



27/3/02
Universidad Nacional
Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

**La Inversion Extranjera
en México**

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA GENERAL DE ESTUDIOS
DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

A. Alejandro Gonzalez Mendoza

México, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS MEXICANOS SOBRE LOS EXTRANJEROS

I.- El extranjero en México.	2
A) Concepto y Definición de extranjero	
B) El Extranjero en la Colonia y el México Independiente.	
II.- Condición Jurídica del Extranjero en el Derecho Vigente Mexicano.	30
Consideraciones Generales.	
Artículo 73 Constitucional, frac. XVI	
Artículo 1 y 33 Constitucionales.	
Ley de Nacionalidad y Naturalización.	
Tratados en materia de condición de extranjeros suscritos por México.	
III.- Prohibiciones al Extranjero en la Legislación Mexicana.	45
Restricciones en el goce de algunas Garantías Individuales.	
IV.- Estancia del Extranjero en México.	75
V.- Adquisición de Bienes Inmuebles por Extranjeros en Zona Prohibida.	86
A) Por Herencia o Adjudicación.	
B) Por Fideicomiso.	

SEGUNDA PARTE

LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO

VI.- Formas de Capital Extranjero.	99
VII.- Inversión Extranjera.	102
VIII.- Clasificación de la Inversión Extranjera.	119
IX.- Postura ante la Inversión Extranjera en otros Estados.	125
A) BOLIVIA	
B) EL SALVADOR	

TERCERA PARTE

EL FIDEICOMISO

X.- Antecedentes históricos.	139
A) EL TRUST	
B) EL FIDEICOMISO	
XI.- Naturaleza Jurídica	145
XII.- Distinción frente a otras Instituciones Jurídicas.	153
A) Mandato	
B) Depósito	
C) Estimulación a favor de tercero	
D) Donación	

XIII.- Terminación de la Relación Fiduciaria.	157
CONCLUSIONES	159
BIBLIOGRAFIA	161

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS MEXICANOS

SOBRE LOS EXTRANJEROS

SUMARIO:

- I.- El Extranjero en México.
- II.- Condición Jurídica del Extranjero en el Derecho Vigente Mexicano
- III.- Prohibiciones al Extranjero en la Legislación Mexicana.
- IV.- Estancia del Extranjero en México.
- V.- Adquisición de Bienes Inmuebles por Extranjeros en Zona Prohibida.

I.- EL EXTRANJERO EN MEXICO.

A). CONCEPTO Y DEFINICION DE EXTRANJERO.

Concepto de extranjero: "Es la persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el Sistema Jurídico de un Estado determinado para ser considerado como Nacional". (Del Maestro Carlos Arellano García).¹

²
El Diccionario Enciclopédico UTEHA, define al extranjero como: "El Natural de una Nacional con respecto a los Naturales de cualquier otra". Y que proviene del Latín "extraneus", que significa: "extraño"; a través del francés "étranger", adj. que "es o viene de otra soberanía".

Nuestra actual Constitución de 1917 vigente, en su artículo 33 determina que: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30". El

=====

1 Arellano García, Carlos, "Derecho Internacional Privado". Editorial Porrúa, S.A., México, Segunda Edición. 1976, pág. 263.

2 Tomo IV.

artículo 30, establece como se adquiere la Nacionalidad mexicana, por lo tanto, la persona que no tenga la nacionalidad mexicana será extranjera.

La Ley de Nacionalidad y Naturalización vigente -- (1934) en su artículo 6, emula el criterio de conceptuar por excusión a los extranjeros al decir que: "Son extranjeros los que no sean mexicanos conforme a las disposiciones de esta Ley".

B.- EL EXTRANJERO EN LA COLONIA Y EL MEXICO INDEPENDIENTE.

En tiempos de la Colonia el sistema de Conducta Legal con los extranjeros fue sumamente estricto de parte de España, a tal grado que era muy difícil encontrar habitantes en la Nueva España que fueran extranjeros. Las Indias Occidentales que obedecían a la Corona de España, estaban cerradas a los extranjeros que no alcanzaban especial licencia del Rey o de su Casa de Contratación; -- mas este privilegio debía otorgarse con parsimonia, y -- nunca a los que nos profesaban la Fé Católica, a los que fueran sospechosos en esta materia, ni a sus descendientes hasta la segunda generación.

