdad ante la ley y concedió la nacionalidad mexicana a los extranjeros por el sólo hecho de adquirir propiedad territorial, respetando lo dispuesto en la Constitución de 1857. Además, expidió la ley sobre Inmigración del 5 de septiembre de 1865 que decretó la apertura de México a la inmigración de todas las naciones y ordenó se expidiera a cada inmigrante un título auténtico de propiedad raíz inmutable, y un certificado en que constara que dicha propiedad estaba libre de toda hipoteca. También mandó que los inmigrantes podrían naturalizarse luego que se establecieran como colonos.

También el 10 de abril de 1865, Maximiliano expidió el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano",<sup>44</sup> el cual careció de vigencia práctica y de validez jurídica, ya que además de que no instituía propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador, el Estatuto se expidió cuando el Imperio ya empezaba a declinar.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p.670.

Este Estatuto consignaba en su artículo 53:<sup>45</sup>

Son mexicanos:

Los extranjeros naturalizados conforme a las leyes, y  
Los extranjeros que adquirieran en el Imperio propiedad territorial de cualquier género, por el sólo hecho de adquirirla.

Una importante ley, expedida por el gobierno liberal fue la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, del 22 de Julio de 1863, que preveía la distribución de terrenos nacionales, baldíos, hasta por dos mil quinientas hectáreas por propietario, con excepción de los naturales de las naciones limítrofes de la república y los naturalizados en ellas, quienes por ningún título podían adquirir baldíos en los estados que con ella colindaren. Esta ley continuó la tendencia virreinal de procurar la puesta en explotación eficaz de los terrenos baldíos, sin incurrir en el peligro del latifundismo.<sup>46</sup>

## VI. EL PORFIRIATO.

El decreto sobre colonización y compañías deslindadoras del 15 de diciembre de 1883, autorizó al Ejecutivo a mandar deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional y a cederlos a los inmigrantes extranjeros y a los habitantes de la república que desearan establecerse en ellos como colonos, en venta o a título

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p.677.

<sup>46</sup> Véase Floris Margadant, Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 3ª ed., México, Editorial Esfinge, 1978. p.148.

gratuito. También se autorizaba al ejecutivo a celebrar contratos con compañías para la introducción a la república y el establecimiento en ella de colonos e inmigrantes extranjeros. Las compañías extranjeras de colonización se consideraban como mexicanas y debían de tener su domicilio en alguna ciudad de la república.

Por virtud de este decreto, pasaron a propiedad de extranjeros y hacendados millones de hectáreas de tierras que en la mayoría de los casos no eran explotadas ni colonizadas, sino que permanecían ociosas, lo cual tuvo consecuencias muy poco favorables para el país.

Como se comentará más adelante, en 1914 la secretaría de fomento colonización e industria declaró la caducidad y nulificación de los títulos que amparaban la propiedad de las tierras y exigió por primera vez a los extranjeros como condición para poder adquirir concesiones o dominio sobre tierras y aguas, la renuncia expresa a la protección de sus gobiernos, con lo cual perdían su situación privilegiada respecto a los nacionales.

El 28 de mayo de 1886, el general Porfirio Díaz expidió una ley de extranjería y naturalización, la cual al reglamentar el precepto constitucional de 1857, en su artículo 1 fracción X copió el texto de la Constitución en la parte relativa a la adquisición de bienes raíces en la República por parte de los extranjeros, y agregó que en el acto de verificarse la adquisición, el extranjero debía manifestar ante el notario o juez respectivo, si deseaba o no obtener la nacionalidad mexicana que le otorgaba la fracción III del artículo 30 de la Constitución,

debiendo constar en la escritura la decisión del extranjero sobre este punto.<sup>47</sup>

El precepto constitucional que otorgaba la nacionalidad mexicana al extranjero por el solo hecho de adquirir un inmueble en territorio nacional, fue sumamente criticado ya que se pensaba que en cierta forma obligaba al extranjero a naturalizarse mexicano en contra de su voluntad, pero contra esta crítica se argumentó que no se podía considerar como una imposición de nuestra nacionalidad al extranjero en contra de su voluntad, pues éste tenía la prerrogativa de tomarla o conservar la suya.

## VII. EL MÉXICO REVOLUCIONARIO.

Así las cosas, en pleno hartazgo del porfirismo, Francisco I. Madero proclamó el Plan de San Luis Potosí<sup>48</sup> y el 20 de noviembre de 1910, encabezó la lucha contra el absolutismo y la reelección indefinida del General Porfirio Díaz, la cual culminó con la abdicación de Díaz a la presidencia el 7 de junio de 1911, le sucedió en la presidencia de forma provisional Francisco León de la Barra, el cual convocó inmediatamente a elecciones presidenciales, así en octubre de 1911, mediante elecciones limpias, Madero salió elegido como presidente y Pino Suárez como vicepresidente<sup>49</sup>. Una vez al mando del Ejecutivo, aunque bajo el

---

<sup>47</sup> Véase Ramos Garza, Oscar, *Los extranjeros y la propiedad.....*, op. cit., supra nota 4, p. 56.

<sup>48</sup> Para mayor abundamiento sobre el Plan de San Luis Potosí, véase Tena Ramirez, Felipe, *Leyes fundamentales de .....*, op. cit., supra nota 14, pp. 732-739.

<sup>49</sup> Véase Floris Margadant, Guillermo, *Introducción a la Historia del .....*, op. cit., supra nota 46, p. 165.

imperio de la Constitución de 1857, propuso algunas iniciativas de ley en beneficio de campesinos y trabajadores.

Fatalmente, cuando no había acabado de establecer Madero su programa de gobierno, fue asesinado junto con su vicepresidente en 1912 por el usurpador Victoriano Huerta, quien de esta manera ascendió al poder. Esta situación provocó mucha oposición, y propició el levantamiento del entonces gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, el cual formó un ejercito llamado "constitucionalista", formuló el Plan de Guadalupe, por el cual se hizo cargo del Poder Ejecutivo y así inició el movimiento que derrocaría a Huerta en 1914, bajo el amparo de la Constitución de 1857.

Al triunfo del ejercito constitucionalista, Carranza tuvo que enfrentar a Villa, quien también quería el poder político de la nación, por lo cual decretó algunas modificaciones al Plan de Guadalupe que le permitieran transitoriamente continuar en su carácter de primer jefe de la revolución constitucionalista y como encargado del Poder Ejecutivo, mientras se restablecía la paz en el país. Estas adiciones le permitieron expedir y poner en vigor varias leyes y disposiciones que satisfacían las necesidades económicas, sociales y políticas del país en ese momento, así Carranza dejó ver que su actuación no se limitaría a imponer el respeto de la Constitución, sino que se mejoraría la condición del campesino y del obrero, de tal suerte que, el movimiento constitucionalista cambió del respeto de la Constitución a la idea de la modificación de la Constitución.<sup>50</sup>

Dentro de las medidas provisionales que Carranza dictó la más importante fue el Decreto del gobierno provisional de 15 de agosto de

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, p.166.

1916, que concedía a los extranjeros la misma condición jurídica que tenían los mexicanos, estableciendo que no podían válidamente ejercitar recursos ni formular quejas ante sus propios gobiernos en las operaciones y transacciones que realizaran en México. Estableció también que para adquirir bienes raíces debían declarar por escrito ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, su formal y expresa conformidad de considerarse como mexicanos respecto de los bienes que adquirieran en México, y su renuncia terminante a sus derechos de extranjeros y al de solicitar protección de sus respectivos gobiernos.<sup>51</sup>

Después del triunfo de Carranza-Obregón sobre Villa, el camino estaba libre para la elaboración de una nueva Constitución, por lo que Carranza convocó el 14 de septiembre de 1916 a un nuevo Congreso Constituyente en un intento de legalizar las modificaciones que había hecho a la Constitución de 1857 en las partes que consideró inaplicables o deficientes y adecuarlas a las nuevas necesidades que la Nación enfrentaba.

---

<sup>51</sup> Cfr. Ramos Garza, Oscar, *Los extranjeros y la propiedad.....*, op. cit., supra nota 4, p. 59 y ss.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LA CONSTITUCIÓN DE 1917: EL ARTÍCULO 27 Y SU FRACCIÓN I**

#### **I. CARRANZA Y SU PROYECTO DE CONSTITUCIÓN.**

Ante la necesidad de elaborar una nueva Constitución, el primero de diciembre de 1916, el Presidente de la República, Don Venustiano Carranza, redactó un proyecto de Constitución, y lo sometió a la consideración del Congreso Constituyente que, en esa fecha, quedó constituido e inició sus sesiones para discutirlo. El proyecto citado proponía, en lo referente a la propiedad, lo siguiente:

En otra parte, se os consulta la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil de conseguir respecto de las sociedades, las que, por otra parte, constituyen, como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Cf. Rouaix, Pastor, Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, México, Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI, 1984, p. 128.*



El artículo 27 del proyecto de Constitución de Carranza, en su concepción original, es decir, en la forma en que fue presentado al Congreso Constituyente de Querétaro, no se refería a extranjeros ni su capacidad para adquirir bienes raíces. Era el artículo 33 el que otorgaba a los extranjeros dicha capacidad, con la condición de que renunciaran ante la Secretaría de Relaciones Exteriores a su calidad de extranjeros y a la protección de sus gobiernos, el cual consignaba textualmente:

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

Las determinaciones que el Ejecutivo dictare en uso de esa facultad, no tendrán recurso alguno.

Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país. Tampoco podrán adquirir en él bienes raíces, si no manifiestan antes, ante la Secretaría de Relaciones, que renuncian a su calidad de extranjeros y a la protección de sus Gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiere,

quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación.<sup>2</sup>

Como observamos, el último párrafo de la fracción I del artículo 27 constitucional, como lo conocemos en la actualidad, no se incluía en el proyecto de la Constitución de 1917, sino que sólo se prevenía que el Estado podría conceder a los extranjeros el derecho de adquirir tierras, aguas y sus accesiones cuando manifestaran a la Secretaría de Relaciones que renunciaban a su calidad de tales y a la protección de sus gobiernos, en todo lo que a los bienes relativos se refiriera, sujetándose, respecto de los mismos, a las leyes y autoridades nacionales,<sup>3</sup> sin embargo, es interesante resaltar que el artículo 27 del proyecto de Carranza contenía ya la esencia de los principales puntos que ahora lo conforman y que lo hacen ser, uno de los artículos más importantes de nuestra Constitución.

Algunos de los constituyentes, por la importancia de este artículo, resolvieron formar un comité, fuera de cámara, que revisara y adicionara los conceptos e ideas que debían formar parte del mismo, especialmente en lo relativo a las cuestiones de propiedad.

Este comité fuera de cámara, preparó una iniciativa del artículo 27 cuya redacción quedó terminada el 24 de enero de 1917. Esta iniciativa fue suscrita por la mayor parte de los diputados que habían colaborado en su formación y fue presentada a la consideración del

---

<sup>2</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, 21ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 773

<sup>3</sup> Véase Acosta Romero, Miguel (coord.), *Las instituciones fiduciarias y el fideicomiso en México*, México, Fomento Cultural de la organización SOMEX, 1982, p. 605.

Congreso, después de lo cual, pasó sin mayor trámite a la comisión dictaminadora.

## **II. LA COMISION DICTAMINADORA.**

La comisión dictaminadora se encargó de examinar con detenimiento el anteproyecto de artículo 27, que había elaborado el comité fuera de cámara, también llamado por Pastor Rouaix "comité voluntario", para poder presentar al Congreso Constituyente de Querétaro en la sesión celebrada el día 25 de enero de 1917. Como se verá más adelante, esta comisión modificó durante el debate las adiciones que había hecho al anteproyecto del artículo 27, ya presentado como iniciativa.

### **A. LA INICIATIVA.**

El grupo encargado de la elaboración del artículo 27 presentó una iniciativa que era diferente al proyecto original de Carranza, en la misma se definía y establecía un derecho originario y absoluto de la Nación sobre su territorio y aguas, en el cual se pudiera basar el derecho de la misma Nación de imponer limitaciones y condiciones a la propiedad privada, quedando así subordinados a la Nación todos los derechos de los particulares a dicha propiedad privada.

Al ser presentada esta iniciativa al Congreso Constituyente y al referirse a la propiedad, se dijo lo siguiente:

Creemos haber conseguido lo que nos hemos propuesto. La proposición concreta a que acabamos de referirnos, anuda nuestra legislación futura con la colonial en el punto en que esta última fue interrumpida, para implantar otra, no precisamente mala, sino incompleta. Al decir que la proposición que hacemos anuda nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer una regresión, sino al contrario. Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el Rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su Territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado, y permite a la Nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc., no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Cfr. Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la ..... op.cit. supra* nota 1, pp. 146-147.

## B. EL DEBATE.

El proyecto de iniciativa elaborado por la comisión redactora sobre la fracción I del artículo 27 fué presentada de la siguiente manera:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras y aguas y sus accesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la república Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten a la Secretaría de Relaciones que renuncian a su calidad de extranjeros y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos respecto de ellos a las leyes y autoridades de la Nación. 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.<sup>5</sup>

Así una vez investida la Nación con el derecho de propiedad originaria respecto de tierras y aguas, este artículo otorgó a los particulares la capacidad para adquirir el dominio directo de dichas tierras y aguas, constituyendo la propiedad privada.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, p.149.

Mediante esta fracción I de la iniciativa, se otorgó a los mexicanos por nacimiento o naturalización y a las sociedades mexicanas, el derecho de adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones y de explotar minas, aguas o combustibles minerales en territorio nacional, concediendo una facultad discrecional al Estado de otorgar ese mismo derecho a los extranjeros que renunciaren a su calidad de tales y a la protección de sus gobiernos en lo relativo a dichos bienes. Además, incluyó y decretó, en la misma forma en que actualmente se encuentra redactada en nuestra Constitución, la prohibición absoluta a extranjeros de adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas localizadas en zonas fronterizas y costeras. A decir de Pastor Rouaix, la prohibición ya constaba en leyes vigentes, pero no habían sido observadas ni obedecidas, de que los extranjeros estaban incapacitados para adquirir en propiedad tierras y aguas en las fronteras y costas de la República.<sup>6</sup>

La comisión encargada de dictaminar la iniciativa, reordenó los conceptos de la iniciativa y les dio un formato más claro y lógico, además de hacerle unas alteraciones al texto, suprimiéndole o adicionándole algunas cosas, pero conservando la esencia del trabajo.

Los cambios hechos por la comisión, fueron dos:

El primero agregó la palabra "directo" después de la palabra "dominio" al inicio de la fracción I.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p.137.

El segundo, eliminó de esta fracción el último párrafo, que establecía la prohibición a extranjeros de adquirir bienes raíces en las zonas fronterizas y las costas, lo que hoy llamamos "zona restringida".

De esta manera, la fracción I quedó redactada por la comisión dictaminadora de la siguiente manera:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización, y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, cuando manifiesten ante la Secretaría de Relaciones por conducto de sus representantes diplomáticos que renuncian a la calidad de tales y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiera, quedando enteramente sujeto respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la Nación.<sup>7</sup>

El veintinueve de enero de 1917 se inició el debate por parte de los diputados del Congreso Constituyente respecto del artículo 27 Constitucional presentado por la comisión dictaminadora. En cuanto a la discusión de la fracción I se presentaron varias opiniones en cuanto al contenido, los alcances y las limitaciones que se podían presentar una vez aprobada la fracción tal y como se había presentado a discusión,

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p.160. También al respecto véase González Rodríguez, Alfonso, *Zonas prohibidas, fideicomisos y condominios*, México, Editorial Jus, 1990, p.81.

por lo que se discutió sobre la conveniencia de prohibir terminantemente a los extranjeros y a las sociedades anónimas la adquisición de bienes raíces para cerrar la puerta del abuso a los clérigos y a los extranjeros, se debatió también sobre la necesidad de retirar las palabras “por conducto de sus representantes diplomáticos”, lo que motivó que la comisión dictaminadora solicitara permiso a la honorable asamblea para retirar el proyecto y suprimirle al inciso dichas palabras, por lo que se levantó la sesión por espacio de una hora.

El artículo 27 de nuestra Constitución fue el más importante, el de “mayor trascendencia nacional”. En 1917, México era un país con una pequeña e insignificante industria, y el problema obrero no era tan grave como el del campesino, columna vertebral de la economía de la nación.<sup>8</sup>

Pero por lo que respecta a la prohibición a los extranjeros de adquirir propiedad inmueble en las costas y fronteras de nuestro país, ésta no entró a discusión, pues como hemos apuntado, la comisión dictaminadora eliminó dicha prohibición. Sin embargo cuando la comisión dictaminadora regresó el proyecto a discusión, una vez comenzada de nuevo la sesión y se le dió lectura a la fracción I, ésta fue presentada de la siguiente manera:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios, o para obtener concesiones de explotación

---

<sup>8</sup> Véase Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 10ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 104.



de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. 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.<sup>9</sup>

De esta manera quedaban reafirmadas las ideas originales de la iniciativa de Rouaix, que constituían así la tesis central sobre la propiedad de la tierra en México, ya que era el propio principio de soberanía el fundamento real del precepto constitucional proyectado. En realidad no había necesidad de resucitar la tesis colonial para fundamentar nuestro artículo; el principio de soberanía era y es más que suficiente para cimentar el que un pueblo se organice en la forma que crea más conveniente<sup>10</sup>. De igual manera se puede comprobar cómo el debate que provocara el dictamen de referencia bien poco se varió al anteproyecto original adicionado por la comisión, pues en el se había recogido todo el sentir de la asamblea sobre el problema agrario,

---

<sup>9</sup> Véase "artículo 27", *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, LII Legislatura-Porrúa, 1985, t. IV, p. 27-102.

<sup>10</sup> Véase Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana .....*, *op. cit.*, *supra* nota 8, p. 99.

fue por ello que pasó al texto definitivo de la Carta de 1917 no sólo en su misma esencia, sino casi en los mismos términos que lo formulara la iniciativa original.<sup>11</sup> Como se observa, quedó subsistente la prohibición a extranjeros de adquirir el dominio directo en la franja prohibida, además de la inclusión de la “Cláusula Calvo”, la cual originó diversos puntos de vista entre los Constituyentes, y que más adelante analizaremos, en lo que respecta a la “Cláusula Calvo” sólo diremos que esta condición no debe entenderse como una renuncia a la nacionalidad del extranjero, sino como una modalidad del convenio para la adquisición de propiedad inmueble.

Así las cosas, después de debatir las diferentes fracciones del artículo 27, y previa consulta, la Asamblea consideró suficientemente debatida la fracción I, siendo reservada para su votación en conjunto. La votación final de este artículo, tuvo lugar a las tres y media de la mañana del día 30 de enero de 1917, siendo aprobado por unanimidad de 150 votos.

El texto definitivo, que quedó plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857, fue el siguiente:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la

---

<sup>11</sup> Véase Sayeg Helú, Jorge, *En la ruta de nuestro Constitucionalismo social, Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, LII Legislatura-Porrúa, 1985, t. II, p. 277 y ss.

República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. 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.<sup>12</sup>

### III. EL DERECHO ORIGINARIO DE LA NACIÓN

El artículo 27 tuvo como principal objetivo consolidar el concepto de propiedad privada, apoyándose en la tesis de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional pertenece originariamente a la Nación. De este principio emana el derecho que tiene la Nación de transmitir el dominio de estas tierras y aguas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.

Este derecho adquirido por los particulares no es un derecho pleno o absoluto, sino un derecho de propiedad derivado, el cual unas veces se limita y otras se condiciona a las modalidades que impone la

---

<sup>12</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México ...*, op.cit. supra nota 2, p. 827.

misma Nación, de acuerdo al interés público. El concepto de propiedad subordinado al interés público adquiere un objetivo de carácter social, que tiene por objeto lograr una mejor distribución de la riqueza nacional, a diferencia de la teoría tradicional sobre la propiedad, en la que el propietario puede disponer a su libre albedrío de lo que le pertenece.