Rarísima vez se daba la licencia al extranjero, si no se naturalizaba, renunciando a la obediencia de su Soberano y a toda liga y correspondencia con su país natal en asuntos políticos, gubernativos y de sujeción civil. Para Naturalizarse, a fin de tratar y contratar debía tener una residencia de veinte años continuos en España o en las Indias, y durante diez de ellos, casa abierta, -- bienes raíces por valor de cuatro mil ducados y mujer -- legítima nacida en dominios españoles, aún naturalizados y con licencia para venir a las Colonias, debían pagar

cierta cantidad proporcionada a su hacienda, por vía de composición, de que solamente se eximían los clérigos y las mujeres; cuya exención alcanzaba hasta los hijos de extranjeros nacidos en posesiones españolas, a pesar de que estaban declarados vasallos naturales por las Leyes.

Los comerciantes no debían de pasar de los puertos, ni permanecer en ellos arriba de tres años; por el contrario, los que eran naturalizados para domiciliarse en el país debían ser internados por las autoridades y vigilados, pudiendo ser abierta su correspondencia por los Virreyes y Gobernadores.

Existía también una disposición que afirmaba que, - "Las autoridades debían procurar la limpieza de la tierra de Extranjeros". (Ley IX, Tit. XXVII, Libro IX, Leyes de Indias).

A ninguno era lícito rescatar oro, plata o cochinilla, ni girar bienes ni tener sociedad mercantil o industrial de otras personas que no hubiesen conseguido de la Corte, permiso para negociar en estos reinos.

Tratar con extranjeros sin el Real beneplácito, era delito que tenía señaladas las penas de confiscación y de

la pena capital Solamente los oficiales mecánicos - -
útiles a la República Española gozaban de algún favor, -
mas a condición de que guardasen la integridad de la Fé
Católica.

A los buques extranjeros estábales prohibido llegar
a puertos de las Indias, y no se les podía dar licencia
para traficar en ellos ni en ellas. (Después de que Méxi
co logró la Independencia total de España, derogó todas
las Leyes Españolas en 1821).

En la Nueva España, si bien fueron promulgadas le-
yes especiales compiladas en el cedulaario de Puga, en la
Recopilación de Indias y en la de Montemayor y Beleña, a
la cual no se daba un carácter obligatorio, sin embargo,
en nuestros Tribunales se administraba la Justicia des -
pués de consumada la Independencia de España conforme --
a las Leyes del Fuero Juzgo, del Fuero Real de las Par-
tidas y las Recopilaciones Sucesivas.

Fue hasta la Constitución de 1857 y las Leyes de Re

=====

3 Leyes de Indias, Leyes I, VII, Tít. XXVII, Libro IX.
"Muerte a los que ayuden a Extranjeros".

forma (de Don Benito Juárez) cuando dejaron de imperar - las Leyes Españolas en forma definitiva, que, aunque no estaban reconocidas en el Sistema Legal de México, se -- basaban en ellas para solucionar conflictos.

Desde que se inició la Independencia en México, la Condi ción Jurídica del Extranjero fue mejor, se le concedió - los mismos derechos que al mexicano, así como una liber- tad sin restricciones a diferencia de los Estados Euro-- peos, en los que exigen el cumplimiento de requisitos a los extranjeros.

Después de la lucha armada por la Independencia de México, en 1810, hasta su total emancipación política en 1821, se elaboraron una serie de decretos, proyectos y - la Constitución de Apatzingan en 1814, así como la apro- bación y vigencia de la Constitución Política de la Mon- arquía Española (llamada también Constitución Española de Cádiz).

En la Constitución Política de la Monarquía Español- la Jurada en España el trece de Marzo de 1812 y el trein- ta de Septiembre del mismo año en la Nueva España rigien- do en ésta última parcial y temporalmente hasta derogar- la definitivamente en el año de 1821, otorgaba la ciuda-

danía a los extranjeros que obtuvieran Carta Especial de Ciudadano, en su artículo 19, decía: "es también ciudadano el extranjero que gozando de los derechos de español obtuviera de las cortes Carta Especial de Ciudadano". Y en su artículo 20, decía las condiciones para obtener la Carta Especial de Ciudadano: "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 inversión o industria apreciable o adquirido bienes - raíces por los que paguen una contribución directa, o estableciéndose en el comercio con un capital propio y considerable a juicio de las mismas Cortes, o hechos servicios señalados en bien y defensa de la Nación". En su -- artículo 21 otorgaba la ciudadanía también "a los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas" pero con la condición de que "no hayan salido nunca fuera sin licencia del Gobierno y teniendo 21 años cumplidos, se hayan avecindado en un pueblo de los mismos dominios, ejerciendo él alguna profesión, oficio o industria útil."