#### **IV. LA PROPIEDAD ORIGINARIA Y LA PROPIEDAD PRIVADA**

La regulación de la propiedad privada en México toma como fundamento constitucional el artículo 27, el cual dispone, entre otras cosas: la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas, la posibilidad de los particulares de adquirir propiedades y las limitaciones que puede llegar a sufrir, regula también la materia agraria.<sup>13</sup>

Así pues, el artículo de referencia en su primer párrafo expresa que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas 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”<sup>14</sup>

De este párrafo se desprende el término propiedad originaria, el cual ha sido debatido doctrinariamente por varios autores, al respecto

---

<sup>13</sup> Véase Witker, Jorge, *Derechos de los extranjeros*, México, Cámara de diputados LVII Legislatura-UNAM, 2000, colección Nuestros Derechos, núm. 11, pp. 20 y ss.

<sup>14</sup> En nuestro trabajo, para efecto de tener la última actualización sobre el texto vigente de la Constitución, así como de otras leyes reglamentarias, cuando hagamos referencia a un artículo como “vigente” o “actual”, deberá entenderse que el mismo fue consultado en la página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en lo subsecuente IIJ, <http://www.infojuridicas.com>

existen cinco tendencias<sup>15</sup> o teorías interpretativas sobre lo que debe de entenderse del concepto de “propiedad originaria”.

## A) TEORÍA PATRIMONIALISTA DEL ESTADO.

Esta teoría considera que la nación mexicana, al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la corona española sobre tierras, aguas y accesiones de la Colonia, derechos que le fueron conferidos por la Bula Inter Caetera que el Papa Alejandro VI dictó en el año de 1493, estableciendo los límites entre los territorios de España y Portugal en el nuevo mundo, de la misma forma, el maestro José Francisco Ruiz Massieu (q.e.p.d) opinaba que en nuestro constitucionalismo “el artículo 27 hace suya la tradición colonial y dispone que la propiedad de tierras y aguas corresponde originariamente a la nación, como perteneció a la Corona por donación papal”<sup>16</sup>.

Ya en el anteproyecto de la iniciativa sobre el artículo 27, elaborado por la comisión fuera de cámara, se estableció en la exposición de motivos que la propiedad se formó durante la época colonial y era extremadamente compleja, pero que el principio absoluto de autoridad del Rey, le dio el carácter de precaria, y la necesidad de coordinar los intereses de los varios elementos constitutivos de las

---

<sup>15</sup> Véase Madrazo, Jorge, “propiedad originaria”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 6ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1993, p. 2143 y ss.

<sup>16</sup> Véase Ruiz Massieu, José Francisco, “Los nuevos artículos económicos de la Constitución. Una interpretación jurídica y política” en Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge (coords.), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1984, p.550.

colonias, hizo que se le diera a los súbditos, el derecho de propiedad privada.<sup>17</sup>

## B) TEORÍA DE LA INTEGRACIÓN DEL ELEMENTO FÍSICO AL ESTADO.

Esta teoría considera que la propiedad originaria que se establece en el artículo 27 constitucional, en su primer párrafo, significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta, pues como nos explica el maestro Burgoa, el concepto de propiedad originaria no debe de interpretarse como equivalente al de propiedad en su acepción común, pues el Estado o la nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas existentes dentro de su territorio como lo hace un propietario común y corriente, de tal manera que, en un sentido conceptual la propiedad originaria es sinónimo de dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio y que equivale al poder público de imperio que como persona jurídica tiene.<sup>18</sup>

## C) TEORÍA QUE ASIMILA EL DOMINIO EMINENTE A LA PROPIEDAD ORIGINARIA.

Esta teoría expresa que en el propio primer párrafo del artículo 27 constitucional se reconoce la soberanía del Estado para legislar

---

<sup>17</sup> Véase Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la ..... op.cit. supra* nota 1, p. 145.

<sup>18</sup> Véase Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 11ª ed., México, Porrúa, 1997, pp. 174 y ss.

sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y que, en todo caso, la propiedad originaria no corresponde a la noción tradicional o común de la propiedad.

#### **D) TEORÍA DE LA PROPIEDAD COMO FUNCIÓN SOCIAL Y DE LOS FINES DEL ESTADO.**

Esta teoría considera que el primer párrafo del artículo 27 encuentra su más firme apoyo en la combinación de la moderna teoría de la propiedad como función social y de la teoría de los fines del Estado. De manera tal, que la propiedad privada es la manera más eficaz de utilizar la tierra, porque el individuo al explotarla, satisface sus necesidades y al mismo tiempo satisface las de la sociedad, y por ende, la función social que tiene la propiedad es responsabilidad del Estado la vigilancia y la intervención en su reparto.

#### **E) TEORIA QUE EN LA PROPIEDAD ORIGINARIA RECONOCE UN DERECHO NUEVO Y SINGULAR.**

Esta teoría se fundamenta en que en el texto de la Constitución actual, a diferencia de las del siglo pasado, no recoge el concepto clásico de dominio eminente del Estado, sino que consagra a favor de éste un dominio más concreto y real, que puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo en domaniales los bienes de los

particulares no por vía de expropiación, sino en vía de regreso al propietario originario que es la nación.<sup>19</sup>

Así pues, el derecho de propiedad no ha tenido nunca carácter absoluto, pues ha estado en todos los tiempos sometido al influjo de las normas, que dependiendo de la época, dictara la Corona, el Rey, o en la actualidad el Estado.

## V. EL DOMINIO DIRECTO

Para el enfoque de nuestro trabajo nos es de gran utilidad comprender los alcances del término "dominio directo", ya que la prohibición a los extranjeros en zona prohibida o franja restringida depende de lo que por "dominio directo" se entienda.

Respecto de esta prohibición, se ha discutido ampliamente sobre el significado del término dominio directo, y su interpretación ha sido diversa dependiendo de las diferentes razones que se han aducido y momentos políticos en que se ha emitido, sin embargo, como hemos dicho, de esta interpretación depende el mayor o menor alcance de la prohibición a extranjeros a la cual nos hemos venido refiriendo.

El considerar este precepto como la prohibición a extranjeros de tener la posesión directa de estos inmuebles, independientemente del acto jurídico que les otorgue dicha posesión, sería una interpretación muy simplista, si consideramos que el origen de esta limitación fue más bien de carácter estratégico y militar.

---

<sup>19</sup> Véase Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 28ª ed., México, Porrúa, 1994, p.188 y ss.



La interpretación adecuada debe ser en el sentido de que, el derecho originario de propiedad que tiene la Nación sobre las tierras comprendidas dentro del territorio nacional, es precisamente el dominio directo que tiene la Nación sobre ellas, dominio que tiene características particulares y propias que lo diferencian del concepto común de propiedad privada o dominio indirecto o derivado por acto de la ley o del Estado. De este modo, la Nación no tiene ni el uso ni el disfrute de tierras objeto de su propiedad originaria, pero sí el derecho de disponer de ellas en la forma y con las modalidades y limitaciones que la misma Nación imponga a través de la legislación que expida, dentro de las cuales está el derecho de permitir a particulares el uso y disfrute de las tierras, conservando además, el derecho de expropiar éstas en su carácter de propietaria originaria.

De este modo, la Nación, con fundamento en este dominio directo o derecho superior de propiedad originaria, ha tenido y tiene el derecho de transmitir o derivar el dominio de las tierras comprendidas dentro de su territorio nacional a los particulares, constituyendo así la propiedad privada, es decir, un derecho derivado de la Nación, subordinado a ésta y sujeto a las modalidades que dicte la misma.

En cuanto a los particulares, estos pueden tener el dominio sobre tierras y aguas que les trasmita la Nación, constituyendo la propiedad privada, pero éste dominio ya no será directo, que es el considerado como sinónimo a la propiedad originaria de la Nación, sino derivado. De esta manera hay una distinción entre el dominio que pueden tener los particulares y el dominio directo de la Nación.

Aunque la palabra propiedad se ha considerado como sinónima de dominio se ha hecho notar que el término propiedad es más extenso,

porque denota no solamente el dominio, sino también la cosa sobre la que recae.<sup>20</sup>

En la doctrina existen diversas exposiciones que tratan de explicar la naturaleza del dominio directo, su relación con el dominio útil y la naturaleza de la propiedad privada.

A) El dominio directo es un dominio eminente: para esta teoría el dominio directo se reduce a un atributo de la soberanía que consiste en tener jurisdicción sobre todos los bienes que se encuentran dentro del territorio sobre el que se ejercita la misma.

B) El dominio directo es un dominio semejante al que conserva el dueño de una propiedad, por el cual, la Nación entrega el bien a un particular que adquiere el dominio llamado útil, a cambio de él paga cierta contraprestación, pero la Nación siempre lo conserva dentro de su patrimonio.

C) El dominio directo es un dominio eminente y una propiedad perfecta, en virtud de la cual la Nación tiene la jurisdicción sobre el bien que se encuentra dentro del ámbito de su soberanía y que forma parte de su patrimonio, aún cuando otorgue al particular el derecho de propiedad privada.

La mayoría de los juristas están de acuerdo en que por dominio directo debe entenderse la nuda propiedad, por contraposición al dominio útil que es el usufructo. Por lo que al interpretar el texto constitucional en el sentido de que la prohibición respecto al dominio directo establecida por la fracción I del artículo 27, se refiere a la nuda

---

<sup>20</sup> Véase Pina, Rafael, *Elementos del Derecho Civil Mexicano*, 13ª ed., México, Porrúa, 1992, v. 2, p.64 y ss.

propiedad, y en consecuencia autoriza para los extranjeros la tenencia del dominio útil o usufructo.

Se desprende entonces, que la intención del Constituyente de Querétaro al incluir dicha prohibición, fue, precisamente, prohibir al extranjero tener el poder pleno de disposición de las tierras y aguas, en la faja fronteriza y costera, estableciendo con ello una incapacidad jurídica respecto a la titularidad de la propiedad, sin embargo permite poseer el derecho de aprovechamiento, ya que las leyes que imponen una prohibición deben ser interpretadas literalmente. Es decir, por dominio directo debemos de entender la nuda propiedad, en contraposición al dominio útil que es el usufructo. En este orden de ideas resulta evidente que en materia constitucional la expresión dominio directo se debe entender como nuda propiedad.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una jurisprudencia acerca del término "dominio directo" estableció:

#### DOMINIO DIRECTO SOBRE TIERRAS Y AGUAS.

Del examen minucioso del artículo 27 constitucional, se deduce que el dominio directo, sobre tierras y aguas, pertenece exclusivamente al Estado y que hay indiscutiblemente un error de redacción, en la fracción I del párrafo séptimo del artículo 27 constitucional, cuando dice que en las zonas que señala a lo largo de las fronteras y de las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros, adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas, pues de interpretar así su redacción, se deducirá

que fuera de esas zonas si podrían adquirir el dominio directo, lo que es inaceptable, a menos de suponer que el legislador tuvo el deliberado propósito de contradecirse; debiendo convenir en que donde dice: no podrán adquirir el dominio directo, quiso decir: no podrán adquirir concesiones.

Quinta Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Parte XIV, Página 979, Martínez Estape José. 7 votos.<sup>21</sup>

## **VI. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y LAS SOCIEDADES EXTRANJERAS.**

De la redacción final de la fracción I del artículo 27 Constitucional se puede dar la duda respecto de que si el Constituyente de Querétaro quería o no incluir a las sociedades en el concepto de extranjeros, el cual se insertó en el texto Constitucional sin hacer una distinción ni especificar si el vocablo abarcaba únicamente a extranjeros personas físicas o también a las personas morales extranjeras.

El primer párrafo de la fracción I del artículo 27 Constitucional establece:

---

<sup>21</sup> Véase <http://www.scjn.gob.mx/ius/tesis2.asp?NSala=6&NEpoca=1&Nclave=285066>.

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

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo 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.<sup>22</sup>

Sin embargo, de la interpretación lógica del texto Constitucional en cuestión, se puede llegar a la conclusión de que no tan sólo se negó el otorgamiento al Estado de la facultad discrecional de otorgar o no a las sociedades extranjeras el derecho de adquirir el dominio de tierras, sino que se les negó esa posibilidad en forma absoluta.

---

<sup>22</sup> Véase art. 27 Constitucional <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/10/28.htm?s=> y <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/1/28.htm>

Esto deviene de la observación de los debates que se realizaron en torno al artículo 27 Constitucional, en los que no se tocó el tema de las sociedades extranjeras, ya que se centró el debate a la calidad de extranjeros, debido a que los mismos que podían constituir sociedades mexicanas y adquirir acciones de ellas, ya fueran nominativas o al portador, a través de las cuales podían adquirir y administrar propiedad sin ninguna limitación. Ya en la obra de Pastor Rouaix<sup>23</sup> se aprecia que en el proyecto de Constitución de Carranza, así como en el diario de los debates, quedaron plasmadas las inquietudes acerca del tema.

Si tomamos como punto de partida el concepto de la condición jurídica de los extranjeros, la cual se entiende como el conjunto de derechos y obligaciones que gozan y a los que están sujetos tanto las personas físicas como las morales que se encuentran dentro de un sistema legislativo, en el cual no se goza del atributo personal de ser considerados nacionales,<sup>24</sup> se puede llegar a la conclusión de que el primer párrafo de la fracción I del artículo 27 Constitucional, al referirse al derecho discrecional que puede otorgar el Estado a los extranjeros para adquirir el dominio de tierras, deliberadamente excluyó a las sociedades extranjeras.

## **VII. LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y LA CAPACIDAD DE SOCIEDADES PARA ADQUIRIR PROPIEDAD TERRITORIAL.**

---

<sup>23</sup> Véase Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la ..... op.cit.* nota 1, p.128.

<sup>24</sup> Cfr. González Martín, Nuria, *Derechos de los inmigrantes*, México, Cámara de diputados LVII Legislatura-UNAM, 2000, colección Nuestros Derechos, núm. 14, pp. 37 y ss

Mucho hemos hablado de las modalidades o limitaciones que se impusieron a los extranjeros<sup>25</sup> para adquirir propiedad territorial en nuestro país, sin embargo, debemos abordar el tema de la capacidad de las sociedades para adquirir propiedad inmueble, misma que se encuentra establecida en la fracción IV del artículo 27 Constitucional. El texto de la fracción IV, como originalmente quedó establecida en la Constitución de 1917, es el siguiente:

IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o los de los Estados, fijarán en cada caso.<sup>26</sup>

El origen de esta fracción no fue tan controvertido como el de la fracción I, la cual líneas atrás estudiamos<sup>27</sup>, la fracción I otorgó a las

---

<sup>25</sup> Entiéndase el concepto de extranjero como *aquél que no tiene la nacionalidad mexicana* (artículo 2º fracción IV de la Ley de Nacionalidad D.O.F. 23 de enero de 1998), que se desprende del artículo 33 Constitucional el cual define: *Son extranjeros los que no posean las calidades requeridas en el artículo 30*. Este artículo señala quienes son mexicanos por nacimiento o por naturalización. Para un mayor abundamiento en el tema véase González Martín, Nuria, *Derechos de los...*, *op. cit.*, *supra*, nota 24 pp. 5 y ss.

<sup>26</sup> *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México ...*, *op.cit. supra* nota 2, p. 828.

<sup>27</sup> Véase *infra* p. 27.

sociedades mexicanas el derecho de adquirir el dominio de tierras nacionales, y otorgó al Estado la discrecionalidad de conceder ese mismo derecho a los extranjeros, pero no prohibió ni estableció condición alguna para la constitución de sociedades mexicanas por extranjeros, por lo tanto al formar los extranjeros una sociedad mexicana adquirirían también esa capacidad indirectamente y a través de la sociedad podían adquirir bienes raíces de todas clases dentro del territorio mexicano.

La fracción IV contenía una prohibición que fue establecida con el objeto de prevenir la adquisición irrestricta de bienes raíces por el clero y por los extranjeros, dicha prohibición data desde el proyecto de Constitución que Carranza propuso al Constituyente de Querétaro en el cual señalaba la necesidad de incapacitar a las sociedades anónimas, civiles y comerciales para que adquirieran bienes raíces, excepto los inmuebles estrictamente indispensables y que dichas sociedades destinaren de una manera inmediata y directa a su objeto social. Carranza justificó su propuesta por el hecho de que el clero, aunque estaba incapacitado para adquirir bienes raíces, tenía grandes extensiones de tierra por medio de sociedades anónimas. Aunque la prohibición propuesta fue dirigida originalmente para el clero y así evitar sus abusos, también se suprimió el derecho irrestricto a extranjeros de adquirir inmuebles en la Nación Mexicana, derecho que hasta antes de la Constitución de 1917 tenían y que la misma Constitución de 1857 les otorgaba.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Véase Ramos Garza, Oscar, *Los extranjeros y la propiedad territorial en México. Fideicomisos de Zona Prohibida. Origen, Legislación y Práctica*, México, Dofiscal Editores, 1989, pp. 80-81.



Sin embargo, la reforma a la fracción IV del artículo 27 Constitucional, impulsada por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari<sup>29</sup>, publicada en el DOF el 6 de enero de 1992, modifica la limitación que el Congreso Constituyente había establecido a las sociedades por acciones que no podrían adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, dedicadas a la tarea agropecuaria. Así, a partir de la fecha mencionada, las sociedades mercantiles por acciones pueden ser propietarios de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión necesaria para el cumplimiento de su objeto, limitándose tal extensión de tierras dedicadas a la agricultura, la ganadería o la silvicultura a los límites constitucionales establecidos en el mismo artículo mencionado.<sup>30</sup> Una vez realizada la reforma a dicha fracción el nuevo texto Constitucional quedó de la siguiente forma:

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto .

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV<sup>31</sup> de este

---

<sup>29</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México ...*, op.cit. supra nota 2, pp.1075-1076.

<sup>30</sup> Véase Pina, Rafael, *Elementos del Derecho.....*, op.cit., supra, nota 20, p. 76.

<sup>31</sup> La fracción VX del artículo 27 Constitucional, establece: En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo, asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción.<sup>32</sup>

---

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

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

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

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

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por ésta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de ésta fracción que corresponden a la calidad que hubieran tenido dichas tierras antes de la mejora;

<sup>32</sup> Véase art. 27 Constitucional <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/10/28.htm?s=>

Lo que dio como resultado que las sociedades puedan adquirir propiedad, pero con la limitante del respeto a la pequeña propiedad.

## **VIII. LA FRANJA PROHIBIDA O ZONA RESTRINGIDA**

Como hemos visto, en el texto definitivo del artículo 27 constitucional se incluyó la prohibición a los extranjeros de adquirir el dominio directo en una determinada área de nuestro territorio. El término zona restringida deviene del artículo 2 de la Ley de Inversión Extranjera, legislación que analizaremos más adelante, por lo que por ahora nos referiremos únicamente a su significado.

Para delimitar la zona prohibida o zona restringida, nos permitimos transcribir la definición que nos da el Diccionario Jurídico Mexicano, que establece:

ZONAS PROHIBIDAS. Franja de cien kilómetros situada a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las costas del territorio nacional, dentro de la cual los extranjeros y sociedades extranjeras están impedidos, en términos absolutos, para adquirir el dominio directo sobre tierras, aguas y sus accesiones, por razones de seguridad y conservación de la soberanía y de la integridad territorial.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Cfr. Madrazo, Jorge, "zonas prohibidas", *Diccionario jurídico Mexicano*, 6ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1993, p. 3271 y ss.