"Sentimientos de la Nación" ó "23 Puntos" dados por Morelos para la Constitución. Don José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso, instalado en Chilpancingo -

el 14 de Septiembre de 1813. En la sesión inaugural se dió lectura a los 23 Puntos, que con el nombre de "Sentimientos de la Nación", preparó Morelos para la Constitución. En los cuales determinaba "que los empleos los debían obtener sólo los americanos" (Punto 9), así como el que no se admitieran extranjeros" si no son artesanos capaces de instruir, y libres de toda sospecha" (Punto 10).

En el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", sancionado en Apatzingán el 22 de febrero de 1814, toma como base de la representación Nacional a la población compuesta por los naturales del País y de los extranjeros que se reputen por ciudadanos (artículo 7). Les concede la ciudadanía a los extranjeros que obtengan carta de naturalización, al radicado en el país y que profesare la Religión Católica, apostólica, romana, y no se oponga a la libertad de la Nación, y les concede los beneficios de la Ley (Artículo 14).

A los Transeúntes les protege su persona y propiedades pero les prohíbe participar en las instituciones de sus Leyes, exigiéndoles que reconozcan la Soberanía e Independencia de la Nación y respeten la religión católica,

apostólica, romana (artículo 14). Así como también ordena que "La Ley debe ser igual para todos" (Art. 19).

A lo anterior se agrega una motivación: ...pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón -- exige se guíen por esta regla común", Y lo complementa en su artículo 20: La sumisión de un ciudadano a una Ley que no aprueba, no es un comportamiento de su razón, ni de su libertad; es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general" (*ius cogens*).

Esta misma Constitución de 1814, también llamada de Apatzingan y que su vigencia fue muy corta, hace referencia al *ius soli* en su artículo 14, recibiendo por lo tanto el extranjero los derechos que otorga en un capítulo destinado a derechos fundamentales, garantiza el de ser juzgado conforme a la Ley, la inviolabilidad del domicilio, la de la propiedad y la libre disposición de ella.

Con criterio semejante establecieron los autores del Plan de Iguala del 24 de Febrero de 1821, en el cual Don Agustín de Iturbide decía al referirse a los españoles europeos "vuestra Patria es la América porque en ella vi--

vía: en ella tenéis a vuestras amadas mujeres, a vuestros amados hijos, vuestras haciendas, comercios y bienes" -- siendo la causa de motivación ésta para redactar el punto 12 de las Bases Sólidas del Plan de Iguala que decía: "todos los habitantes de él (México) sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo" y, en el punto número 13 les otorgaba la garantía de seguridad jurídica: "Sus personas y propiedades serán respetadas y protegidas" como derechos del hombre.

En el Tratado de Córdoba (24 de agosto de 1821), -- complementó del Plan de Iguala, se concedió a los extranjeros residentes en México y a los mexicanos residentes en España, el derecho de optar por una u otra nacionalidad y para entrar o salir del país" llevando o trayendo consigo sus familias o bienes" (artículo 15).

El 28 de Septiembre de 1821, Don Agustín de Iturbide y Don Juan O'Donoju, suscribieron el Acta de la Independencia Mexicana, por la cual México pasaba a ser un Estado Autónomo y Soberano en el Ambito Internacional.

En el Decreto del 17 de Septiembre de 1822, el Con--

greso Constituyente con el fin de que tuviera su debido cumplimiento el artículo 12 del Plan de Iguala, "por ser uno de los que formaba la base social del edificio de -- nuestra Independencia", manifestaba en su Art. 10. "Que en todo registro o documento público o privado, al sen-- tar el nombre de los ciudadanos de este Imperio, se omi-- ta, clasificarlos por su origen".

En las Bases Constitucionales aceptadas por el Congreso de 1822, otorgó los Derechos Civiles para todos -- los habitantes libres del país, por lo que declaraban la igualdad del extranjero con el nacional del país en -- el que respecto al goce de los derechos a que está obli-- gado a otorgar el Estado a sus nacionales para el libre ejercicio de sus actividades civiles en el medio econó-- mico, político y cultural por el cual manifestaba: "El Congreso Soberano declara la igualdad de derechos civi-- les a todos los habitantes libres del Imperio, sea cual sea su origen".

En el "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano", del 23 de febrero de 1823 (promulgado por Don Agustín de Iturbide), les concedió el derecho al sufragio a los extranjeros que hagan o hayan hecho servicios im--

portantes al Imperio; los que puedan serle útiles por su talento, invenciones o industrias; y los que formen grandes establecimientos o adquirieran propiedad territorial por la que paguen contribución al estado, podrán ser admitidos al Derecho de Sufragio, el Emperador concede este derecho, informado del ayuntamiento respectivo, del Ministro de Relaciones y oyendo al consejo de Estado".