El mismo diccionario continúa exponiendo que la explicación a esta zona prohibida puede encontrarse en la experiencia histórica del país, repetidamente amenazado e invadido, y que se resume en la pérdida de más de la mitad del territorio nacional. Aunado a esto, la zona prohibida obedece a razones de seguridad militar, ya que el acceso de tropas extranjeras al territorio, podría supuestamente conseguirse más fácilmente a través de extranjeros, propietarios de áreas estratégicas, carentes de escrúpulos o súbditos del Estado invasor.<sup>34</sup>

La zona prohibida o zona restringida es una institución que en su tiempo sirvió para salvaguardar la soberanía del país y la integridad de su territorio, se trata de una institución que es el resultado de episodios nacionales en los que se formó la Nación mexicana, pero que en la actualidad ya no cumple con los objetivos para la que fué creada.<sup>35</sup>

Cabe recordar que de conformidad con el texto Constitucional, la zona prohibida tiene una extensión del 45.32% de la totalidad del territorio nacional, pues la línea divisoria del norte tiene una extensión de 2,727 kilómetros, y la del sureste 1,070 kilómetros. La costa del Golfo mide 2,809 kilómetros, y la del Océano Pacífico mide 7,446 kilómetros, de los cuales corresponden 3,428 a la extensa península de la Baja California. Con estos datos llegamos a la conclusión de que tenemos un total de 379, 700 kilómetros cuadrados en las costas, o sea, un total de 45.32% del territorio nacional en el que por ningún

---

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> Véase Pereznieta Castro, Leonel, "Dos mitos en el Derecho Internacional Privado Mexicano: "la Cláusula Calvo" y "la zona prohibida" o "zona restringida", *Revista Mexicana de Derecho Internacional Privado*, núm. 4, abril de 1997, pp.111-134.

motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.<sup>36</sup>

En la actualidad la adquisición de la propiedad inmueble en las costas y zonas fronterizas tiene relación directa con la industria del turismo y eventualmente con otro tipo de industria, como lo son las empresas maquiladoras, pero en todo caso, no representa hoy en día una amenaza a la integridad del territorio nacional, además la precariedad actual de la adquisición del uso de inmuebles por extranjeros o empresas extranjeras en las costas impide que la inversión extranjera pueda realizar grandes proyectos de desarrollos turísticos que aumentarían considerablemente el desenvolvimiento de dicha industria.<sup>37</sup> De tal forma, lo que era considerado antes como radical, se puede considerar ahora como retardatario, porque no es suficiente para cubrir, para remediar las necesidades actuales.

Sobre la zona prohibida, Leonel Pereznieto Castro, como referencia histórica, comenta:

Las costas han sido en la historia un flanco vulnerable para cualquier país por los amplios espacios que implican y la dificultad de su resguardo. Durante la Colonia no existió una gran preocupación ya que España fue, durante la mayor parte del tiempo, una fuerza naval de primer orden. La preocupación surge a

---

<sup>36</sup> Véase Cuellar, Alfredo B., *Expropiación y crisis en México*, 2ª ed., México, s.e., 1943, p. 107, cit. por Méndez Silva, Ricardo, *El régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1969, p. 92.

<sup>37</sup> Véase Pereznieto Castro, Leonel, "Dos mitos en el Derecho Internacional ....., op. cit., supra nota 35, p. 123

partir de la independencia de México, ante el temor de que España intentara revertir la independencia mediante una reconquista; sin embargo, los afanes de España en este sentido concluyeron con el desembarco de Barradas en 1829. Ese temor volvió a concretarse, pero ya no con respecto a España sino con motivo de los desembarcos de tropas francesas y estadounidenses en varias ocasiones a lo largo del siglo pasado y de estas últimas en los albores del presente.<sup>38</sup>

Como podemos observar, esta institución, que en su tiempo fue mas que necesaria y justificada, en la actualidad ya no cumple con ese encargo, pues su funcionalidad ya no es adecuada a la nueva necesidad de atraer inversión extranjera al país, entonces una disposición de este tipo representa un obstáculo al necesario flujo de inversiones extranjeras al país, por ser una disposición que establece un condicionamiento al que deben someterse los extranjeros que adquieran propiedad inmueble en México.

Producto de este razonamiento el gobierno federal ha tratado de facilitar la inversión extranjera en dicha zona, pero respetando el precepto constitucional, por lo que ideó una forma de permitir a los extranjeros el disfrute de inmuebles en la zona restringida, esta forma la encontró en la figura del fideicomiso en zona prohibida, el cual expondremos en el capítulo siguiente.

Por último, cabe hacer mención a otro aspecto referente a la zona restringida, ya que con las reformas que en enero de 1998 se

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 130.

hicieron a la Ley de Nacionalidad, al contemplar ésta la doble nacionalidad o no renuncia de la nacionalidad mexicana, se dio fin a la incertidumbre que miles de nuestros compatriotas tenían al respecto, pues no habían optado por la naturalización en el país extranjero donde residen por temor de perder sus inmuebles que estuvieren en la zona prohibida, los cuales, al cambiar de nacionalidad, estarían en el supuesto de la prohibición constitucional ya mencionada que prohíbe a los extranjeros el dominio directo de inmuebles en dicha zona.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Al respecto y para un mayor análisis sobre el tema de la doble nacionalidad véase González Martín, Nuria, *Régimen jurídico de la nacionalidad en México*, México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, colección Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, pp. 11 y ss. La autora nos continúa exponiendo más adelante "son muchos los efectos que conlleva la no renuncia de la nacionalidad; entre ellos destacamos los siguientes: .... 5) El derecho de propiedad. Las restricciones que se exponen en el artículo 27 constitucional, no pueden imponerse a las personas que además de la nacionalidad mexicana, ostentan una nacionalidad extranjera, puesto que son tan nacionales del Estado mexicano como los que tienen solamente una nacionalidad, la mexicana." De la misma manera, en páginas siguientes establece "el derecho cambia afortunadamente al ritmo de los cambios sociales, por esto debemos actualizar nuestro ordenamiento jurídico", lo cual nos da un sustento al razonamiento que haremos en el último capítulo.

# CAPÍTULO TERCERO

## EL FIDEICOMISO COMO MEDIO DE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES EN ZONAS PROHIBIDAS PARA EXTRANJEROS.

El establecer al fideicomiso como el medio de adquisición de inmuebles en zona prohibida para extranjeros nos obliga, por una parte, a conceptualizar al fideicomiso y, por ser este último una figura tan amplia, delimitarlo, por lo que empezaremos con su concepto.

### I. CONCEPTO DE FIDEICOMISO.

Señala Villagordoa Lozano que el fideicomiso es un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente, quien tiene a su vez el carácter de estipulante o promisorio, transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quien en su carácter de prominente u obligado está constreñido a disponer de los bienes y a ejercer los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario.<sup>1</sup> Por su parte Luis Muñoz establece que el fideicomiso es un negocio jurídico indirecto y fiduciario en virtud del cual la institución fiduciaria adquiere la propiedad de ciertos bienes que le transmite el fideicomitente, con obligación de dedicarlos a un fin convenido.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Véase Villagordoa Lozano, José Manuel, "Actualización sobre aspectos jurídicos del fideicomiso mexicano", *PEMEX Lex Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos*, México, núm. 127-128, enero-febrero de 1999, p. 45.

<sup>2</sup> Cfr. Muñoz, Luis, *El fideicomiso Mexicano*, México, Cárdenas, 1973, p. 9.



En opinión de Dávalos Mejía el fideicomiso es un negocio fiduciario que toma el nombre de contrato mercantil, fiduciario y bancario.<sup>3</sup> Es un negocio fiduciario, porque se opera una transmisión real de bienes que formarán un patrimonio autónomo y que la fiduciaria recibe en nombre propio, pero como lo hace para la realización de un fin, no recibe su propiedad, sino sólo su titularidad y posesión. Es un contrato mercantil por disposición de ley (art. 1º segundo párrafo de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito)<sup>4</sup>. Es fiduciario pues se basa en la transmisión de buena fe que se hace al fiduciario, de parte de los bienes del fideicomitente, con el fin de procurar beneficios a favor del fideicomisario, y es bancario porque para su perfeccionamiento legal es indispensable la participación de una institución de crédito autorizada para fungir como fiduciaria.(arts. 346 Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y 46 fracción XV Ley de Instituciones de Crédito).<sup>5</sup>

Al respecto, la Suprema corte de Justicia de la Nación en una tesis define el concepto de fideicomiso:

---

<sup>3</sup> Véase Dávalos Mejía, L. Carlos, *Títulos y contratos de crédito, quiebras*, 2ª ed., México, Harla, 1996, p. 864

<sup>4</sup> El artículo 1º, segundo párrafo de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en lo subsecuente LGTOC, establece: Las operaciones de crédito que esta ley reglamenta son actos de comercio. Cfr. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/141/2.htm?s=>

<sup>5</sup> La misma LGTOC establece en su capítulo V, Del fideicomiso, artículo 346.- En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria. *Ídem*, Por su parte la Ley de Instituciones de Crédito y Auxiliares, en lo subsecuente LIC, publicada en el DOF 18/07/1990, establece en su Título Tercero, De las operaciones, Capítulo I, De las Reglas Generales, artículo 46: Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes: XV. Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones. Cfr. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/41/70.htm?s=>

## FIDEICOMISO, CONCEPTO DE.

El fideicomiso es un acto jurídico que debe constar por escrito, y por el cual una persona denominada fideicomitente destina uno o varios bienes a un fin lícito determinado, en beneficio de otra persona llamada fideicomisario, encomendando su realización a una institución bancaria llamada fiduciaria, recibiendo ésta la titularidad de los bienes, únicamente con las limitaciones de los derechos adquiridos con anterioridad a la constitución del mismo fideicomiso, por las partes o por terceros, y con las que expresamente se reserve el fideicomitente y las que para el se deriven del propio fideicomiso. De otro lado, la institución bancaria adquiere los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fin y la obligación de sólo dedicarlos al objetivo que se establezca al respecto, debiendo devolver los que se encuentran en su poder al extinguirse el fideicomiso, salvo pacto válido en sentido diverso.

Séptima época, Sala Auxiliar, Semanario Judicial de la Federación, 97-102 Séptima parte, página 71, Amparo directo 45/71. Crédito Algodonero de México, S.A. 16 de marzo de 1977. 5 votos. Ponente Gloria León Orantes.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Véase <http://www.scjn.gob.mx/ius/tesis2.asp?NSala=5&NEpoca=3&Nclave=245771>.

Por último, el maestro Cervantes Ahumada define al fideicomiso como un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin determinado.<sup>7</sup>

Aunque existen diferencias entre los diversos autores en cuanto a si existe o no una traslación de dominio en el fideicomiso a favor de la fiduciaria, resulta difícil proporcionar una definición acertada de lo que se concibe como propiedad fiduciaria, ya que el dominio se encuentra limitado o restringido a los fines del propio fideicomiso, sin embargo, la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce el efecto traslativo por el cual los bienes afectos a un fideicomiso pasan de la propiedad del fideicomitente a la del fiduciario.

A efecto de ilustrar lo anterior, transcribimos la tesis siguiente:

#### FIDEICOMISO. TITULARIDAD FIDUCIARIA. SU DIFERENCIA CON LA PROPIEDAD CIVIL.

Existe una gran diferencia entre la propiedad civil y la titularidad fiduciaria, pues en la primera se tiene la facultad de gozar y disponer de un bien, solamente con las modalidades y limitaciones que fijen las leyes; en cambio, en la segunda el titular no tiene el derecho de gozar del bien, porque no puede disponer para su provecho de la posesión y de los frutos, puesto que

---

<sup>7</sup> Véase Cervantes Ahumada, Raúl, *Títulos y operaciones de crédito*, 12ª ed., México, Editorial Herrero, 1982, p. 289.

normalmente tales derechos se destinan al fideicomisario, que no lo puede ser la institución fiduciaria; y, por otra parte, la titularidad fiduciaria solamente puede desarrollarse dentro de los límites fijados en el contrato de fideicomiso, mas esta circunstancia lleva a establecer que mientras la fiduciaria desarrolle la titularidad que le fue conferida por el fideicomitente, sobre el bien afectado en fideicomiso, su actuación no podrá considerarse nula por ser contraria al tenor de leyes prohibitivas o de interés público.

Séptima Época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, 139-144 Cuarta Parte, Página 53. Amparo Directo 2158/76. Ma. De los Dolores Teresa Saldívar Porras y Coags. 25 de julio de 1980. 5 votos. Ponente: Raúl Lozano Ramírez. NOTA: En la publicación original esta tesis apareció con la siguiente leyenda: "Véase: Séptima Época, Volúmenes 133-138, Cuarta Parte, pág.97."<sup>8</sup>

Del concepto de fideicomiso se desprende que existen tres elementos personales, los cuales a continuación desarrollaremos.

---

<sup>8</sup> Véase <http://www.scjn.gob.mx/ius/tesis2.asp?NSala=3&NEpoca=3&Nclave=240789>.

## **A. ELEMENTOS PERSONALES.**

Los elementos personales del fideicomiso son el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario.

### **1. FIDEICOMITENTE.**

Es la persona que constituye el fideicomiso y destina los bienes o derechos necesarios para el cumplimiento de sus fines, transmitiendo su titularidad al fiduciario.<sup>9</sup>

#### **a. Derechos del fideicomitente.**

Se pueden mencionar los siguientes:

- Señalar los fines del fideicomiso.
- Designar a los fideicomisarios y a la o las instituciones que desempeñen el cargo de fiduciario.
- Reservarse determinados derechos sobre la materia del fideicomiso.
- Prever la formación de un comité técnico, dar las reglas de su funcionamiento y fijar sus facultades.
- Exigir al fiduciario la condición de cuentas de su gestión, cuando se haya reservado este derecho expresamente en el acto constitutivo del fideicomiso o en las modificaciones del mismo.

---

<sup>9</sup> Véase Villagordo Lozano, José Manuel, "Actualización sobre aspectos jurídicos del ..... *op. cit. supra* nota 1, p. 39.

- En los fideicomisos onerosos, exigir del fideicomisario la contraprestación a que tenga derecho.
- En caso de incumplimiento, exigir de la contraparte el cumplimiento o la rescisión del fideicomiso, con el resarcimiento de los daños y perjuicios causados.

### **b. Obligaciones del fideicomitente.**

Respecto a las obligaciones del fideicomitente se puede destacar como la principal, la de transmitir al fiduciario los bienes y derechos materia del fideicomiso. De la misma forma, el fideicomitente asume las obligaciones recíprocas que haya contraído por el ejercicio de los derechos que expresamente se haya reservado.

## **2. FIDUCIARIO.**

Es la persona que tiene la titularidad de los bienes o derechos fideicomitados y que se encarga de la realización de los fines del fideicomiso, a través del ejercicio obligatorio de los derechos recibidos del fideicomitente. De acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito, será prestado exclusivamente por instituciones de crédito, en los términos establecidos en la propia ley. Las instituciones de crédito serán instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo. De conformidad con el artículo 46 de la ley citada, las instituciones de crédito sólo podrán realizar entre otras operaciones, de acuerdo con su fracción XV, la de practicar operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y

llevar a cabo mandatos y comisiones (artículo 350 LGTOC).<sup>10</sup> Podríamos señalar también la intervención de otro elemento personal denominado *delegado fiduciario* que es la persona física encargada de representar a la fiduciaria materialmente, en la obtención de cada uno de los fines que se pacten.

#### **a. Derechos del fiduciario.**

Por cuanto a los derechos del fiduciario, podemos señalar que el cumplimiento de sus obligaciones es correlativo al ejercicio de los derechos que se transmiten, pues está obligado a ejercerlos para alcanzar los fines del fideicomiso.

#### **b. Obligaciones del fiduciario.**

Dentro de las obligaciones del fiduciario encontramos que hay de tres tipos: de dar, de hacer y de no hacer.

- De dar: debe pagar al fideicomisario los beneficios del fideicomiso.
- De hacer: debe ejecutar los fines del fideicomiso.
- De no hacer: debe abstenerse de hacer mal uso de los derechos fideicomitidos y de no excederse en el ejercicio de las facultades que se le confieren.

---

<sup>10</sup> *Idem.*

### 3. FIDEICOMISARIO.

Es la persona que recibe los beneficios del fideicomiso. De acuerdo con la ley pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho del fideicomiso.<sup>11</sup>

#### a. Derechos del fideicomisario.

- Aquellos que se deriven del acto constitutivo del fideicomiso.
- Exigir a la institución fiduciaria el cumplimiento de los fines del fideicomiso.
- Atacar la validez de los actos que la institución fiduciaria cometa en su perjuicio, de mala fe.
- Atacar la validez de los actos que aquella institución cometa en su perjuicio, en exceso de las facultades que el acto constitutivo o la ley le confieran.
- Cuando proceda, reivindicar los bienes que a consecuencia de actos excesivos o de mala fe de la fiduciaria, hayan salido del patrimonio del fideicomiso.
- Elegir institución fiduciaria cuando haya renunciado la que originalmente fungió con ese carácter; fuese removida o si en el acto constitutivo del fideicomiso no fuere designada.

---

<sup>11</sup> *Idem.*



- Dar su consentimiento para reformar el acto constitutivo, cuando se trate de formar un comité técnico.
- Aquellos otros derechos que, por las peculiaridades de cada fideicomiso, pudieran corresponderle de acuerdo con lo que se haya pactado en la constitución respectiva.

### **b. Obligaciones del fideicomisario.**

Respecto de las obligaciones del fideicomisario se puede establecer que éstas existen sólo si se presentan dos situaciones:

- Cuando se designa fideicomisaria a una persona a quien se desea beneficiar por un acto de liberalidad del fideicomitente.
- Cuando el fideicomiso se celebró por mutuo acuerdo entre fideicomitente y fideicomisario y como consecuencia del mismo, el fideicomitente transmite al fiduciario ciertos bienes o derechos y a cambio de esta enajenación, el fideicomisario debe pagar una contraprestación al fideicomitente, que en la generalidad se traduce en dinero.

## **B. MATERIA DEL FIDEICOMISO.**

Pueden ser materia del fideicomiso cualquier clase de bienes que se encuentren dentro del comercio o cualquier clase de derechos que no sean de ejercicio personalísimo y por lo tanto intransmisibles. Es

necesario que dichos bienes y derechos no se encuentren afectos a un derecho de tercero.<sup>12</sup>

### **C. FINES DEL FIDEICOMISO.**

Los fines son las actividades jurídicas que realiza el fiduciario, por instrucciones del fideicomitente, a través del ejercicio obligatorio de los derechos que le transmite dicho fideicomitente. Pueden ser fines del fideicomiso, cualquier actividad jurídica que sea lícita, posible y determinada. Se considera ilícito el fin que sea contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres. Se considera imposible el fin que no puede existir por ser incompatible con las leyes de la naturaleza o con una norma jurídica que deba regir necesariamente y sea un obstáculo insuperable para su realización. No será válido el fideicomiso si no se determina en forma concreta, el fin que se persigue a través de su constitución.<sup>13</sup>

### **D. FORMA DEL FIDEICOMISO.**

Los elementos formales constituyen la manifestación externa que debe revestir el fideicomiso, pues de acuerdo a la LGTOC, el fideicomiso debe constar por escrito y revestir las formalidades especiales según se trate de un acto entre vivos o de un testamento. Cuando el fideicomiso es convencional, o sea, cuando se pacte por acuerdo expreso de las partes, debe ajustarse a los términos de la

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>13</sup> *Idem*.

legislación común, sobre transmisión de los derechos de propiedad de los bienes que se den en fideicomiso. Si el fideicomiso consta en un testamento, deberá ajustarse a las formalidades propias del tipo de testamento que se trate. Por cuanto a la aceptación del fiduciario en estos fideicomisos testamentarios, tal acto debe constar en un instrumento público, ya sea ante notario o ante la autoridad judicial que conozca de la sucesión del fideicomitente.<sup>14</sup>

## II. ANTECEDENTES DEL FIDEICOMISO EN MÉXICO.

El fideicomiso de los romanos,<sup>15</sup> que se originó como medio jurídico de evadir las numerosas incapacidades para suceder por testamento establecidas por la legislación de Roma, estuvo limitado exclusivamente a las herencias y degeneró, finalmente, en el sistema de substituciones fideicomisarias, por medio de las cuales se vinculaba la propiedad a perpetuidad, en una serie de herederos sucesivos instituidos por los mismos testadores; lo que determinó por fin, la supresión definitiva de la institución, en Francia por el Código Napoleón, en su artículo 896; en España por las leyes del 27 de septiembre de 1820 y las de treinta de agosto de 1836; en Italia por su primer Código

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>15</sup> En el Derecho Romano, se tenía el siguiente concepto de fideicomiso: El *fideicommissum* es el acto de última voluntad expresado bajo la forma de ruego, mediante el cual una persona (fideicomitente) encargaba a otra (fiduciario) transmitir toda su herencia, una cuota parte de ella o un bien determinado de la misma, a una tercera persona (fideicomisario). Véase Ventura Silva, Sabino, *Derecho Romano*, 9ª ed., México, Porrúa, 1988, p. 251.