También le garantiza la inviolabilidad del domicilio en su Art. 10 que decía: "La casa de todo ciudadano, es un asilo inviolable, no podrá ser allanada sin el consentimiento del dueño, o de la persona que en el momento haga veces de tal, que no podrá negar a la autoridad para el desempeño de sus oficios". Así como también lo obligaba a contribuir con los gastos del erario, en su artículo 15 ordenaba: "todos los habitantes del Imperio deben contribuir en razón de sus proporciones, a cubrir las urgencias del Estado". Y en su artículo 37, por la seguridad del Imperio se le niega al extranjero el derecho de ser Tutor del Emperador menor "ningún extranjero podrá ser Tutor del Emperador menor, aunque tenga Carta de Naturaleza".

En el Decreto del 16 de mayo de 1883, se dió autorización al Poder Ejecutivo para expedir Carta de Naturalización en favor de los extranjeros que la solicitaran.

En el Decreto del 7 de octubre de 1883, se habilita a los extranjeros para tener parte en las minas: "El Soberano Congreso Mexicano ha tenido a bien decretar: 1.- Se suspenden por ahora la ley 12, Título 10, libro 5, y la Ley 5, Título 18, libro 6, de la Recopilación de Castilla; La Ley 1, Título 10, libro 8, y las comprendidas en el título 27, libro 9, de la recopilación de Indias, junto con el Art. 10. del Título 7, de las Ordenanzas de Minería", las cuales exigían a los extranjeros para poder adquirir y trabajar minas propias, el estar naturalizados o tolerados con expresa licencia del Gobierno. A dos años de consumada la Independencia se derogan las Leyes Españolas que estuvieron vigentes por años y las cuales prohibían la propiedad o inclusión de extranjeros en los negocios sobre las minas. En su punto número dos, iguala al extranjero con el nacional en lo que se refiera a la inclusión como participante en negocios y en propiedad de minas, con sus derechos y obligaciones como tal: "Esta suspensión únicamente habilita a los extranjeros para pactar con los dueños de minas que necesiten habili

tación, toda clase de avíos en los términos que ambas -- partes tengan por más conveniente, hasta poder adquirir en propiedad acciones en las negociaciones que habilitan, advertidos de quedar sujetos en todo a nuestras ordenanzas para el laborío de las minas y beneficios de los minerales, a las demás obligaciones y cargas con que la Nación concede la propiedad en tales fundos a todo ciudadano". Con las consiguientes prohibiciones (incluidas en su punto 3): - únicamente para los extranjeros en consecuencia: a.- se les prohíbe a registrar minas nuevas; b. denunciar las desamparadas; c.- ni adquirir partes en -- otras que las que habiliten, sea cual fuere el título -- con que pudieran conectar su adquisición.

En ese mismo año se expedieron dos decretos invitando a la colonización: de tejas, en la orden del 11 de -- abril de 1823 y, para el Istmo de Tehuantepec, en el decreto del 14 de octubre de 1823. En estos decretos para colonizar las partes que se encontraban deshabitadas se concedían exenciones de impuestos y ayuda del Gobierno -- para los colonos, sin distinción de origen ni nacionalidad.

El 31 de enero de 1824, se aprobó el "Acta Constitutiva de la Fe

tiva de la Federación", en la que se exige la pronta administración de justicia en su artículo 13: "Todo hombre que habite en el territorio de la Federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia". En su Artículo 19: "Ningún hombre será juzgado en los Estados o Territorios de la Federación, - sino por Leyes dadas y Tribunales establecidos antes del acto por el cual se le juzgue. En consecuencia, quedan para siempre prohibidos todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva". Siendo el primer antecedente de las garantías de Seguridad Jurídica que expresa nuestro actual artículo 14 Constitucional. En el artículo 30 de las actas Constitutivas de la Federación aludidas, expresa la obligación del Estado para proteger al individuo que se encuentre en el Territorio Nacional: "La Nación - está obligada a proteger por leyes sabias y justas los - derechos del hombre y del ciudadano". Y hace patente en su artículo 31, la libertad de prensa; "Todo individuo habitante de la Federación tiene libertad de escribir, - imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad - de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad de las Leyes". Todas estas garantías son concedidas también para

el extranjero porque no se hace la respectiva distinción.

Por decreto del 13 de julio de 1824, se prohibió el comercio y tráfico de esclavos en el territorio nacional (Núm. 1), imponiendo la confiscación del buque y cargamento, así como la pena de prisión por un año a las partes de la compra-venta del esclavo y a los responsables del buque (el capitán, maestro y el piloto), se ejecutaba la sanción sin importar la nacionalidad (núm. 3), conteniendo una excepción en la aplicación de la sanción de confiscación y prisión, que, por seis meses más después de la publicación de este Decreto, se aplicaría a todos los colonos del Istmo de Tehuantepec (Núm. 4).

Sobre colonización se expidió el Decreto del 18 de agosto de 1824. El Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, expidió la Ley de Colonización: "Son objeto de esta Ley aquellos terrenos de la Nación, que no siendo propiedad particular, ni pertenecientes a corporación alguna o pueblo, pueden ser colonizados" (Art. 2). Siendo ofrecidas en propiedad también a los extranjeros que desearan establecerse en ellas, - - otorgándoles seguridad en sus personas y en sus propiedades "Siempre y cuando se sujeten a las leyes del país"

(Art. 1) y permanezcan domiciliados en el territorio nacional. (Art. 15), prohibiéndoles colonizar los territorios comprendidos entre las veinte leguas limítrofes con cualquier Nación extranjera, ni diez en litorales, sin la previa autorización del Poder Ejecutivo (Art. 4). Acreditándose el Gobierno mexicano el derecho para tomar las medidas de precaución para la seguridad de la Federación con respecto a los extranjeros que vinieran a colonizar (Art. 8).

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824. En su artículo 112 establece las restricciones de las facultades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En su fracción II, prohíbe al presidente privar de su libertad ni imponer pena alguna a ningún individuo, excepto y únicamente cuando lo exija el bien y la seguridad de la Federación, podrá arrestar, poniéndolo inmediatamente a disposición del Tribunal o Juez competente. El derecho a la Propiedad Privada se patentizaba en contra de acciones del presidente, en su fracción III: "El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular o corporación ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella;

y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa autorización del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el Gobierno".

El Decreto del 10 de Mayo de 1827, hace referencia exclusivamente a los españoles la prohibición para obtener empleo de nombramiento de los Supremos Poderes: "Ningún individuo que sea español por nacimiento, podrá ejercer cargo ni empleo alguno de nombramiento de los poderes generales en cualquier ramo de la administración pública, civil o militar. Hasta que la España reconozca la Independencia de la Nación. Con la excepción de los Obispos y, de los hijos de mexicanos que "casualmente" nacieran en la península y se hallan en la República".

Decreto del 20 de diciembre de 1827. Ordena la expulsión de los españoles, habiéndose derogado éste, por Decreto del 20 de marzo de 1829.

El 21 de marzo de 1828, se expidió la Ley Sobre Pa-

saportes y el modo de adquirir propiedades por los extranjeros: exige a los extranjeros obtener su pasaporte del Gobierno Mexicano para introducirse y transitar por el territorio nacional, el cual debían solicitarlo ante la primera autoridad política del lugar de su residencia hasta en un plazo no mayor de 25 días. Esta misma ley establecía que los extranjeros introducidos y establecidos conforme a las reglas prescritas, se encontraban bajo la protección de las leyes y gozaban de los derechos civiles como los nacionales, con la excepción de adquirir la propiedad territorial rústica que conforme a las leyes que estaban vigentes no podrían obtener los no-naturalizados (con excepción de los terrenos pertenecientes a las "haciendas de plata" que sean necesarios para el cumplimiento de la ley del 7 de octubre de 1823, sobre adquisición de acciones en las minas así como también lo establecido en la Ley de Colonización del 18 de agosto de 1824).

En la Ley del 28 de Febrero de 1832, se faculta al Gobierno en lo relativo a la expulsión de extranjeros: "Está en las facultades del Supremo Gobierno expedir pasaportes y hacer salir del territorio de la República a cualquier extranjero no-naturalizado, cuya permanencia califi-

que perjudicial al orden público, aún cuando aquel se ha ya introducido y establecido con las reglas prescritas -- en las leyes". (Se circuló por la Secretaría de Relaciones Exteriores en ese mismo día y se publicó en bando -- del 27 del mismo mes y año.).

El 2 de Octubre de 1835, se aprobó el proyecto que se convirtió en Ley Constitutiva el 23 del mismo mes, -- que con el nombre de "Bases para la nueva Constitución", dió fin al sistema federal.

En las "Bases Constitucionales" expedidas por el -- Congreso Constituyente el 15 de Diciembre de 1835, se ga rantizan respetar sus Derechos a los extranjeros, los -- inherentes a su persona y los que designa el Derecho In- ternacional, con la condición de que "respeten la reli-- gión y las leyes del país" (Art. 2).