Civil, y en los demás países, incluido México, por sus leyes derivadas de esas mismas fuentes.<sup>16</sup>

Diversos autores estiman que la figura del fideicomiso, como lo conocemos actualmente en México, no tiene sus orígenes en el mencionado *fideicommissum* romano, sino en el *trust* anglosajón<sup>17</sup>, aunque los Códigos Civiles de nuestro país, desde el primero de 1870, hasta los actuales, se encargaron de sustituir en la República a los caducos ordenamientos españoles, pero proscribieron también las instituciones fideicomisarias, que era el último vestigio del primitivo derecho romano puro. Así pues, la institución del fideicomiso, sea en su aspecto romano o en su forma anglosajona, no figuró en el sistema de leyes de México hasta el año de 1926, cuando aparece por primera vez en la Ley General de Instituciones de Crédito, el fideicomiso de tipo angloamericano, pues en México sólo se encontraba al fideicomiso romano vinculado a disposiciones testamentarias, por lo que los legisladores tuvieron que importar el *trust* anglosajón.<sup>18</sup> Así pues, el fideicomiso se incluyó en nuestros ordenamientos legales siguiendo una trayectoria que incluso una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación describe y que dice:

#### FIDEICOMISO, NATURALEZA DEL.

---

<sup>16</sup> Véase Villagordoa Lozano, José Manuel, "Actualización sobre aspectos jurídicos del ..... *op. cit. supra* nota 1, p. 31 y ss.

<sup>17</sup> Villagordoa Lozano nos da un concepto de *trust*: el *trust* consiste en separar de una persona llamada *settlor*, un conjunto de bienes (inmuebles, muebles, créditos, etc.) de su fortuna y confiarlos a otra persona llamada *trustee*, para que haga de ellas un uso prescrito, en provecho de un tercero, llamado *cestui que trust*. *Ibidem*, p. 30.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 32.

Como negocio típico distinto de otros negocios, el fideicomiso aparece regulado en la legislación mexicana en mil novecientos treinta y dos, al entrar en vigor la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Anteriormente, fue introducido en la Ley de Instituciones de Crédito de mil novecientos veinticuatro, la cual hizo referencia a él sin reglamentarlo y la Ley sobre la misma materia, de mil novecientos veintiséis, lo consideró como un mandato irrevocable. Su antecedente inmediato es el trust norteamericano, cuya institución en un aspecto jurídico ha sido definida como una obligación de equidad, por la que una persona llamada trustee (fiduciario), debe usar una propiedad sometida a su control (que es nombrada trust property ), para el beneficio de personas llamadas cestui que trustee. Dicho antecedente fue adoptado parcialmente por el legislador mexicano, de acuerdo con nuestro medio, aún cuando en rigor estructuró una institución completamente diversa al trust, y la instituyó como una operación exclusivamente bancaria, en atención a la solvencia de los bancos y a la vigilancia que sobre ellos ejerce el Estado. Atendiendo a su naturaleza jurídica, mediante el fideicomiso, según el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria. Y conforme al artículo 351 de

la misma ley, los bienes que se den en fideicomiso se consideran afectados al fin a que se destinan y, en consecuencia, solo podrán ejercitarse respecto a ellos los derechos y acciones que al mencionado fin se refieren, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente; los que para el deriven del fideicomiso mismo o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por los terceros. Por lo tanto, puede establecerse que el fideicomiso es un negocio jurídico en virtud del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin determinado. Dicho patrimonio es autónomo porque es distinto a los patrimonios propios de quienes intervienen en el fideicomiso (fideicomitente, fiduciario, fideicomisario). A ninguna de ellos tres puede ser atribuible el patrimonio constituido por los bienes fideicomitados, ya que debe entenderse que se trata de un patrimonio afectado a un fin determinado. El fiduciario es titular, pero no propietario de los bienes afectados (no obstante que, si se trata de inmuebles, deben transmitírsele en la misma forma en que se transmite la propiedad de los mismos), y según el artículo 356 de la Ley en referencia, tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o

limitaciones que se establezcan al efecto, al constituirse el mismo, y deberá obrar siempre como buen padre de familia siendo responsables de las pérdidas o menoscabos que los bienes sufran por su culpa.

Séptima época, Sala Auxiliar, Semanario Judicial de la Federación, 21 Séptima parte, página 39. Amparo directo 3176/65/2. Elvira Rascón de Macin y coag. 22 de septiembre de 1970. 5 votos. Ponente: Salvador Mondragón Guerra.<sup>19</sup>

A continuación reseñaremos las diferentes legislaciones en las que se ha regulado al fideicomiso en nuestro país.

## **A. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE 1924.**

Esta ley, de fecha 24 de diciembre de 1924, en su capítulo VIII se refería a los bancos de fideicomiso. Establecía en su artículo 73 que "los bancos de fideicomiso sirven los intereses del público en varias formas y principalmente administrando los capitales que se les confía e interviniendo con la representación común de los suscriptores o tenedores de bonos hipotecarios, al ser emitidos éstos o durante el

---

<sup>19</sup> Véase <http://www.scjn.gob.mx/ius/tesis2.asp?NSala=5&NEpoca=3&Nclave=246296>

tiempo de su vigencia", y en su artículo 74 mencionaba "Los bancos de fideicomiso se regirán por la ley especial que ha de expedirse".<sup>20</sup>

La consagración del fideicomiso en nuestro sistema legal fue el resultado de la primera convención bancaria llevada a cabo en 1924, donde a iniciativa del señor Enrique C. Creel se dio el primer intento serio para implantar esta institución en nuestro medio jurídico. El fideicomiso mexicano se reservaba a los bancos solamente, no era institución de derecho civil, sino una operación de crédito que sólo como tal se introducía en la legislación.<sup>21</sup>

## **B. LEY DE BANCOS DE FIDEICOMISO Y LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE 1926.**

La ley de Bancos de Fideicomiso de 30 de junio de 1926, publicada el 17 de julio del mismo año se incrustó en la Ley general de instituciones de crédito y establecimientos bancarios de 31 de agosto, publicada el 29 de noviembre del mismo año. Esta ley en sus artículo 6º establecía que "El fideicomiso propiamente dicho es un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al banco, con el carácter de fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, en beneficio de un tercero llamado fideicomisario"; el artículo 14 de la misma ley señalaba que "El banco fiduciario podrá ejecutar en cuanto a

---

<sup>20</sup> Véase Sánchez Sodi, Horacio, *El fideicomiso en México*, México, Greca editores, 1996, p. 34.

<sup>21</sup> Véase Villagordoa Lozano, José Manuel, "Actualización sobre aspectos jurídicos del ..... *op. cit. supra* nota 1, p. 32.



los bienes fideicomitidos, todas las acciones y derechos inherentes al dominio, aún cuando no se exprese en el acto constitutivo del fideicomiso; pero no podrá enajenar, gravar ni pignorar dichos bienes, a menos de tener facultad expresa, o de ser indispensables esos actos para la ejecución del fideicomiso”. Es necesario mencionar que en ésta legislación el fideicomiso es considerado como un mandato irrevocable.<sup>22</sup>

### **C. LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO DE 1932.**

Esta ley, de fecha 26 de agosto de 1932 se publicó en el DOF, el 27 del mismo mes y año y entró en vigor a partir del 15 de septiembre de 1932. esta ley conserva en principio, el fideicomiso expreso a que alude la ley de instituciones de 1926, procurando corregir los errores o lagunas más evidentes, en sus artículos 346 y 347 se encuentra explicada la naturaleza del fideicomiso. Pues en virtud del fideicomiso el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, por su parte el artículo 347 señala que : “El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado”.

Como novedad esta legislación prevé la revocación del fideicomiso, hecha por el fideicomitente cuando se haya reservado ese derecho en el acto constitutivo del mismo. Esta facultad sobre la revocabilidad reservada al fideicomitente se deriva del fideicomiso

---

<sup>22</sup> Véase Sánchez Sodi, Horacio, *El fideicomiso en.....*, *op.cit.,supra* nota 20, p. 35.

mismo, cuando es un acto jurídico unilateral, porque a través del mismo el fideicomitente realiza una liberalidad al fideicomisario, o cuando se trata de un fideicomiso testamentario. Se introduce una nueva causa de extinción cuando por renuncia o por falta de aceptación del fiduciario, se haga imposible su sustitución.<sup>23</sup>

## **D. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES.**

Esta ley de fecha 3 de mayo de 1941, se publicó en el DOF el 31 del mismo mes y año y se encuentra en vigor a partir del 2 de junio del mismo año. Reglamenta las operaciones fiduciarias y en su artículo 45 fracción II inciso c), confirma la naturaleza del fideicomiso que quedó trazada en la LGTOC en sus artículos 352, 356 y 357, ya que trata de las reglas a que se someterá la actividad de las instituciones fiduciarias e indica en la fracción II la proporción de las responsabilidades de el capital de dichas instituciones, sostiene la tesis de que el fiduciario es el titular de los derechos fideicomitados, pues señala en el inciso c) que "cuando se trata de operaciones de fideicomiso por las que la institución ejercite como titular derechos que le han sido transmitidos con encargo de realizar determinado fin....". Este precepto señala el funcionamiento jurídico del fideicomiso, al establecer que por esta operación hay transmisión de derechos al fiduciario, para la realización del fin determinado.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Véase Villagordoa Lozano, José Manuel, "Actualización sobre aspectos jurídicos del ..... *op. cit. supra* nota 1, p. 34.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 35.

### **III. LEGISLACIÓN RELATIVA A LOS FIDEICOMISOS EN LA ZONA RESTRINGIDA PARA EXTRANJEROS.**

Así las cosas, en los primeros años en que nuestra Constitución de 1917 tenía vigencia el gobierno federal se dio cuenta de que el artículo 27 Constitucional tenía varios vacíos que, al no precisarse, daban pauta a que se ocuparan por los extranjeros para adquirir propiedad territorial en la zona prohibida, pero como hemos reseñado, el camino legislativo que sufrió el artículo 27 fue bastante desgastador y reformarlo a pocos años de haberse promulgado provocaría demasiada polémica al respecto, por lo que se optó por la reglamentación del mismo y así se aprovechó que en ese tiempo se promulgaría la Ley orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional y su Reglamento, cuyo principal objetivo sería la de reglamentar la forma en que los extranjeros debían respetar la cláusula Calvo al celebrar el convenio mediante el cual renunciarían a la protección de sus gobiernos, respecto de los bienes que adquirieran en México.

#### **A. LEY ORGÁNICA DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1926 Y SU REGLAMENTO.**

Esta ley fue promulgada el 21 de enero de 1926 y su reglamento el 29 de marzo del mismo año, en esta se copió textualmente la prohibición constitucional, que a lo largo del presente trabajo hemos

mencionado, y la extendió también para prohibir a los extranjeros ser socios de sociedades mexicanas que adquirieran el dominio directo sobre tierras y aguas en zonas prohibidas.

Siendo presidente Plutarco Elías Calles sometió al Congreso de la Unión un proyecto modificado de esta ley, y señaló que desde la promulgación de la Constitución los extranjeros habían encontrado una forma de burlar el verdadero espíritu de la ley, pues al formar una sociedad mexicana podían adquirir bienes raíces o concesiones sin permiso previo de la Secretaria de Relaciones. De tal manera que era preferible una disposición legal que eliminara estos abusos exigiendo de todo extranjero que formara parte de una sociedad que tuviera o adquiriera tierras, aguas o concesiones, que hiciera el convenio que requiere la fracción I del artículo 27.

Con esta prohibición a extranjeros de no poder participar como socios de sociedades mexicanas que adquirieran el dominio directo sobre tierras y aguas en zonas prohibidas, esta ley dividió en dos a las sociedades mexicanas, según la nacionalidad de los propietarios o poseedores de las acciones de estas y les otorgó diferente capacidad en cuanto a la adquisición de inmuebles, de tal forma que, las sociedades en las que podían participar extranjeros como socios o accionistas quedaban incapacitadas y no podían adquirir, poseer o administrar inmuebles dentro de la zona prohibida, mientras que en las que no podían participar extranjeros como accionistas o socios, si tenían capacidad jurídica para adquirir toda clase de inmuebles incluso en la zona prohibida. En el artículo 8º del reglamento de esta ley se

prohibió a las sociedades en las que pudiera haber extranjeros poseer y administrar inmuebles en la zona antes referida.<sup>25</sup>

## **B. ACUERDO DE 1937 DE LÁZARO CÁRDENAS.**

El 22 de noviembre de 1937, el Presidente Lázaro Cárdenas dictó un acuerdo a la SRE, en el cual señaló la necesidad de fomentar el desarrollo económico de las zonas prohibidas mediante el establecimiento de empresas que se dedicaran a la industria hotelera y al turismo en dichas zonas, permitiendo que los extranjeros los extranjeros adquirieran en las mismas, la posesión pacífica, el uso y el usufructo de inmuebles urbanos para fines residenciales.

La razón de este acuerdo se basaba en que, a veinte años de la promulgación de nuestra Constitución, se empezaba a dislumbrar que la prohibición a los extranjeros de adquirir tierras en las zonas prohibidas constituiría un serio obstáculo para el desarrollo turístico e industrial del país.

Este acuerdo enfatizaba que la Constitución y las leyes reglamentarias no contenían disposiciones que prohibieran a los extranjeros y a las sociedades mexicanas que pudieran tener socios extranjeros, la adquisición del goce o usufructo de inmuebles urbanos en la zona prohibida, en virtud de que la prohibición Constitucional se refiere al dominio directo, el cual necesariamente, comprende la nuda propiedad. También agregaba este acuerdo que no existía prohibición Constitucional para que las Instituciones Nacionales de Crédito, que

---

<sup>25</sup> Véase Ramos Garza, Oscar, *Los extranjeros y la propiedad territorial en México. Fideicomisos de Zona Prohibida. Origen, Legislación y Práctica*, México, Dofiscal Editores, 1989, p. 85.

eran organismos de concesión federal vigilados y controlados por el Estado, y en los cuales el gobierno tenía participación, adquirieran el dominio directo sobre bienes inmuebles en la zona prohibida para el sólo fin de conceder la posesión y el usufructo de los mismos a particulares, mediante contratos de fideicomiso, por lo que este acuerdo autorizó a la SRE para que, en uso de la facultad discrecional que otorga al Estado la fracción I del artículo 27 de la Constitución, concediera permisos a las Instituciones Nacionales de Crédito que efectuaran operaciones de fideicomiso, para adquirir el dominio directo sobre bienes inmuebles urbanos ubicados en zona prohibida para el único fin que habíamos precisado.<sup>26</sup>

### **C. ACUERDO DE 1941 DE ÁVILA CAMACHO.**

El presidente Manuel Ávila Camacho dirigió otro acuerdo a la SRE el 6 de agosto de 1941 en el cual señalaba la necesidad de eliminar dificultades fronterizas evitando la posesión por extranjeros, por medio de usufructos a largo plazo, de partes vitales de las ciudades fronterizas, y de impedir la adquisición de usufructos a extranjeros indeseables. Indicó también la necesidad de establecer un sistema de vigilancia y control sobre los bienes concedidos en usufructo a extranjeros en los términos del acuerdo del presidente Cárdenas. Este acuerdo mantuvo el principio de que la SRE tenía la discrecionalidad para conceder o negar los permisos que se le pidieran, pero incluyó las restricciones siguientes.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 108.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 110.

- Que los permisos solo se concederían para bienes ubicados en las poblaciones costeras y a más de 100 kilómetros de las fronteras terrestres.
- Que la Institución Nacional de Crédito que solicitara el permiso exigiera el nombre y datos del extranjero o sociedad mexicana con socios extranjeros a favor de quien debía constituirse el fideicomiso.
- Que la SRE llevara un registro especial de los permisos concedidos y de los bienes dados en usufructo con los datos suficientes para su inmediata localización y vigilancia.
- Que los permisos que expediera la SRE deberían contener una sentencia para que cuando se violare alguna de las condiciones de los permisos concedidos, esta promoviera su cancelación por medio de la PGR.
- Que los permisos para usufructuar inmuebles tendrían un plazo hasta de 25 años.

#### **D. SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS DE 1 DE JUNIO DE 1942 Y LA LEY DE PREVENCIÓNES GENERALES RELATIVA A LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS DE 11 DE JUNIO DE 1942.**

Por el hecho de haberse declarado la guerra Alemania, Italia y Japón, el Congreso de la Unión expidió el 1º de junio de 1942 un

decreto publicado en el DOF el 2 de junio del mismo año en el cual se aprobaba la suspensión de garantías individuales acordada por el presidente Manuel Ávila Camacho y con fundamento en el artículo 29 Constitucional. Este decreto suspendió las garantías Constitucionales en todo el territorio mexicano durante el tiempo que México estuviere en estado de guerra y hasta 30 días después de el cese de las hostilidades. También otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para imponer las modificaciones que fueren indispensables para la defensa del territorio, de su soberanía y su dignidad, así como para el mantenimiento de sus instituciones fundamentales y se le dieron facultades extraordinarias para legislar en los distintos ramos de la administración pública.<sup>28</sup>

Para poder señalar las limitaciones de las garantías individuales por virtud del decreto del 1 de junio de 1942, con fecha 11 de junio de 1942 se expidió la Ley de Prevenciones Generales relativa a la suspensión de garantías, y fue publicada en el DOF el 13 de junio del mismo mes y año. Esta Ley<sup>29</sup> en su artículo 5º limitó la garantía otorgada por el artículo 4º Constitucional estableciendo:

- Que solamente podrían los países enemigos de México y sus nacionales, realizar actos de comercio, mediante autorización del Ejecutivo, dictada en los términos de la ley especial sobre la materia.

---

<sup>28</sup> Cfr. Barrera Graf, Jorge, *La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México (análisis de la Ley, del Reglamento y de las resoluciones de la Comisión)*, México, UNAM, 1981, p. 14.

<sup>29</sup> Véase Ramos Garza, Oscar, *Los extranjeros y la propiedad....., op. cit., supra nota 25*, p. 113.



- La obligación de sujetarse a las disposiciones restrictivas que el Ejecutivo dictará cuando estimare perjudicial el ejercicio de determinada profesión, industria comercio o trabajo para los fines de la defensa nacional.
- Que se impidieran las ganancias ilícitas obtenidas mediante especulación inmoderada de las subsistencias y artículos de consumo necesarios.