En la Constitución de 1836, también llamadas "Las - Siete Leyes", en su Ley primera, al igual que en las Ba- ses Constitucionales de 1835, les concede el goce de los derechos inherentes al hombre: "Los extranjeros introdu- cidos legalmente en la República, gozan de todos lo de- rechos naturales y además, los que estipulen en los tra- tados para los súbditos de sus respectivas Naciones; y -

están obligados a respetar la religión, y sujetarse a las leyes del país en los casos que puedan corresponderles" (Art. 12). En su artículo 13, le prohíbe al extranjero adquirir bienes raíces en el territorio nacional, si no se ha naturalizado o casare con mexicano. "Tampoco podrá trasladar a otro país su propiedad inmobiliaria, sino con los requisitos y pagando la cuota que establezcan las Leyes". Confirmando que las adquisiciones hechas por la colonización se sujetaban a las reglas de colonización. En su Ley tercera, artículo 44 fracción XV, concede exclusivamente al Gobierno General la facultad de "dar reglas generales para la concesión de cartas de naturaleza". En la Ley Cuarta, el Presidente de la República le concede la facultad de expulsar al extranjero que le sea "sospechoso", así como el de "dar o negar el pase a los extranjeros para introducirse a la República" (Art. 17, frac. XXXIII). En su artículo 18 de ésta misma Ley Cuarta, impone las mismas prohibiciones del artículo 112, frac. II de la Constitución de 1824, al ⁴ Presidente de la República con respecto al extranjero.

=====

El 6 de Octubre de 1841, concluyó la vigencia de la Constitución Centralista de las Siete Leyes con la firma del Convenio de Estanzuela.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana, -- sancionada el 12 de Junio y publicada el 17 del mismo -- mes de 1843, establecía como obligaciones de todos los -- habitantes de la República, sin establecer diferencia -- entre nacionales y extranjeros (artículo 7: "Solo habitantes de la República, todos los que residen en puntos que ella reconoce por su territorio"), observar la Constitución y las Leyes y obedecer a las autoridades (Art. 8). El Artículo 9 de las Bases fija minuciosamente en trece de sus fracciones los derechos de los habitantes de la República, mismos que se interpretan iguales para nacionales y extranjeros por no establecerse diferencia alguna con base en nacionalidad (entre ellos la libertad de todo individuo prohibiendo la esclavitud; libertad de -- opinión; aprehensión únicamente "por mandato de un funcionario a quien la Ley dé autoridad para ello, excepto en los casos de "in fraganti", mandato dado por escrito y firmado por autoridad competente; su detención no podrá exceder por tres días por autoridad judicial, ni de cinco días al juez para declararlo preso en su caso; pro-

hibe el cateo del domicilio y papeles "excepto en casos previstos en la Ley"; afirma que "la propiedad es inviolable"). La fracción XIV de este precepto, si se refiere exclusivamente a los mexicanos. El artículo 10 corrobora el goce de los derechos concedidos a los extranjeros por las leyes nacionales y en sus respectivos tratados. En el artículo 87 le concede al Presidente de la República, la facultad de conceder Cartas de Naturalización (frac. XXIII) y la de expeler de la República a los extranjeros perniciosos (fracción XXIV).

Al igual que en las Bases Orgánicas de 1843, el Acta Constitutiva y de Reforma del 21 de Mayo de 1847, corrobora el goce de las garantías individuales a "todos los habitantes de la República para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce" (artículo 5), refiriéndose a la Constitución Federal y Acta Constitutiva y sancionada el 31 de Enero de 1824, que había restablecido su vigencia el Congreso Constituyente.

La primera Ley sobre Extranjería y Nacionalidad -- fue expedida el 30 de Enero de 1854. Fue dudosa su vigencia proque la Revolución de Ayutla derrocó la administración del General Antonio López de Santa Ana, derogó -

todas las leyes y disposiciones expedidas por el Dictador; sin embargo, la Ley expresada, a falta de otra y - sin citarla, fue respetada por nuestros tribunales, for mándose con ella nuestra jurisprudencia en dicha materia. Fundándose esta opinión, entre otras materias, en la circular del 20 de Febrero de 1861, expedida por la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia, así co mo en una declaración hecha por el Sr. Lerdo de Tejada, Ministro de Relaciones Exteriores, al contestar el 8 de Noviembre de 1870, la consulta dirigida por el Gobernador de Veracruz sobre extranjería.

Decreto del 15 de Marzo de 1854. Sobre pasaportes: se les arresta a los extranjeros sin pasaporte y si no comprueban su residencia fija y su ocupación habitual, serán reputados como vagos y juzgados como tales", sien do expulsados del Territorio Nacional de acuerdo a la - Ley para Corregir la Vagancia del 20 de Agosto de 1853 (Art. 30).