### **E. DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944.**

Este periodo, que abarca desde el 1º de junio de 1942 hasta el 28 de septiembre de 1945, fecha del decreto del Congreso de la Unión por el cual se levantó la suspensión de garantías y se restableció el orden constitucional, se le llamó “periodo de emergencia”. Dentro de este periodo el presidente Manuel Ávila Camacho expidió otro decreto de fecha 29 de junio de 1944, publicado en el DOF el 7 de julio del mismo año. Este decreto es uno de los ordenamientos de más importancia en materia de inversiones extranjeras que ha regido en México.<sup>30</sup> Tenía por objetivo impedir que la notable afluencia de capitales extranjeros que al huir de sus países por la guerra, pudieran emplearse en adquisiciones y acaparamientos de inmuebles y empresas con perjuicio de la conveniente distribución de la propiedad territorial y del desenvolvimiento económico de la República. Este decreto estableció la transitoriedad del mismo, y estipuló que los extranjeros y las sociedades mexicanas que tuvieran o pudieran tener

---

<sup>30</sup> Cfr. Méndez Silva, Ricardo, *El régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1969, p. 112.

socios extranjeros, sólo podrían mediante permiso previo de la SRE realizar actividades que el mismo decreto enumera entre ellas la de adquirir el dominio de tierras a que se refiere la fracción I del artículo 27 Constitucional, y señaló la necesidad de un permiso expedido por la SRE para la constitución de sociedades mexicanas que tengan o pudieran tener socios extranjeros. Estableció además, que los extranjeros debían acreditar para realizar algunas de las adquisiciones enumeradas en el mismo decreto.<sup>31</sup>

- Que tenían en el país la principal fuente de sus negocios o inversiones y una residencia suficiente que acreditara su radicación en el mismo.
- Que no tenían impedimento legal de acuerdo con las disposiciones de la ley relativa a propiedades y negocios del enemigo

## **F. DECRETO DE 28 DE SEPTIEMBRE DE 1945.**

Con este decreto publicado en el DOF el 1º de octubre de 1945 se estableció que a partir de esa fecha quedaba levantada la suspensión de garantías decretada el 1º de junio de 1942 y se establecía el orden Constitucional, además quedaban sin efecto todas las disposiciones expedidas por el Ejecutivo en el llamado periodo de emergencia. Se ratificaban y declaraban vigentes las disposiciones dictadas por el Ejecutivo en materia hacendaria y las dictadas para

---

<sup>31</sup> Véase Ramos Garza, Oscar, *Los extranjeros y la propiedad.....*, op. cit., supra nota 25, p. 113.

legislar en todo los ramos de la administración pública, salvo las disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia, o aquellas de cuyo texto aparezca declarado que se basaron en la suspensión de las garantías individuales.<sup>32</sup>

También se ratificaban con carácter de leyes las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante la emergencia y relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica, quedando encomendado su cumplimiento a la dependencia federal competente.

## **G. ACUERDO PRESIDENCIAL DE 29 DE ABRIL DE 1971.**

El Presidente Luis Echeverría Álvarez dictó el 29 de abril de 1971 un acuerdo fundándolo en la necesidad creciente de sostener y acelerar el desarrollo industrial y turístico de las zonas fronterizas y litorales del país, en forma planificada, sin que, en ningún caso, los extranjeros adquirieran el dominio directo sobre las mismas; en la conveniencia de eliminar los subterfugios utilizados para transgredir la prohibición Constitucional, como la simulación de contratos y actos jurídicos; dicha manera de sostener y acelerar el desarrollo anhelado lo encontró en la utilización del fideicomiso, que permitiera a la fiduciaria conservar el dominio y al fideicomisario el uso del inmueble, concediéndole sólo el derecho a la utilización y el aprovechamiento de los inmuebles, sin

---

<sup>32</sup> Véase PerezNieto Castro, Leonel, *Derecho Internacional Privado*, 7ª ed., México, Oxford University Press, 1998, p. 81.

transmitirles, en ningún caso, la propiedad, ni crear a su favor derechos reales.<sup>33</sup>

Este acuerdo presidencial del 29 de abril de 1971 publicado en el DOF del día 30 del mismo mes y año por el que se autoriza la celebración de fideicomisos con inmuebles en las zonas prohibidas fronterizas y litorales a fin de permitir su uso a extranjeros,<sup>34</sup> es considerado como el antecedente inmediato de la Ley de Inversión Extranjera de 1973, se establece que dicho acuerdo presidencial explica claramente en sus considerandos los fines propuestos: permitir, sujetándose a las disposiciones constitucionales y reglamentarias, principalmente al artículo 27 constitucional, la utilización y aprovechamiento mediante el ejercicio de derechos personales, de tierras y aguas a extranjeros que las dediquen a fines promocionales industriales o turísticos, a fin de sostener y acelerar el desarrollo industrial y turístico, excluido el agrícola, en las zonas fronterizas y litorales de nuestro país que están sujetas a la prohibición en fajas de 100 y 50 kilómetros respectivamente, de la adquisición de su dominio por extranjeros.

Este acuerdo calificó al fideicomiso como el método mas idóneo, por medio del cual, con apego a las normas Constitucionales, los extranjeros, durante un plazo máximo de treinta años, podían gozar del

---

<sup>33</sup> Véase González Rodríguez, Alfonso, *Zonas Prohibidas, Fideicomisos y Condominios*, México, Jus, 1990, p. 94.

<sup>34</sup> Véase Molina Pasquel, Roberto, "Memorandum sobre el acuerdo presidencial del 20 de abril de 1971 publicado en el diario oficial del día 30 del mismo mes y año por el que se autoriza la celebración de fideicomisos con inmuebles en las zonas prohibidas fronterizas y litorales a fin de permitir su uso a extranjeros, en las condiciones y mediante los requisitos que se señalan a fin de que los destinen a promociones industriales y turísticas", *Revista de Derecho Notarial Asociación Nacional del Notariado Mexicano*, México, año XV, núm. 44, septiembre de 1971, pp. 69-72.

uso y del aprovechamiento de inmuebles ubicados en zona prohibida y desplazó a los demás procedimientos que habían sido utilizados para evitar la citada prohibición Constitucional. De cualquier forma, a continuación explicaremos uno a uno cuáles fueron éstos procedimientos alternativos.

#### **IV. DIVERSOS PROCEDIMIENTOS PARA LA ADQUISICIÓN DE INMUEBLES EN LA ZONA RESTRINGIDA PARA EXTRANJEROS.**

Como hemos reseñado, la prohibición Constitucional impuesta a los extranjeros de adquirir propiedad inmueble en la zona restringida ocasionó que de facto se dieran diversas formas o procedimientos a los que los extranjeros acudían para burlar dicha prohibición y que en confabulación con mexicanos idearon para adquirir bienes inmuebles en la zona restringida. En efecto, la Constitución es definitiva y no admite ninguna excepción. Sin embargo, el desenvolvimiento dinámico que tuvo la industria turística, en parte debido a la inversión extranjera, la afluencia de turismo internacional, la construcción de hoteles, residencias y condominios propició una serie de situaciones anómalas que consejeros y hombres de negocios auspiciaron, así de una forma hábil, pero no estrictamente jurídica dentro del contexto Constitucional, procuraron sortear la prohibición existente a través de subterfugios o de ciertos mecanismos de tipo legal que aparentemente no defraudaban o violaban la disposición Constitucional y que permitían llevar a cabo esas inversiones, inversiones que, por otra parte, fortalecieron el crecimiento económico de nuestras costas, centros de turismo y las zonas

fronterizas.<sup>35</sup> Al respecto, el gobierno federal no sancionó a los infractores, simplemente se dejó hacer porque se consideró necesario el desarrollo que esos procedimientos brindaron a la economía nacional, pues ayudaron a la captación de divisas y a poner en el mapa del mundo las excelencias naturales de México como paraíso turístico.<sup>36</sup>

Aunque algunos extranjeros idearon obtener la propiedad en zona prohibida mediante la posesión, y como consecuencia de una prescripción adquisitiva, la propiedad, no lo mencionaremos junto con los otros procedimientos para la adquisición de inmuebles, puesto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la siguiente tesis jurisprudencial:

EXTRANJEROS, PROHIBICIÓN 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 las aguas". Ahora bien, el espíritu que anima la prohibición constitucional excluye la adquisición de tierras en la zona prohibida por parte de extranjeros, aún a través de la posesión, pues la

---

<sup>35</sup> Véase VV. AA., *Memorias de la mesa redonda: "Los fideicomisos de inmuebles situados en zonas prohibidas"*, México, Instituto Mexicano de Derecho Internacional Privado - Banco Nacional de México, 1972, p. 14.

<sup>36</sup> Véase Ramos Garza, Oscar, *Los extranjeros y la propiedad.....*, op. cit., supra nota 25, p. 128.

simple prolongación de ésta conduciría mediante la prescripción a la adquisición del dominio y con ello quedarían burlados los altos propósitos de la norma constitucional.

Quinta Época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Parte CXXVII, página 109. Amparo Directo 5486/54. Eva Llaca viuda de González. 12 de enero de 1956. Mayoría de cuatro votos. Ponente: José Castro Estrada. Tomo CXI, pág. 533. Amparo civil directo 5590/51. Chamarru Vito. 23 de enero de 1952. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. Tesis relacionada con jurisprudencia 219/85. 4ª Parte, Tercera Sala.<sup>37</sup>

Así pues, al eliminar esta opción para adquirir propiedad territorial por parte de los extranjeros en la zona prohibida, se dieron otros procedimientos, los cuales son:

### **A. ADQUISICIÓN POR INTERPÓSITA PERSONA.**

Este procedimiento consistía en que el extranjero pagaba el precio convenido al vendedor de un inmueble ubicado en zona restringida y solicitaba a un mexicano persona de su confianza que compareciera ante el Notario como el comprador del inmueble, es decir,

---

<sup>37</sup> Véase <http://www.scjn.gob.mx/ius/tesis2.asp?NSala=3&NEpoca=1&Nclave=339442>.

se daba la actuación de una persona capaz jurídicamente de adquirir ese dominio, ya que se trataba de una persona física mexicana llamada vulgarmente "prestanombre".<sup>38</sup> Algunas veces, paralelamente a la firma de la escritura de compraventa, el mexicano otorgaba ante notario otra escritura donde se hacía constar el reconocimiento de una deuda por el monto igual al precio del inmueble en donde el acreedor era el extranjero y era garantizada con hipoteca sobre el mismo inmueble.

Este procedimiento es y era considerado ilícito, pues se trata de una simulación, además ya el decreto de 29 de junio de 1944<sup>39</sup> señalaba en su artículo 7 que cuando se verificaran infracciones a las disposiciones del decreto mediante declaraciones, ocultación del carácter de extranjero o por interpósita persona, se impondrían a los responsables la pena de seis meses a tres años de prisión y multa hasta de diez mil pesos. En la actualidad la Ley de Inversión Extranjera (la cual comentaremos más adelante) establece en el título octavo, de las sanciones:

ARTICULO 38.- Las infracciones a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias, se sancionarán de acuerdo a lo siguiente:

V.- En caso de simulación de actos con el propósito de permitir el goce o la disposición de bienes inmuebles en la zona restringida a personas físicas o morales extranjeras o a sociedades mexicanas que no tengan

---

<sup>38</sup> Véase Plata Luna, Elvira Hortensia, "Fideicomisos ante la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera", en Acosta Romero, Miguel (coord.), *Las instituciones fiduciarias y el fideicomiso en México*, México, Banco Mexicano Sómex, 1982, p. 608 y ss.

<sup>39</sup> Véase *infra* p. 69.



cláusula de exclusión de extranjeros, en contravención a lo dispuesto por los Títulos Segundo y Tercero de esta Ley, se sancionará al infractor con multa hasta por el importe de la operación.<sup>40</sup>

## **B. CONSTITUCIÓN DE SOCIEDADES.**

Uno de los procedimientos que más se usaron para adquirir inmuebles en zonas prohibidas por extranjeros fue el de adquirirlos a través de sociedades mexicanas que se constituían para ese fin. En efecto, hasta 1980 se podía constituir sociedades con acciones al portador, de tal manera que a solicitud de un extranjero que pretendía adquirir inmuebles en zona prohibida, personas mexicanas constituían una sociedad comercial por acciones, generalmente una sociedad anónima con cláusula de exclusión de extranjeros y con acciones al portador, la cual adquiría, previo permiso de la SRE, el inmueble ubicado en zona prohibida. Una vez constituida la sociedad, los títulos representativos de las acciones al portador eran entregados al extranjero, el cual debía de cuidar que en las asambleas de la sociedad aparecieran como tenedores de dichas acciones personas de nacionalidad mexicana.

El sistema era ilícito pues de hecho el propietario de los inmuebles era el extranjero, en cuanto a que él controlaba la empresa que a su vez había adquirido los inmuebles.<sup>41</sup> Sin embargo fue

---

<sup>40</sup> *Cfr.* Pina, Rafael de, "Ley de Inversión extranjera", *Estatuto legal de los extranjeros*, 16ª ed., México, Porrúa, 1998.

<sup>41</sup> Véase Plata Luna, Elvira Hortensia, "Fideicomisos ante la Ley para Promover la..... *op. cit.*, *supra* nota 38, p. 609.

reformada la Ley General de Sociedades Mercantiles con fecha 1º de enero de 1983, estableciendo que todas las acciones representativas del capital de las sociedades debían de ser nominativas, por lo que esta reforma acabó con la posibilidad de seguir ocupando este procedimiento.

### **C. CONSTITUCIÓN DE DOS SOCIEDADES.**

Este procedimiento consistía en la formación de dos sociedades, una con cláusula de exclusión de extranjeros y la otra con cláusula de admisión, la primera estaba capacitada para adquirir bienes inmuebles dentro de la zona prohibida, la segunda era incapaz de ser propietaria de los mismos bienes pero jurídicamente capaz para adquirir acciones de la primera. Como resultado, la triangulación permitía al extranjero controlar los inmuebles prohibidos y por lo tanto infringía el espíritu de la Constitución.

Aunque la SRE en algunas ocasiones permitió este tipo de fórmula para adquirir inmuebles en zona prohibida, con la reforma antes mencionada que exigía que las acciones debían ser nominativas, se acabó con esta práctica, además cuando entró en vigor la Ley de Inversión Extranjera que impuso como novedad que toda sociedad, por regla general, tendría que tener mayoría de capital mexicano, este procedimiento dejó de ser utilizado.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Véase Ramos Garza, Oscar, *Los extranjeros y la propiedad.....*, op. cit., supra nota 25, p. 131.

## D. ARRENDAMIENTOS SUCESIVOS.

Otro procedimiento utilizado era el de utilizar el contrato de arrendamiento de manera sucesiva, su uso implicaba un negocio jurídico indirecto mediante el cual el supuesto arrendador le entregaba al arrendatario extranjero el bien inmueble, cuya adquisición le estaba prohibida, y le renovaba dicho arrendamiento por periodos que el Código Civil desautoriza.

Así pues, se celebraban contratos de arrendamiento sobre inmuebles ubicados en zona prohibida por periodos de nueve años once meses, por lo que con la utilización de este procedimiento se evitaba la necesidad de solicitar permiso a la SRE para la celebración de contratos de arrendamientos de inmuebles por plazos de más de diez años a que obligaba el decreto del 29 de Junio de 1944, anteriormente expuesto. Esta mecánica también era ilícita pues implicaba un acto jurídico considerado como la simulación y ocultación de un negocio de fondo entre las partes, negocio que resultaba violatorio por constituir un fraude a la ley.<sup>43</sup>

Así lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una tesis jurisprudencial, que a continuación transcribimos:

### EXTRANJEROS, ADQUISICIÓN DE TIERRAS POR LOS.

---

<sup>43</sup> Véase Plata Luna, Elvira Hortensia, "Fideicomisos ante la Ley para Promover la..... *op. cit.*, *supra* nota 38, p. 610.

De acuerdo con el artículo 31 de la Ley de Extranjerías y Naturalización, que debe considerarse en vigor, conforme a los artículos 9º y 10º de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 constitucional, es indudable que un arrendamiento celebrado entre dos personas de mayor término del establecido en el primer artículo mencionado, debe considerarse como una verdadera enajenación o traspaso de dominio. Por tanto, es inconcuso que los derechos del adquirente extranjero, respecto del terreno objeto del contrato de arrendamiento, celebrado en contravención con los preceptos legales citados, va contra la prohibición del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y IV del artículo 27 constitucional, en relación con el artículo 8º, por lo que relacionado éste con dicho artículo 31, tal contrato es nulo de pleno derecho.

Quinta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Parte XLIX, Página 1047, Tomo XLIX, Gambliu Vassei D. 15 de agosto de 1936.<sup>44</sup>

## **E. USUFRUCTO.**

Otro procedimiento era por medio de la contratación de usufructos vitalicios a favor de extranjeros sobre inmuebles ubicados en

---

<sup>44</sup> Véase <http://www.scjn.gob.mx/ius/tesis2.asp?NSala=2&NEpoca=1&Nclave=333977>.

la zona prohibida. El usufructo es el derecho real y temporal de disfrutar de los bienes ajenos y puede ser vitalicio. El usufructuario puede gozar por si mismo de la cosa usufrutuada o puede enajenar, gravar o arrendar su derecho de usufructo. El usufructo puede ser constituido a favor de varias personas sucesivamente por lo que la muerte del primer usufructuario se deriva ese derecho al sucesor. Ahora bien el usufructo es un derecho real sobre inmuebles por lo tanto es cosa inmueble, la constitución prohíbe a los extranjeros el dominio de inmuebles dentro de la zona prohibida y jurídicamente el usufructuario puede ejercitar todos las acciones y excepciones reales, personales o posesorias, por lo cual de hecho goza de todos los atributos del dominio.

Según el decreto de Junio de 1944 en su artículo 1 inciso c) se obligaba al extranjero a obtener permiso de la SRE para adquirir bienes inmuebles y como el usufructo es considerado bien inmueble se debía de solicitar dicho permiso, pero como el extranjero no puede adquirir derechos reales en inmuebles en zona prohibida, de ninguna manera hubiera podido conseguir el permiso referido.

## **F. MEMBRESÍAS DE CLUBES.**

Este procedimiento consistía en la formación de una sociedad anónima con cláusula de exclusión de extranjeros con objeto de establecer y operar un club deportivo y social, y cuyo capital estaba en manos de mexicanos. Constituida la sociedad esta adquiría un inmueble en zona prohibida en donde construía un club de veraneo que contaba con terrenos que fraccionaba y urbanizaba. Una vez hecho lo anterior la sociedad vendía membresías del club a terceras personas

sin importar su nacionalidad. Entonces el extranjero al adquirir una membresía se le daba el derecho a usar y gozar de un inmueble, propiedad del club, pagando una cuota inicial y otras periódicas.<sup>45</sup>

Este sistema también es un negocio indirecto que viola el espíritu de la Constitución y constituye un fraude a la ley.

## **G. FIDEICOMISOS.**

Este ha sido el procedimiento más usado desde los años cincuentas, debido a los acuerdos presidenciales que anteriormente reseñamos, pues las autoridades gubernamentales tuvieron como propósito con dichos acuerdos no solamente constituir nuevos fideicomisos, sino que esta figura fuera el medio de regularizar los subterfugios antes señalados. Como la figura del fideicomiso en zona prohibida es parte medular de nuestro trabajo, lo enumeramos dentro de los diversos procedimientos para la adquisición de inmuebles en la zona restringida para extranjeros, pero lo desarrollaremos en el siguiente epígrafe.

## **V. EL FIDEICOMISO EN ZONA RESTRINGIDA.**

Se puede establecer como concepto que es el fideicomiso cuyo fin es la adquisición por parte de extranjeros de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida.

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 612.

## A. ELEMENTOS PERSONALES.

Como hemos descrito líneas atrás, los elementos personales del fideicomiso son tres: el fideicomitente, la fiduciaria y el fideicomisario.

- El fideicomitente. Es la persona física o moral mexicana que transmite a la fiduciaria, la propiedad de un bien inmueble, para perfeccionar un contrato de compraventa que celebró con el fideicomisario en primer lugar.
- La fiduciaria. Es la institución bancaria con autorización del gobierno federal para practicar las operaciones a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.<sup>46</sup>
- El fideicomisario. Es la persona física o moral extranjera o mexicana, sin cláusula de exclusión de extranjeros, que celebra con el fideicomitente una operación de compraventa sobre un bien inmueble y que por incapacidad legal no pueden convertirse en propietarios. A su vez, la descripción antes mencionada corresponde a la del *fideicomisario en primer lugar*, puesto que esta persona puede designar en el mismo contrato de fideicomiso a las personas físicas o morales que recibirán el beneficio del fideicomiso, o sea, sus derechos de fideicomisario, cuando el mismo fallezca. A estas personas beneficiarias o sucesorias del fideicomisario se les denomina *fideicomisario en segundo lugar*.

---

<sup>46</sup> Véase *supra* nota 5.

## **B. OBJETO DEL FIDEICOMISO EN ZONA RESTRINGIDA.**

El objeto del contrato del fideicomiso es un bien inmueble ubicado en la "zona restringida"<sup>47</sup>

## **C. FINES DEL FIDEICOMISO EN ZONA RESTRINGIDA.**

Los fines de este fideicomiso son que la fiduciaria mantenga en propiedad el bien inmueble. Que permita que el fideicomisario en primer lugar lo usufructúe por el plazo que haya establecido la Secretaría de Relaciones Exteriores. Que por instrucciones del fideicomisario, la fiduciaria lo de en arrendamiento a tercera persona, por un plazo no mayor a 10 años. Que lo transmita a la persona que tenga capacidad legal para adquirirlo. Que la fiduciaria consienta la cesión de los derechos del fideicomisario, cuando sean transmitidos a otra persona, que no tenga capacidad legal para adquirir el bien inmueble.

## **D. DERECHOS DEL FIDEICOMISARIO.**

Los derechos del fideicomisario se pueden resumir en los siguientes<sup>48</sup>:

- Usar y disfrutar del bien inmueble hasta por cincuenta años.

---

<sup>47</sup> Véase *infra*. p. 59.

<sup>48</sup> Cfr. Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *El Fideicomiso Mexicano*, México, Porrúa, 1998, p. 204-205.



- Solicitar a las autoridades la prórroga del plazo legal.
- Instruir a la fiduciaria para que de en arrendamiento el inmueble por un término no mayor de 10 años.
- Instruir a la fiduciaria que acepte la cesión de sus derechos a favor de terceros cuando así convenga a sus intereses o cuando el adquirente esté también incapacitado legalmente para adquirir en la zona restringida.
- Designar fideicomisarios, revocando su designación en cualquier tiempo antes de su fallecimiento.
- Señalar los términos o condiciones del contrato que los fideicomisarios están obligados a cumplir.

## **E. FORMA DEL FIDEICOMISO EN ZONA RESTRINGIDA.**

La forma, por tratarse de un bien inmueble debe de constar en escritura pública y sujetarse a las reglas de la legislación común, ya que el negocio subyacente es una compraventa. La fiduciaria debe solicitar a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) el permiso para adquirir el inmueble, debiendo cumplir con las formalidades que ésta le impone. Una vez constituido el fideicomiso la fiduciaria está obligada a inscribirlo en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) y en el Registro Público de la Propiedad (RPP) del domicilio donde se encuentre ubicado el bien.

## **F. PLAZO DEL FIDEICOMISO EN ZONA RESTRINGIDA.**

El plazo del contrato de fideicomiso no debe exceder del término legal de 50 años, que puede ser prorrogado por autorización de la SRE.

Que el fideicomiso sea la única alternativa jurídica que tienen los extranjeros para formalizar las operaciones de compraventa que celebren sobre los bienes inmuebles que se encuentren en la zona restringida, no nos debe llevar a suponer que los extranjeros puedan adquirir directamente, ya que el extranjero es una de las partes de la relación contractual de compraventa donde hay una cosa, en este caso el bien inmueble, y un precio cierto y determinado y es él quien eroga el monto de la contraprestación o precio del bien, conservando frente a la fiduciaria un derecho fideicomisario que se perfecciona en la facultad que tiene de instruir a ésta, para que disponga del inmueble, en la forma que mejor le convenga al fideicomisario extranjero.<sup>49</sup>

## **VI. DIFERENCIAS ENTRE EL FIDEICOMISO EN ZONA RESTRINGIDA Y EL FIDEICOMISO EN GENERAL.**

Las principales diferencias entre el fideicomiso en general y su aplicación a la adquisición de inmuebles por extranjeros en la zona prohibida son las siguientes:

En primer lugar, en el caso del fideicomiso en general se trata de un acto de voluntad del fideicomitente, o sea, del propietario original del bien, quien crea el fideicomiso para cumplir con un objetivo

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 201.

determinado. En el caso del fideicomiso de inmuebles para extranjeros en zona prohibida no es la voluntad del propietario original la que crea el fideicomiso, ni le interesa a éste si el fideicomiso cumple o no con su objetivo o fin. En este caso el fideicomitente prácticamente desaparece.

En segundo lugar, en el fideicomiso en general, en caso de fraude o irregularidades, el fideicomitente conserva algunos derechos y puede incluso revocar el fideicomiso; en caso del fideicomiso de inmuebles para extranjeros en zona prohibida, es la institución fiduciaria quien conserva los derechos del fideicomiso.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Véase Cabral Bowling, María Luisa, *La soberanía y el fideicomiso de inmuebles para extranjeros en Baja California Sur*, México, Universidad Autónoma de Baja California Sur, 1998, pp. 79-80.

## **CAPÍTULO CUARTO**

# **ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y SU REGLAMENTACIÓN PARA LA ADQUISICIÓN DE INMUEBLES POR EXTRANJEROS**

### **I. PANORAMA DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO.**

En el primer capítulo de nuestro trabajo reseñamos lo que aconteció en México durante el siglo XIX y principios del XX, y tenemos que la revolución Mexicana, que culminó con la Constitución del 5 de febrero de 1917, además de su carácter social, eminentemente agrario, fue un movimiento precursor de la lucha por la independencia y autodeterminación económica del país frente a la inversión extranjera.

La disposición del artículo 27 de la carta magna, al declarar que el dominio eminente del suelo, del subsuelo, de las aguas pertenece a la Nación, la que puede otorgar a los particulares concesiones para las explotaciones mineras y petroleras, sentó las bases para la legislación posterior en esas materias.

Sin embargo, el texto Constitucional sólo restringe las inversiones de extranjeros al prohibirles adquirir el dominio de tierras, aguas y concesiones sin que renuncien previamente a pedir la ayuda de sus gobiernos, en casos de conflicto, bajo la pena de perder sus bienes en beneficio de la Nación Mexicana (Cláusula Calvo), y prohibirles la adquisición de inmuebles y de derechos reales sobre ellos, en una faja

de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las costas (zonas prohibidas).<sup>1</sup>

En esas circunstancias, aún a pesar del espíritu nacionalista de la Constitución de 1917, la inversión extranjera empezó a tener importancia en el desarrollo económico de México desde el siglo XIX; y a partir de la segunda guerra mundial se incrementó a un ritmo excepcional. Se ha pensado que la inversión extranjera tiene gran importancia en el proceso de industrialización del país, no sólo por ser el medio que ha incorporado las innovaciones tecnológicas a la industria mexicana, sino también por su función complementaria en el ahorro interno y en la formación de capital, así como en la política de sustitución de importaciones y en la dependencia económica.<sup>2</sup>

Por esta razón en los setentas el Ejecutivo Federal Luis Echeverría Álvarez decidió concentrar la reglamentación de la inversión extranjera, pues estaba dispersa en la legislación mexicana, y esto provocaba en los inversionistas extranjeros un clima de preocupación, pues a ciencia cierta no conocían todas las limitaciones o restricciones que había para la inversión extranjera en México; de tal manera, bajo fundamentos más de carácter económicos y políticos, que jurídicos, se decidió crear la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

---

<sup>1</sup> Cfr. Barrera Graf, Jorge, *La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México (análisis de la Ley, del Reglamento y de las resoluciones de la Comisión)*, México, UNAM, 1981, p. 12.

<sup>2</sup> Véase Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, 19ª ed., México, Siglo veintiuno editores, 1991, p. 195.

## II. LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA DE 1973.

Fue así como el 9 de marzo de 1973 fue publicada en el DOF la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIMRIE), la cual entró en vigor el 8 de mayo del mismo año, esta ley recoge las disposiciones del acuerdo presidencial de 29 de abril de 1971<sup>3</sup>, y respondió a una política de mexicanización, entonces adoptada por el gobierno mexicano, mediante su Presidente Luis Echeverría Álvarez, la cual refería la creación de una ley que controlara las inversiones extranjeras, ya que la afluencia de capitales del exterior se había venido regulando mediante otras leyes, reglamentos, políticas y criterios cuya aplicación era discrecional y casuística.

Esta ley establece que en todos los campos de actividad no regulados por normas específicas, la inversión extranjera sólo podía participar hasta en un máximo del 49% y puntualizaba que la facultad para determinar el manejo de las empresas no podía quedar, por ningún motivo y sin importar la forma que se le de, en manos de extranjeros, además otorgó facultades discrecionales a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, órgano creado por la ley e integrada por los secretarios de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio, del Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia de la República, dentro de las facultades discrecionales que la misma ley le otorgaba era la de aceptar casos de excepción y para fijar reglas generales o examinar casos concretos que justifiquen un tratamiento

---

<sup>3</sup> Véase *infra* p. 100.

especial. Con esto se puso de manifiesto que las autoridades mexicanas no podían desprenderse de la facultad discrecional como la forma tradicional para resolver sobre la inversión extranjera en México.<sup>4</sup>

En esa época se negó la constitucionalidad de la legislación sobre inversiones extranjeras, con el argumento de que a los extranjeros les corresponde una situación de igualdad ante la Ley, según lo dispone el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo que ella establezca expresamente limitaciones<sup>5</sup>, además se decía que no correspondía al Congreso de la Unión legislar sobre esta materia, sino solamente en el derecho privado mercantil.

Estos argumentos no son, ni fueron válidos, en primera porque de serlo, no se permitiría distinción alguna entre mexicanos y extranjeros, que tiene su base en la Constitución, específicamente en el artículo 30<sup>6</sup> y en el artículo 35<sup>7</sup>, ni toleraría someter a los extranjeros a

---

<sup>4</sup> Véase Ramos Garza, Oscar, *Los extranjeros y la propiedad territorial en México. Fideicomisos de Zona Prohibida. Origen, Legislación y Práctica*, México, Dofiscal Editores, 1989, p.167 y ss.

<sup>5</sup> El artículo primero Constitucional, establece:

Título Primero, Capítulo I De las Garantías Individuales

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 con las condiciones que ella misma establece.

<sup>6</sup> El artículo 30 Constitucional establece:

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

A).- Son mexicanos por nacimiento:

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

II.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

controles y permisos para su estancia en el país, lo que sería contrario a la garantía del artículo 11 Constitucional<sup>6</sup>. El principio de igualdad ante la ley, que deriva del artículo 1º, quiere decir que en ausencia de disposiciones legales restrictivas, que provengan del constituyente (Constitución y sus reformas), o del Congreso de la Unión, y sólo de él, como dispone el artículo 73 fracción XVI de la propia Constitución, los extranjeros gozan de los mismos derechos y están sujetos a las mismas obligaciones que los mexicanos.

La facultad de reglamentar la condición jurídica de los extranjeros, que esta última norma de la ley fundamental concede al Congreso Federal, supone, precisamente, que éste y no las legislaturas

---

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

B).- Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

<sup>7</sup> El artículo 35 Constitucional, establece:

Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

<sup>8</sup> El artículo 11 Constitucional, establece:

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 carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto 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 de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.



de los estados, es el único que puede dictar leyes que condicionen o que restrinjan el *status* jurídico del extranjero en el país.<sup>9</sup>

De esta manera la LIMRIE aceptaba la inversión extranjera en México, siempre que:

- Sea complementaria del capital nacional.
- Se oriente preferentemente a nuevos campos de actividades o al establecimiento de nuevas industrias.
- Se asocie con el capital mexicano en porcentaje minoritario.
- Tienda a la ocupación de técnicos y personal administrativo de nacionalidad mexicana.
- Genere nuevos empleos y propenda al desarrollo regional equilibrado, y
- Aporte tecnología avanzada, pero teniendo en cuenta las necesidades reales del país.<sup>10</sup>

### **III. EL REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA DE 1989.**

El 16 de mayo de 1989 fue publicado en el DOF el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (RLIMRIE), el cual fue expedido cuando la Nación

<sup>9</sup> Cfr. Barrera Graf, Jorge, *La regulación jurídica de las..... op. cit., supra* nota 1, pp. 22-23.

<sup>10</sup> Cfr. PerezNieto Castro, Leonel, *Derecho Internacional Privado*, 7ª ed., México, Oxford University Press, 1998, p. 86.

atravesaba por una profunda crisis económica y la necesidad de capitales extranjeros se hacía cada vez más fuerte. En los considerandos del RLIMRIE se advierte dicha necesidad al establecer :

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 sus habitantes y en consecuencia fortalezca la soberanía nacional;

Que para la recuperación económica se requiere impulsar el esfuerzo de inversión pública como privada, nacional y extranjera, en las áreas de responsabilidad que las leyes asignen para cada uno de ellos;

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;

Que en el proceso de modernización y cambio estructural de la economía nacional deben adecuarse y

simplificarse los criterios y procedimientos que norman a la inversión extranjera;

Que todo proceso de inversión requiere de un régimen jurídico que brinde certidumbre permanencia transparencia y seguridad;

Que el presente instrumento jurídico coadyuva a actualizar la rectoría 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.<sup>11</sup>

Con este reglamento se modificó sustancialmente la LIMRIE y al margen de las críticas que en su momento le fueron hechas, lo relevante es que dejó claro que el gobierno mexicano había cambiado radicalmente de actitud ante la inversión extranjera: su posición ahora era liberal. Los cambios fundamentales llevados a cabo en el RLIMRIE fueron recogidos por la Ley de Inversiones Extranjeras de 1993.<sup>12</sup>

#### **IV. LA LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA DE 1993.**

Para adecuarse a la política de apertura y liberalización implementada por el gobierno del Presidente Salinas De Gortari, era necesario expedir un nuevo marco normativo que permitiera la entrada

---

<sup>11</sup> Pina, Rafael de, "Reglamento de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera" *Estatuto legal de los extranjeros*, 16ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 287 y ss.

<sup>12</sup> Véase PerezNieto Castro, Leonel, *Derecho Internacional..... op. cit., supra* nota 10, p. 86.

de nuevos y mayores flujos de inversión extranjera al país y al mismo tiempo brindara certidumbre jurídica a los inversionistas mediante la eliminación de las prácticas discrecionales que habían sido utilizadas por parte de las autoridades. Fue así como el 27 de diciembre de 1993 se publicó en el DOF la Ley de Inversión Extranjera (LIE), la cual consta de tan sólo 39 artículos y once transitorios. Esta Ley también abrogó la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIMRIE), según establece su artículo segundo transitorio,

Esta Ley tiende al cambio y a la liberalización, simplificando y haciendo más atractiva la entrada de capitales extranjeros a nuestro país. Esta tendencia se ve reflejada a lo largo de toda la Ley.

Son solamente cinco los artículos que regulan la adquisición de inmuebles en nuestro territorio nacional así como los fideicomisos, es en ellos donde se hace patente los cambios mencionados, pues se rompe con la forma excesivamente reguladora que se había venido utilizando desde años atrás conforme a una errónea interpretación de la prohibición establecida en la Fracción I del artículo 27 Constitucional. Por esta inadecuada interpretación, que más tarde se plasmó de manera positiva en la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional,<sup>13</sup> se había venido equiparando en cuanto a tratamiento jurídico a las sociedades mexicanas que tuvieran capital extranjero con las personas físicas y morales extranjeras, encuadrándolas indistintamente dentro de la mencionada prohibición. Así pues, esta nueva Ley de Inversión Extranjera viene a diferenciarlas y a regularlas de manera distinta, adoptando definitivamente la interpretación correcta de la prohibición a extranjeros para adquirir en costas y fronteras.

---

<sup>13</sup> Véase *infra* p. 83.

De esta manera el artículo 10 de la Ley de Inversión Extranjera introduce un cambio radical y sumamente acertado al establecer que las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, siempre y cuando éstos sean destinados a la realización de actividades no residenciales y estableciendo como único requisito la obligación de registrar dicha adquisición, una vez que se ha efectuado, ante la SRE.

En cuanto al artículo 11, éste prevé que las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros, las personas físicas y morales extranjeras podrán, mediante permiso de la SRE, adquirir indirectamente bienes inmuebles en zona restringida que sean destinados a fines residenciales a través de un fideicomiso con duración de cincuenta años prorrogables en el que una institución de crédito mexicana actúe como fiduciaria, esto acabó con la preocupación que los inversionistas tenían con las legislaciones anteriores donde el plazo máximo era de treinta años, plazo que les parecía diminuto, así pues, con el nuevo plazo de cincuenta años prorrogables que establecía la nueva Ley de Inversión Extranjera, se les dio más confianza a los capitales extranjeros que deseaban invertir en nuestro país.

En su artículo 14 se especifica que la SRE resolverá sobre dichos permisos considerando el beneficio económico y social que la realización de estas operaciones implique para la Nación.

México se encontraba inmerso en un proceso de apertura y globalización, por lo que el 24 de Diciembre de 1996 se publicó en el DOF un paquete de reformas en el que venía incluida la Ley de Inversión extranjera. Esta reforma a la ley fue realizada con la intención

de que esta se convirtiera en una ley autocontenida, de esta manera se agruparon todas las disposiciones que sobre porcentajes de inversión se encontraban reguladas en diversos ordenamientos legales como la Ley Federal de Telecomunicaciones, La ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y la Legislación Financiera.

Estas reformas buscaban que la Ley de Inversión Extranjera se convirtiera en una legislación moderna que permitiera contar con un marco regulatorio que proporcionara certeza jurídica, trato justo y competencia en condiciones igualitarias.

De esta manera las reformas incorporaban aspectos desregulatorios y de simplificación administrativa tales como el establecimiento de formas y plazos de simplificación de trámites, definición de criterios y términos de afirmativa ficta para ser expedita la aplicación de proyectos de inversión directa y aspectos de desregulación, que en conjunto buscaban fomentar la inversión productiva en diversos sectores del país.<sup>14</sup>

Las reformas contenían un artículo en el que establecían las reglas para la adquisición de bienes inmuebles o la obtención de concesiones por parte de extranjeros o sociedades con cláusulas de admisión de extranjeros, cuando aquellos se localizaban fuera de la zona restringida, y establecía que en todos los casos debería manifestarse que se sujetaban a la Cláusula Calvo.