En el Decreto del primero de febrero de 1856, se declara que los extranjeros residentes en la República pueden adquirir bienes raíces corroborando dichas adqui siciones hechas por el anterior Decreto del 14 de marzo

de 1842, derogado al igual que la Ley sobre Extranjería y Nacionalidad.

El artículo 33 de la Constitución de 1856, (jurada el 5 de Febrero), define al extranjero como los que no poseen las calidades determinadas en el mexicano y especificadas en su artículo 30. Concediéndoles el derecho al goce de las garantías otorgadas en su sección primera. Título primero, salvo en todo caso la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero "pernicioso". Así como también los obliga a la contribución para el --gasto público y de obedecer y respetar las instituciones, las leyes y autoridades del país sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales existentes, sin tener la facultad de poder intentar cualquier otro recurso, que los que las leyes concedían a los mexicanos.

En la segunda Ley Sobre Extranjería y Naturalización expedida el 28 de Mayo de 1886, determinaba que, en la adquisición de terrenos baldíos Nacionales, de bienes raíces y buques, los extranjeros no tenían necesidad de residir en la República, pero quedaban sujetos a las restricciones que les imponían las Leyes: enajenándosele todo arrendamiento de inmueble hecho a un extranjero siempre --

que el término del contrato exceda de diez años. No les concede el goce de los derechos Políticos que les competen a los mexicanos y les prohíbe inmiscuirse en la política del país. Determina que los extranjeros que tomen parte en las disenciones civiles del país podrían ser expulsados del territorio como extranjeros perniciosos. Expresando que por razones de reciprocidad: "La Ley Federal puede modificar y restringir los Derechos Civiles de que gozan los extranjeros". (art. 32) y no les concede: -- "Los derechos que a éstos niegan el derecho Internacional, los Tratados o la Legislación vigente de la República" (Art. 40).

Las excepciones favorables a los extranjeros, en esta misma Ley de 1886, es que los exentaba del Servicio Militar y les concedió otro recurso más que a los mexicanos que era el de apelar a la vía diplomática en caso de negación de justicia o de retardo voluntario en su administración.

Esta Ley de Extranjería y Naturalización de 1886, iba más allá de los preceptos constitucionales que la limitaban en la Constitución de 1857. En efecto, así era, porque en la Constitución de 1857, al establecer las Fa-

cultades del Congreso de la Unión, no daba facultades a este organismo para legislar en materia de condición -- Jurídica a los extranjeros y sin embargo la Ley de 1886, en su artículo 32, establecía que sólo la Ley Federal - podría restringir o modificar los derechos civiles de - que gozaban los extranjeros. Este precepto indudable-- mente iba más allá de lo que le correspondía al legisla-- dor ordinario y se excedía de los límites constituciona-- les. Tal situación no se corrigió con la expedición de la Constitución de 1917, puesto que la redacción origi-- nal de la fracción XVI del artículo 73, era la siguien--⁵ te: "El Congreso tiene facultad: frac. XVI.- -- Para dictar las leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad ge-- neral de la República". Fue hasta la reforma publicada en el Diario Oficial del 18 de Enero de 1934, cuando la fracción XVI del artículo 73 se modificó para establecer facultades del Congreso para legislar en materia de na-- cionalidad y condición Jurídica del extranjero.

Por tanto es hasta 1934, cuando se convierte en una
=====

5 Véase texto original, fracción XVI del artículo 73, - en la Edición de la Cámara de Diputados, correspon-- diente a 1961, de la Constitución Política de los Es-- tados Unidos Mexicanos, pag. 182.

auténtica facultad federal legislar sobre condición jurídica del extranjero.

Otro precepto de la Ley de 1886, estaba en plena -- contradicción con la Constitución de 1857. Este era el Art. 35, porque le concedía otro recurso más a los extranjeros que a los mexicanos para apelar a la vía diplomática ya mencionada (La Constitución de 1857, establece, en su artículo 33, que los extranjeros han de sujetarse a los fallos y sentencias de los tribunales sin poder intentar otro recurso que la ley concede a los mexicanos. En cambio la Constitución de 1917, no establece esta imposibilidad, reglamentando la Ley de Nacionalidad y Naturalización vigente en su artículo 32, este recurso.

II.- CONDICION JURIDICA DEL EXTRANJERO EN EL DERECHO VIGENTE MEXICANO.

Consideraciones generales.