Se dieron nuevos lineamientos para que las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros adquirieran inmuebles en zona restringida, pues anteriormente en la Ley Orgánica

---

<sup>14</sup> Véase Novoa Mandujano, Carlos, "Reformas a la ley de Inversión Extranjera", *Revista Mexicana de Derecho Internacional Privado*, México, núm. 4, Abril de 1997, p.147.

de la Fracción I del artículo 27 Constitucional se establecía que "ningún extranjero podrá adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas ni ser socio de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma faja". En virtud de que se consideró que las condiciones del país eran muy diferentes y en vista de la necesidad de fomentar el desarrollo de las zonas fronterizas y costeras, la Ley de Inversión Extranjera, al no existir prohibición Constitucional directa, consideró conveniente permitir a las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros adquirir el dominio de bienes inmuebles en zona restringida, siempre que los destinaren a actividades no residenciales y que registraran dicha adquisición ante la SRE, con la reforma al artículo 10<sup>15</sup> de la LIE se simplificó lo anterior, ya que, en lugar de registrarse la adquisición, sólo se debe dar aviso de la misma dentro de los sesenta días hábiles siguientes a su fecha.<sup>16</sup>

Estas reformas crearon cierta contradicción, en virtud de que por una parte, sustituían el requisito de registro por el de aviso, cuando se adquirieran bienes inmuebles para fines no residenciales dentro de la

---

<sup>15</sup> El art. 10 de la LIE especifica:

De conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que hayan celebrado el convenio a que se refiere dicho precepto, podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles en el territorio nacional.

En el caso de las sociedades en cuyos estatutos se incluya el convenio previsto en la fracción I del artículo 27 Constitucional, se estará a lo siguiente:

I.- Podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, destinados a la realización de actividades no residenciales, debiendo dar aviso de dicha adquisición a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los sesenta días hábiles siguientes a aquél en el que se realice la adquisición.

<sup>16</sup> Véase Contreras Vaca, Francisco José, "Comentarios a las reformas y adiciones realizadas a la Ley de Inversión Extranjera el 24 de diciembre de 1996", *Revista Mexicana de Derecho Internacional Privado*, México, núm. 4, abril de 1997, pp. 91-104.

zona restringida, mientras que por la otra, establecía como requisito tal registro para las adquisiciones fuera de la zona restringida, área en donde la estabilidad y seguridad nacionales podrían ser menos vulnerables.

Aunado a esto, a partir de estas reformas, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), tiene la obligación de publicar y mantener actualizado un listado en el que se incluyan todos los municipios del país, en el que además se indique si los mismos se encuentran total o parcialmente dentro de la zona restringida.<sup>17</sup>

La Ley de Inversión Extranjera estipula en su capítulo II lo referente a los fideicomisos en zona restringida.<sup>18</sup>

## Capítulo II. De los Fideicomisos sobre Bienes Inmuebles en Zona Restringida

ARTICULO 11.- Se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que instituciones de crédito adquieran como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de tales

---

<sup>17</sup> El art. 10-A de la LIE establece en sus párrafos tercero y cuarto lo siguiente: Cuando el bien inmueble que se pretenda adquirir esté en un municipio parcialmente ubicado dentro de la zona restringida, la Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá la petición dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de su presentación. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática publicará en el Diario Oficial de la Federación y mantendrá actualizada una lista de los municipios mencionados, así como de los que estén totalmente ubicados en la zona restringida.

<sup>18</sup> Véase Ley de Inversión Extranjera, Cd-Rom Compila IV SCJN, Poder Judicial de la Federación, Legislación Federal, agosto 1999.



bienes sin constituir derechos reales sobre ellos, y los fideicomisarios sean:

I.- Sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros en el caso previsto en la fracción II del artículo 10 de esta Ley; y

II.- Personas físicas o morales extranjeras.

ARTICULO 12.- Se entenderá por utilización y aprovechamiento de los bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, los derechos al uso o goce de los mismos, incluyendo en su caso, la obtención de frutos, productos y, en general, cualquier rendimiento que resulte de la operación y explotación lucrativa, a través de terceros o de la institución fiduciaria.

ARTICULO 13.- La duración de los fideicomisos a que este capítulo se refiere, será por un periodo máximo de cincuenta años, mismo que podrá prorrogarse a solicitud del interesado.

La Secretaría de Relaciones Exteriores podrá verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se otorguen los permisos previstos en el presente Título, así como la presentación y veracidad del contenido de los avisos dispuestos en el mismo.

ARTICULO 14.- La Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá sobre los permisos a que se refiere el presente capítulo, considerando el beneficio

económico y social que la realización de estas operaciones implique para la Nación.

Toda solicitud de permiso deberá ser resuelta por la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de su presentación ante la unidad administrativa central competente, o dentro de los treinta días hábiles siguientes, si se presenta en las delegaciones estatales de dicha dependencia. Concluidos dichos plazos sin que se emita resolución, se entenderá aprobada la solicitud respectiva.

Como hemos visto, en este capítulo de la LIE se regulan los fideicomisos sobre bienes inmuebles en zona restringida. se trata de las mismas reglas establecidas desde 1971 por Acuerdo Presidencial y que fueron recogidas por la LIMRIE de 1973. Sin embargo, también proporciona algunas novedades con respecto a la ley anterior, como la fijación de un periodo máximo de 50 años para los fideicomisos, periodo que podrá prorrogarse a solicitud del interesado.

Por otro lado, se dispone que el criterio con base en el cual decidirá la SRE sobre la conveniencia o no de otorgar los permisos para constituir fideicomisos consiste en el beneficio económico y social que la realización de estas operaciones implique para la Nación. Esto fija un criterio, aunque amplio, que antes no existía.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Véase PérezNieto Castro, Leonel, *Derecho Internacional..... op. cit., supra* nota 10, pp. 87-88.

## V. EL REGLAMENTO DE LA LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA Y DEL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS DE 1998.

Así el 8 de septiembre de 1998 se publicó en DOF el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RLIERNIE), el cual en su artículo segundo transitorio especifica que abroga al Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, reglamento que desde 1989 se había ocupado junto con la Ley de Inversión extranjera de 1993.

Este reglamento se compone de 49 artículos<sup>20</sup>, divididos en 8 títulos, de los cuales el título segundo "de la adquisición de bienes inmuebles, la explotación de minas y aguas, y de los fideicomisos" es el que nos sirve para nuestro trabajo, pues en el capítulo primero, artículo 5º da un concepto de bien inmueble con fines residenciales y de los no residenciales, de la siguiente forma:

ARTÍCULO 5.- Para efectos de lo establecido en el Título Segundo de la Ley, bien inmueble con fines residenciales es aquél destinado exclusivamente a vivienda para uso del propietario o de terceros.

---

<sup>20</sup> Véase Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, Cd-Rom Compila IV SCJN, Poder Judicial de la Federación, Legislación Federal, agosto 1999.

De manera enunciativa pero no limitativa, se consideran bienes inmuebles destinados a la realización de actividades no residenciales:

I. Los que se destinen a tiempo compartido;

II. Los destinados a alguna actividad industrial, comercial o turística y que de manera simultánea sean utilizados para fin residencial;

III. Los adquiridos por instituciones de crédito, intermediarios financieros y organizaciones auxiliares del crédito, para la recuperación de adeudos a su favor que se deriven de operaciones propias de su objeto;

IV. Los que se utilicen por personas morales para el cumplimiento de su objeto social, consistente en la enajenación, urbanización, construcción, fraccionamiento y demás actividades comprendidas en el desarrollo de proyectos inmobiliarios, hasta el momento de su comercialización o venta a terceros, y

V. En general, los bienes inmuebles destinados a actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, pesqueras, silvícolas y de prestación de servicios.

El capítulo segundo del mismo título segundo del reglamento, establece lo referente a los fideicomisos sobre bienes inmuebles en zona restringida, en sus artículos 9 al 12. +

ARTÍCULO 9.- Las solicitudes que presenten las instituciones de crédito, a través de su delegado fiduciario, para obtener el permiso a que hace referencia el artículo 11 de la Ley, deben contener:

- I. Nombre y nacionalidad de los fideicomitentes;
- II. Nombre de la institución de crédito que fungirá como fiduciaria;
- III. Nombre y nacionalidad del fideicomisario y, si los hubiere, de los fideicomisarios en segundo lugar y de los fideicomisarios sustitutos;
- IV. Duración del fideicomiso;
- V. Uso del inmueble;
- VI. Descripción, ubicación y superficie del inmueble objeto del fideicomiso, y
- VII. Distancia del inmueble respecto de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

A la solicitud deberá acompañarse un anexo que contenga las medidas y colindancias del inmueble.

ARTÍCULO 10.- Tratándose de personas físicas o morales extranjeras, la Secretaría de Relaciones Exteriores otorgará los permisos a que hace referencia el artículo 11 de la Ley, cuando la solicitud cumpla con lo dispuesto en el artículo anterior y cuando el inmueble objeto del fideicomiso se destine a:

- I. Parques y fraccionamientos industriales;
- II. Hoteles y moteles;
- III. Naves industriales;

- IV. Centros comerciales;
- V. Centros de investigación;
- VI. Desarrollos turísticos, siempre que no contengan inmuebles destinados a fines residenciales;
- VII. Marinas turísticas;
- VIII. Muelles e instalaciones industriales y comerciales establecidos en éstos, y
- IX. Establecimientos dedicados a la producción, transformación, empaque, conservación, transporte o almacenamiento de productos agropecuarios, silvícolas, forestales y pesqueros.

ARTÍCULO 11.- Los contratos de fideicomiso que se constituyan al amparo de los permisos previstos en el artículo 11 de la Ley deben sujetarse a las siguientes condiciones:

I. Que el instrumento público respectivo establezca que los fideicomisarios extranjeros convienen en considerarse como mexicanos respecto a sus derechos como fideicomisarios y a no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, bajo la pena, en caso contrario, de perder dichos derechos en beneficio de la Nación;

II. Que durante toda la vigencia del fideicomiso la institución fiduciaria conserve la titularidad del bien inmueble fideicomitado sin conceder derechos reales a los fideicomisarios;

III. Que la institución fiduciaria presente ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, a más tardar en abril de cada año, un informe sobre los fideicomisos autorizados en caso de sustitución fiduciaria, así como de designación de fideicomisarios sustitutos o cesión de derechos fideicomisarios en favor de personas físicas o morales extranjeras, o de sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros, tratándose de inmuebles adquiridos para fines residenciales;

IV. Que los fideicomisarios se obligan a informar a la institución fiduciaria sobre el cumplimiento de los fines del fideicomiso, y que esta última se obliga a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el particular, cuando sea requerida para ello, siempre que existan motivos que hagan suponer el incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fue otorgado el permiso;

En caso de incumplimiento o violación a cualquiera de las condiciones establecidas en el permiso correspondiente, la institución fiduciaria contará con un plazo de sesenta días hábiles para subsanarlas o corregirlas, contados a partir de la fecha de notificación por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores de dichas irregularidades; en caso contrario, se procederá en los términos de la fracción VII del presente artículo;

V. Que la institución fiduciaria obtenga permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores

tratándose de ampliación de la materia y cambio de los fines del fideicomiso;

VI. Que la institución fiduciaria se comprometa a notificar la extinción del fideicomiso a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los cuarenta días hábiles siguientes a su fecha de extinción, y

VII. Que las partes en el contrato se comprometan a extinguir el fideicomiso a petición de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la fecha de notificación del requerimiento, en caso de incumplimiento o violación a cualquiera de las condiciones establecidas en el permiso correspondiente.

Los permisos a que se refiere el artículo 11 de la Ley, no eximen del cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico de la localidad en la que se ubique el inmueble, ni de los criterios de sustentabilidad de la política ambiental.

ARTÍCULO 12.- Para efectos de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley, los interesados, por conducto de las instituciones fiduciarias, deberán solicitar la prórroga de la duración de los fideicomisos ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los noventa días hábiles anteriores a la extinción del contrato. La prórroga se otorgará siempre que subsistan y se hayan cumplido las condiciones a que se refiere el artículo anterior.



Estos artículos del RLIERNIE nos proporcionan un concepto legal de lo que debe entenderse por inmueble con fines residenciales, así como por actividades no residenciales, y establece las formalidades que deben cubrir las solicitudes que se presenten para la constitución de un fideicomiso en zona restringida.

Por último, cabe hacer mención que la atracción que en años recientes ha ejercido México como receptor de inversión extranjera se relaciona con el ambiente de confianza y certidumbre generado por la congruencia y los resultados de la estrategia económica (saneamiento permanente de las finanzas públicas, menor participación del Estado como propietario y regulador del mercado, carácter irreversible de la apertura externa y promoción de la inversión privada). El mecanismo de simplificación pretende que la CNIE intervenga menos en la aprobación de los proyectos de inversión y, por tanto, se atenúe la discrecionalidad en la interpretación de los criterios de la Ley.

Así, la inversión extranjera además de complementar el ahorro interno estimulará la inversión nacional. Ello será resultado de la confianza de los inversionistas extranjeros en la política económica del país y, en particular, la estrategia de inversión extranjera.

## **VI. EL CASO DE PUNTA BANDA EN BAJA CALIFORNIA.**

Como ejemplo de la problemática relacionada con la propiedad inmueble de los extranjeros en la zona restringida tenemos el caso de Punta Banda que el año pasado llamó la atención de la opinión pública y de la prensa.

Punta Banda es una playa ubicada en el municipio de Ensenada en el estado de Baja California, en ese lugar se desarrolló un litigio que duró 14 años, debido a la titularidad de un predio localizado en zona restringida, el predio era ocupado, hasta el año 2000, por unas trescientas familias estadounidenses que, mediante acuerdo con ejidatarios asesorados por la Secretaría de Reforma Agraria (SRA), construyeron residencias allí.<sup>21</sup>

El problema radicaba principalmente en que el ejido denominado "Coronel Esteban Cantú", se consideraba propietario del predio en cuestión, incluso realizó un contrato para levantar en el lugar un 'impresionante' desarrollo turístico por 30 años —prorrogable por otros tantos más— y contó con la aprobación del delegado de la SRA, Rubén Huerta Gallegos, quien mintió al certificar que el terreno era propiedad del ejido,<sup>22</sup> pero a decir de la empresa "Purúa Punta Estero" el ejido había ocupado ilegalmente dicho predio al momento de la ejecución de la resolución presidencial del 30 de agosto de 1973, por el cual se daba la dotación de tierras al mismo.

La finalidad del proceso era la de restituir 180 mil metros cuadrados a la empresa Purúa Punta Estero. Sin embargo, el conflicto se prolongó hasta que, el 23 de octubre del 2000, el pleno de la SCJN falló a favor de la empresa Purúa Estero. Pero lo que realmente provocó la atención de la opinión pública fue la ejecución de la sentencia, en donde para restituir al grupo Purúa el entonces Secretario de la Reforma Agraria Eduardo Robledo Rincón solicitó al comisionado

---

<sup>21</sup> Véase Correa, Guillermo, "Próxima y costosa demanda contra el gobierno mexicano El caso Punta Banda, de embrollo jurídico a escándalo internacional", *Revista Proceso Semanario de Información y análisis*, México, Año 24, núm. 1253, 5 de noviembre del 2000, p. 40.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 41.

nacional de la Policía Federal Preventiva Wilfrido Robledo Madrid su apoyo para acatar la decisión de la SCJN quien al frente de 200 agentes armados con toletes irrumpieron contra las barricadas de los campesinos mexicanos y los ciudadanos estadounidenses que bloqueaban los accesos a las tierras. En menos de cinco minutos se había ejecutado el desalojo.<sup>23</sup> Al respecto, Dennis Payton, representante jurídico de los estadounidenses expulsados declaró que la comunidad estadounidense fue engañada por los funcionarios de la SRA al asegurarles que no existía ningún problema para invertir en el lugar, que allí no había litigio alguno, por eso, sus actuales clientes gastaron más de 50 millones de dólares en la construcción de residencias en Punta Banda.<sup>24</sup>

Ahora bien, la investigadora del Departamento de Estudios Urbanos y de Medio Ambiente del Colegio de la Frontera Norte, Nora Bringas Rábago, señala, tras realizar un estudio que sería rector para el ordenamiento y control de la zona, que hay disparidades entre los niveles de urbanización de la zona turística y la de la población local en el corredor Tijuana-Ensenada.<sup>25</sup>

En ese estudio los expertos advirtieron que 80% de la superficie del corredor corresponde a zonas con distintas capacidades de conservación, que en las inmediaciones de todas las áreas urbanas de importancia se crearon fraccionamientos turísticos y fideicomisos, y que en las localidades rurales existen "desarrollos de carácter irregular en las zonas ejidales, donde se manifiestan crecimientos sin control y

---

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>25</sup> Véase Scherer Ibarra, María, "Baja: la invasión del norte", *Revista Proceso Semanario de Información y análisis*, México, Año 24, núm. 1258, 10 de diciembre del 2000, p. 44.

escasa vigilancia en la ocupación del suelo".<sup>26</sup> También indicó que la falta de suelo para urbanizar generaba presión sobre zonas ejidales, ya que la mayoría de los fraccionamientos se localizan sobre este tipo de propiedad, ocasionando asentamientos irregulares dispersos, inseguridad en la tenencia de la tierra, especulación inmobiliaria y costos extraordinarios en obras de urbanización.<sup>27</sup>

Durante el sexenio de Lázaro Cárdenas, la entrega de tierras a campesinos bajo el régimen ejidal tuvo efectos contradictorios, sostiene Bringas, "pues simultáneamente se estableció un marco jurídico que permitió a los extranjeros explotar y usufructuar las costas y fronteras mexicanas bajo la figura del fideicomiso, que durante ese período se utilizó como mecanismo legal de fomento al desarrollo económico en las zonas limítrofes y playas, a través de empresas turísticas y hoteleras". El corredor alcanzó el auge en la década de los sesenta, dice, cuando se construyó la carretera de cuota. Así, fueron desplazados ejidos agrícolas y ganaderos en aras del desarrollo turístico-residencial. Más aun, en el sexenio de Luis Echeverría se creó el contrato de fideicomiso y se difundió el ejido turístico, que preveía incorporar a los campesinos a esa actividad. Se trató de una medida populista, porque no se les dio a los campesinos instrumentos para explotar la tierra costera. Al iniciarse la urbanización de esa zona en los ochenta, se crearon los grandes centros turísticos y los ejidatarios, urgidos por encontrar nuevas fuentes de divisas, se conformaban con cualquier cosa. Los amarraba la improductividad de sus tierras.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 45.

Surgieron después poderosas empresas inmobiliarias, y se desató una lucha feroz por los mejores terrenos frente al mar, "lo que provocó que aumentara considerablemente su valor, iniciándose una fuerte especulación inmobiliaria". Desde entonces el gobierno ha sido protagonista en la especulación y despojo de terrenos. Lo que provocó que abundaran serios problemas de tenencia de la tierra y el desarrollo dirigido por las oscilaciones del mercado inmobiliario para la demanda turística, las fricciones por invasión de terrenos ejidales —consecuencia de la ausencia de escrituras públicas—, y la poca claridad en la tenencia de la tierra. Lo que ocasionó que se limitara el crecimiento de la zona, ahuyentando el turismo.<sup>29</sup>

Podemos enfocar el mismo problema desde otra óptica, Ileana Espejel, Bióloga de la Universidad Autónoma de Baja California, destaca una cuestión cultural de relevancia: La mayoría de los ejidatarios no son bajacalifornianos, y valoran la tierra por su capacidad de cultivo o agostadero. Por eso, "no aman" las franjas costeras o desérticas de la zona. Agregan como argumento de su desapego que los jóvenes de las familias han emigrado a Estados Unidos, de modo que los viejos no se sienten obligados a heredarlas.<sup>30</sup> Así pues, no existe el arraigo a la tierra, que dicho sea de paso, les resulta muy costosa producir, por lo que los ejidatarios optan por solicitar el dominio pleno de sus parcelas y posteriormente venderlas.

El 17 de noviembre del 2000 el entonces Secretario de la Reforma Agraria, Eduardo Robledo Rincón, entregó 1,352 títulos de propiedad a ejidatarios del municipio de La Paz que habían solicitado el

---

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 46.

dominio pleno de sus parcelas, la mayoría de las tierras ejidales que han adquirido el dominio pleno ya han sido comercializadas, en Baja California Sur existen 100 ejidos, de los cuales, 89 ya han sido registrados en el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE), 11 presentan irregularidades o están en disputa. El resto ya cuenta con el dominio pleno.<sup>31</sup> Lo que significa, para nosotros, que la figura del ejido ya no funciona para los fines por los que fue creada, ya que si las tierras de los ejidatarios se vuelven imposibles de cultivar, o no es negocio ya el cultivo de las mismas, no les queda otro camino que el de comercializar sus tierras una vez que adquieren el dominio pleno de las mismas.

Por su parte, María Luisa Cabral Bowling, investigadora de relaciones internacionales en la Universidad Autónoma de Baja California Sur, afirma que 23% de los fideicomisos del país están en ese estado, y que la península concentra más de la mitad del total en el país. En su opinión los ejidos en Baja California nacieron "para acabar con los derechos vigentes de compañías estadounidenses, y no por una necesidad campesina de tierra", cuando actualmente miles de hectáreas están, otra vez, ocupadas por extranjeros. Opina que por razones históricas, geográficas y demográficas, la península es sumamente vulnerable y que no se puede permitir que siga desmembrándose. Por su aislamiento natural, dice, se observa un aumento del riesgo de la pérdida de la soberanía<sup>32</sup> en la desmedida

---

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> Aunque en nuestro trabajo no expondremos el análisis del concepto de soberanía, (el cual bien podría ser materia de una investigación en particular), sólo estableceremos el concepto de soberanía como la capacidad de autodeterminación de un Estado. Al respecto, la autora María Luisa Cabral Bowling en la primera parte de su libro hace un análisis teórico general sobre el concepto de soberanía y concluye:

oferta turística en la península. Además del acceso a lotes y residencias bajo la figura del fideicomiso. Recomienda para la península "un trato diferenciado por las condiciones de su territorio, uno de los elementos esenciales de la soberanía".<sup>33</sup>

Como se puede observar, el caso Punta Banda es resultado de una disputa entre dos partes por la tenencia de la tierra, en donde los afectados fueron los ejidatarios y por ende, los extranjeros que habían invertido en sus residencias. Esto debido a que no existió una certidumbre acerca de la titularidad de la propiedad inmueble.

Para finalizar, después de haber reseñado en los diferentes capítulos de este trabajo las modalidades o limitaciones que han tenido los extranjeros para adquirir propiedad territorial en nuestro país, podemos plantear la necesidad de derogar la prohibición contenida en el artículo 27 de nuestra Constitución, para lograr normas que se identifiquen con los tiempos modernos en los que vivimos, y que resulten acordes con las necesidades que nuestro país enfrenta y a la vez, proporcionen certeza y seguridad jurídica, que es la razón de ser de la norma jurídica.

Una reforma de tal magnitud como la que se llevó a cabo con la figura del ejido, y que causó tanto revuelo en la sociedad y en el ámbito

---

"La soberanía no es un poder absoluto e ilimitado, sino la facultad de autodeterminarse y autolimitarse". "El concepto de soberanía que va más acorde con su origen, su evolución y las necesidades de la época actual es el de soberanía del pueblo; este está vinculado con el concepto de democracia y la democracia actualmente sólo puede ser entendida como el gobierno de representantes en una sociedad políticamente organizada. El territorio es uno de los elementos esenciales de la soberanía y por lo tanto todo lo que le atañe de manera esencial debiera ser una de las decisiones fundamentales a tomar por el poder soberano, o sea el pueblo políticamente organizado". Véase Cabral Bowling, María Luisa, *La soberanía y el fideicomiso de inmuebles para extranjeros en Baja California Sur*, México, Universidad Autónoma de Baja California Sur, 1998, pp. 62 y 120.

<sup>33</sup> Cfr. Scherer Ibarra, María, "Baja: la invasión del.....", *op. cit.*, *supra* nota 25, p. 47.

político, bien podría repetirse de darse la reforma Constitucional y eliminar la prohibición a los extranjeros de adquirir el dominio pleno en la zona restringida.

Las inversiones deben buscar el crecimiento sobre el suelo de una sociedad, pero no deben de carecer de planeación y sentido social, por lo que se necesitaría establecer un programa regional de desarrollo urbano, turístico y ecológico, para poder dirigir las inversiones extranjeras sean de gran escala o no, y así evitar la aglomeración de inversiones en una zona determinada y el olvido de territorios que bien podrían ser nuevos centros turísticos o industriales.

Proponemos formar un organismo jurídico integrado por instancias de todos los niveles de gobierno que brinde orientación y certeza al ejidatario para que venda bien sus propiedades y se incorpore a la economía como microdesarrollador o microinversionista. Este órgano también motivaría la certidumbre en el comprador, sin que esto signifique la pérdida de la soberanía, pues la soberanía es la capacidad de autodeterminación de un Estado, Constitucionalmente la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.<sup>34</sup> Y el territorio es sólo un elemento del Estado, por lo que no se perdería la soberanía sobre las propiedades que pudieren adquirir los extranjeros. Aunque, en todo caso, existe la figura de la expropiación de ser necesaria.

---

<sup>34</sup> Véase art. 39 Constitucional en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/10/40.htm?s=>



## CONCLUSIONES

1. El concepto primitivo de propiedad territorial en nuestro país aparece cuando las tribus cambian del nomadismo al sedentarismo, naciendo el arraigo a la tierra. En las diferentes tribus existentes, la estratificación social era determinante para la distribución de las tierras. En el siglo XV, la Bula Papal *Noverunt Universi* es considerada como el primer título de propiedad y dominio que hubo sobre la Nueva España, esta Bula otorgó el derecho a los Reyes de Castilla y León el derecho absoluto de propiedad sobre las tierras que sus vasallos descubrieran.

2. A lo largo de nuestro Constitucionalismo las restricciones que en materia de propiedad inmueble se imponían a los extranjeros en nuestro país fueron variando: unas veces les otorgaban la ciudadanía a la par de la propiedad inmueble, otras simplemente les reconocían la igualdad de derechos incluso, para adquirir propiedades, y la actual Constitución les negó ese derecho, pero en ciertas zonas geográficas.

3. El derecho originario de la Nación emana el derecho que tiene la Nación de transmitir el dominio de estas tierras y aguas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada. Este derecho de propiedad privada es un derecho de propiedad derivado, el cual unas veces se limita y otras se condiciona a las modalidades que impone la misma Nación, de acuerdo al interés público. Existen diversas teorías acerca de la propiedad originaria, de ellas, nos parece más acertada la teoría patrimonialista del Estado, la cual considera que la Nación mexicana, al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la corona española sobre tierras, aguas y accesiones de la Colonia, derechos que le fueron conferidos por las

*Bulas Noverunt Universi* primero, y después la *Inter Caetera* del Papa Alejandro VI de 1493.

El dominio directo que tiene el Estado es un dominio eminente y una propiedad perfecta, en virtud de la cual la Nación tiene la jurisdicción sobre el bien que se encuentra dentro del ámbito de su soberanía y que forma parte de su patrimonio, aún cuando otorgue al particular el derecho de propiedad privada. La intención del Constituyente de Querétaro al incluir la prohibición en el artículo 27, fue prohibir al extranjero tener el poder pleno de disposición de las tierras y aguas, en la zona restringida, estableciendo con ello una incapacidad jurídica respecto a la titularidad de la propiedad, sin embargo permite poseer el derecho de aprovechamiento, ya que las leyes que imponen una prohibición deben ser interpretadas literalmente. Es decir, por dominio directo debemos de entender la nuda propiedad, en contraposición al dominio útil que es el usufructo.

4. Las modalidades para la adquisición de bienes inmuebles a que se refiere el artículo 27 constitucional en su párrafo tercero, se traducen en igual forma, en limitaciones y prohibiciones para los extranjeros, de conformidad con la fracción I del citado numeral y las leyes reglamentarias que de ella emanan, ya que la imposición de modalidades a la propiedad privada consiste en la supresión o limitación de algunos de los atributos del dominio, como son el uso, disfrute y disposición de la cosa.

5. La franja prohibida o zona restringida, a la que se refiere la prohibición del artículo 27 fracción I Constitucional es la franja de cien kilómetros situada a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las costas del territorio nacional, dentro de la cual los extranjeros y

sociedades extranjeras están impedidos, en términos absolutos, para adquirir el dominio directo sobre tierras, aguas y sus accesiones, esto obedece a razones de seguridad militar, ya que el acceso de tropas extranjeras al territorio, podría supuestamente conseguirse más fácilmente a través de extranjeros, propietarios de áreas estratégicas, carentes de escrúpulos o súbditos del Estado invasor.

La zona prohibida o zona restringida es una institución que en su tiempo sirvió para salvaguardar la soberanía del país y la integridad de su territorio, es el resultado de episodios nacionales en los que se formó la Nación mexicana, pero en la actualidad ya no cumple con los objetivos para la que fue creada.

6. El fideicomiso es un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente, transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quien obligado a disponer de los bienes y a ejercer los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario. En el fideicomiso existe una traslación de dominio por parte del fideicomitente hacia la fiduciaria, constituyendo así la propiedad fiduciaria, la cual va a ser limitada a los propios fines del fideicomiso.

El fideicomiso en nuestro país aparece regulado en 1932, cuando entra en vigor la Ley General de Título y Operaciones de Crédito, aunque anteriormente en 1926 se introdujo, sin reglamentarlo, en la Ley de Instituciones de Crédito. Su antecedente inmediato no está en el *fideicommissum* romano, sino en el *trust* norteamericano, así el legislador mexicano creó una nueva institución a la que le dio un carácter exclusivamente bancaria.

7. La legislación relativa a los extranjeros y su capacidad de adquirir propiedad en nuestro país, después de haber sido promulgada la Constitución de 1917, se dio como consecuencia de los vacíos que el artículo 27 tenía, así en diferentes épocas se dieron leyes reglamentarias que cada vez aumentaban más las facilidades a los extranjeros para adquirir derechos de fideicomisario. De esta manera las disposiciones legales se basaron principalmente en consideraciones casuísticas, que con el tiempo constituyeron un verdadero cuerpo de legislativo.

8. La prohibición Constitucional impuesta a los extranjeros de adquirir propiedad inmueble en la zona restringida ocasionó que se dieran diversas formas o procedimientos a los que los extranjeros acudían para burlar dicha prohibición, de todos ellos, el fideicomiso era el único que no constituía un delito o fraude a la ley, por lo que fue la figura utilizada por el gobierno federal para poder permitir a los extranjeros el disfrute de inmuebles en la zona restringida. Este es el realizado con el fin de la adquisición por parte de extranjeros de derechos de fideicomisario sobre inmuebles ubicados en zona restringida.

9. En 1989 se dio el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (RLIMRIE), haciendo un cambio a la ley que reglamenta para ser de tipo liberal, estos cambios fueron recogidos en la Ley de Inversiones Extranjeras de 1993, la cual permitió la entrada de nuevos y mayores flujos de inversión extranjera al país y al mismo tiempo brindó certidumbre jurídica a los inversionistas mediante la eliminación de las prácticas discrecionales que habían sido utilizadas por las autoridades. La Ley de

Inversión Extranjera introduce un cambio radical y acertado al establecer que las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, siempre y cuando éstos sean destinados a la realización de actividades no residenciales y estableciendo como único requisito la obligación de registrar dicha adquisición ante la SRE.

También prevé que las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros, las personas físicas y morales extranjeras podrán, mediante permiso de la SRE, adquirir indirectamente bienes inmuebles en zona restringida que sean destinados a fines residenciales a través de un fideicomiso con duración de 50 años prorrogables en el que una institución de crédito mexicana actúe como fiduciaria, esto acabó con la preocupación que los inversionistas tenían con las legislaciones anteriores donde el plazo máximo era de treinta años, plazo que les parecía diminuto.

10. Como última conclusión, podemos plantear la necesidad de una revisión del marco jurídico y administrativo para poder derogar la prohibición contenida en el artículo 27 de nuestra Constitución, para lograr normas que se identifiquen con los tiempos modernos en los que vivimos, y que resulten acordes con las necesidades que nuestro país enfrenta y a la vez, proporcionen certeza y seguridad jurídica, que es la razón de ser de la norma jurídica.

En nuestro país, la política sobre inversión extranjera ha sido el resultado de las decisiones gubernamentales que, por el sentido nacionalista, han provocado que se aleje de sectores claves y que el impulso al desarrollo y al proceso de industrialización quede en manos del sector público y del sector privado nacional, restringiendo la

participación extranjera. La contribución fiscal puede ser considerada como uno de los efectos positivos de la inversión extranjera, así como también su participación en la creación de empleos. Una inversión debe ser dirigida a las áreas donde se necesita la inyección de capital, el desarrollo y, como consecuencia, elevar el nivel de vida de los mexicanos que se beneficien con dicha inversión. Tanto en la legislación como en los programas de desarrollo se observa la importancia dada al aprovechamiento de los recursos naturales o materiales, pero olvidan el recurso humano, que no sólo son útiles y aprovechables, sino que son decisivos para el mejoramiento económico de la población y por ende, del país.

De darse la reforma planteada sería necesario la creación de un órgano gubernamental encargado de valorar los bienes susceptibles de venta que por ejemplo, son propiedad de ejidatarios, que convirtieron sus tierras en propiedad privada al solicitar el dominio pleno de sus parcelas, pues serían los más propensos a vender sus tierras a un precio inferior al real, este organismo brindaría orientación y certeza al ejidatario para que venda bien sus propiedades y se incorpore a la economía como microdesarrollador o microinversionista.

## BIBLIOHEMEROGRAFÍA

BARRERA GRAF, Jorge, *La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México (análisis de la Ley, del Reglamento y de las resoluciones de la Comisión)*, México, UNAM, 1981.

-----, "Evolución del derecho mercantil", en Bernal, Beatriz (coord.), *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1988, t.I.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 11ª ed., México, Porrúa, 1997.

CABRAL BOWLING, María Luisa, *La soberanía y el fideicomiso de inmuebles para extranjeros en Baja California Sur*, México, Universidad Autónoma de Baja California Sur, 1998.

CARPISO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 10ª ed., México, Porrúa, 1997.

CERVANTES AHUMADA, Raúl, *Títulos y Operaciones de Crédito*, 12ª ed., México, Editorial Herrero, 1982.

CORREA, Guillermo, "Próxima y costosa demanda contra el gobierno mexicano El caso Punta Banda, de embrollo jurídico a escándalo internacional", *Revista Proceso Semanario de Información y análisis*, México, Año 24, núm. 1253, 5 de noviembre del 2000.

DÁVALOS MEJÍA, L. Carlos, *Títulos y contratos de crédito, quiebras*, 2ª ed., México, Harla, 1996.

ESQUIVEL OBREGÓN T. *Apuntes para la historia del derecho en México*, 2ª ed., México, Porrúa, 1984, t.II.

FLORIS MARGADANT, Guillermo, *Introducción a la historia del derecho Mexicano*, 3ª ed., México, Editorial Esfinge, 1978.

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, *Régimen jurídico de la nacionalidad en México*, México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, colección Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 33.

-----, *Derechos de los inmigrantes*, México, Cámara de diputados LVII Legislatura-UNAM, 2000, colección Nuestros Derechos.

GONZALEZ RODRÍGUEZ, Alfonso, *Zonas Prohibidas, Fideicomisos y Condominios*, México, Editorial Jus, 1990.

GUERRERO GONZALEZ, Joel, "El concepto de Soberanía", en Bernal, Beatriz (coord.), *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1988, t.I.

LOPEZ GALLO, Manuel, *Economía y Política en la Historia de México*, México, Ediciones El Caballito, 1965.



MÉNDEZ SILVA, Ricardo, *El régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1969.

MOLINA PASQUEL, Roberto, "Memorándum sobre el acuerdo presidencial del 20 de abril de 1971 publicado en el diario oficial del día 30 del mismo mes y año por el que se autoriza la celebración de fideicomisos con inmuebles en las zonas prohibidas fronterizas y litorales a fin de permitir su uso a extranjeros, en las condiciones y mediante los requisitos que se señalan a fin de que los destinen a promociones industriales y turísticas", *Revista de Derecho Notarial Asociación Nacional del Notariado Mexicano*, México, año XV, núm. 44, septiembre de 1971.

MURO OREJON, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*, México, Porrúa-Escuela Libre de derecho, 1989.

MUÑOZ, Luis, *El fideicomiso Mexicano*, México, Cárdenas, 1973.

NOVOA MANDUJANO, Carlos, "Reformas a la Ley de Inversión Extranjera", *Revista de Derecho Internacional Privado*, México, núm. 4, abril de 1997.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *El Fideicomiso Mexicano*, México, Porrúa, 1998.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Derecho Internacional Privado*, 7ª ed., México, Oxford University Press, 1998.

-----, "Dos mitos en el Derecho Internacional Privado mexicano: "la Cláusula Calvo" y "zona prohibida" o "zona restringida" *Revista Mexicana de Derecho Internacional Privado*, México, año , núm. 4, abril, 1997.

PINA, Rafael de, *Elementos del Derecho Civil Mexicano*, 13ª ed., México, Porrúa, 1992.

-----, "Ley de Inversión Extranjera" y "Reglamento de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera" *Estatuto legal de los extranjeros*, 16ª ed., México, Porrúa, 1998.

PLATA LUNA, Elvira Hortensia, "Fideicomisos ante la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera", en Acosta Romero, Miguel (coord.), *Las instituciones fiduciaras y el fideicomiso en México*, México, Banco Mexicano Sómex, 1982.

RAMOS GARZA, Oscar, *Los extranjeros y la propiedad territorial en México. Fideicomisos de zona prohibida. Origen, legislación y práctica*, México, Dofiscal Editores, 1989.

ROUAIX, Pastor, , *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI, 1984.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, "Los nuevos artículos económicos de la Constitución. Una interpretación jurídica y política" en Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge (coords.), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1984.

SÁNCHEZ SODI, Horacio, *El fideicomiso en México*, México, Greca editores, 1996.

SCHERER IBARRA, María, "Baja: la invasión del norte", *Revista Proceso Semanario de Información y análisis*, México, Año 24, núm. 1258, 10 de diciembre del 2000.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 28ª ed., México, Porrúa, 1994.

-----, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, 21ª ed., México, Porrúa, 1998.

TORRE VILLAR, Ernesto de la, "Época Colonial siglos XVI-XVII" en León Portilla, Miguel (coord.), *Historia Documental 1*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1974.

VENTURA SILVA, Sabino, *Derecho Romano*, 9ª ed., México, Porrúa, 1988.

VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, "Actualización sobre aspectos jurídicos del fideicomiso mexicano", *PEMEX Lex Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos*, México, núm. 127-128, enero-febrero de 1999.

VV. AA., *Diccionario Jurídico Mexicano*, 6ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1993.

VV. AA., *Memorias de la mesa redonda: "Los fideicomisos de inmuebles situados en zonas prohibidas"*, México, Instituto Mexicano de Derecho Internacional Privado - Banco Nacional de México, 1972.

VV. AA., *Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, LVII Legislatura-Porrúa, 2000.

VV. AA., *Los derechos del pueblo mexicano a través de sus constituciones*, México, LII Legislatura-Porrúa, 1985.

VV. AA., *Recopilación de leyes de los reynos de las indias 1681*, México, Escuela libre de derecho-Porrúa, 1987, t. II.

WITKER, Jorge, *Derechos de los extranjeros*, México, Cámara de diputados LVII Legislatura-UNAM, 2000, colección Nuestros Derechos.

## LEGISLACIÓN

- ▶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ▶ Ley de Instituciones de Crédito.
- ▶ Ley de Inversión Extranjera.
- ▶ Ley de Nacionalidad.
- ▶ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- ▶ Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- ▶ Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.