Condición Jurídica de los Extranjeros "es la esfera jurídica de las personas físicas o morales no-nacionales en un Estado determinado" dice el Dr. Carlos Arellano García.⁶ Dicha esfera jurídica se conformará de derechos subjetivos y deberes subjetivos derivados de Normas Jurídicas Internas, Internacionales o ambas. También afirma en su obra ya citada: "La condición jurídica de los extranjeros no sólo marca derechos y obligaciones para personas físicas o morales extranjeras, sino que hace surgir prerrogativas y deberes para el Estado, cuyo sistema jurídico se enfoca con relación a un extranjero. Así mismo, surgen derechos y obligaciones para el Estado del cual es nacional el extranjero, en el supuesto de que sea nacional de otro Estado. También surgen derechos y obligaciones para el Estado como sujeto de la comunidad internacional".

=====

6 Obra Citada, pag. 263.

Por lo tanto, el conocimiento de los derechos y obligaciones de las personas físicas o morales en el Derecho Vigente Mexicano, ha de obtenerse en la búsqueda minuciosa en los Tratados Internacionales, en la Constitución y en las Leyes Federativas.

Como observación destacamos el hecho de que se carece de una compilación legislativa que aglutinara las múltiples disposiciones dispersas en la legislación en vigor. Desde luego que sería deseable la reunión en un solo cuerpo de leyes de todas las disposiciones obligatorias que en nuestro país regulan la condición jurídica de los extranjeros.

ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL, FRACCION XVI.

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:
"fracción XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, -
condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, natu-
ralización, emigración, e inmigración y salubridad gene-
ral de la República.....".

La parte transcrita del precepto constitucional mar
ca un principio general muy importante en nuestro siste-
ma Federal, en relación con lo que dispone el artículo -
124 de la misma Constitución Política de los Estados Uni-
dos Mexicanos.

El artículo 124 Constitucional determina que las fa
cultades que no estén expresamente concedidas por esta -
Constitución a los Funcionarios Federales, se entienden
reservadas a los Estados.

Por tanto, es facultad federal, de la que están ex
cluidas las Legislaturas de los Estados, legislar en ma
teria de condición jurídica de los extranjeros. Lógica-
mente, y como consecuencia de que sea una facultad fede-
ral regular jurídicamente la condición de extranjeros, es
de concluirse que las entidades federativas no pueden re-
gular la condición jurídica de los extranjeros.

En su segundo aspecto, derivamos del art. 73, frac. XVI, que el Poder Ejecutivo carece de facultades para -- restringir o ampliar los deberes y derechos de los extranjeros pues lo único que puede hacer, es reglamentar lo -- legislado por el Poder Legislativo en materia de extranjería.

En congruencia con las facultades exclusivas para - la Federación en materia de condición jurídica de los extranjeros, la Ley de Naturalización y Nacionalidad, en - el artículo 50, establece que sólo la Ley Federal puede modificar y restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros. También en el mismo sentido establece la segunda parte del artículo 50 menciona: "...esta Ley y las disposiciones de los Códigos Civil y de Procedi---mientos Civiles del Distrito Federal sobre esta materia, tienen el carácter de Federales y serán obligatorios en toda la Unión".

Los derechos civiles de los extranjeros son algunos de los derechos que están comprendidos dentro del rubro general "condición jurídica de los extranjeros", de donde se deduce que de ninguna manera puede estimarse indebido que sólo la Ley Federal pueda modificar o restrin--

gir los derechos civiles de que gozan los extranjeros. - Tampoco es inadecuado que las disposiciones del Código Civil del Distrito Federal sobre derechos civiles de los extranjeros sean aplicables en atención a que este ordenamiento es aplicable en toda la República en asuntos -- del orden federal como expresamente lo indica su artículo primero. El alcance federal que se le dá al Código de Procedimientos para el Distrito Federal, es de función complementaria puesto que, para la materia federal se ha expedido el Código Federal de Procedimientos Civiles, te niendo preminencia éste último en materia federal. Las disposiciones contenidas en ordenamientos locales sobre condiciones jurídicas de extranjeros son inconstitucionales para invadir las Legislaturas de los Estados de la Federación el ámbito de competencia reservado a la fe deración y son impugnables en Amparo por los extranjeros interesados o por los nacionales que pudieran resultar a fectados por la concesión de mayores derechos a extranje ros de los que se desprenden de la legislación federal.

Los derechos y obligaciones de los extranjeros deberán - ser localizados en Tratados Internacionales, disposiciones constitucionales federales y leyes ordinarias federa les, y, en todo caso, el desarrollo de derechos y obliga

ciones previstos en Leyes Federales podrán encontrarse -
en reglamentos federales.

ARTICULOS 1 Y 33 CONSTITUCIONALES

En este apartado nos interesa el artículo 33 constitucional en la parte que establece, refiriéndose a los - extranjeros: "Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, Título I de la presente Constitución", es decir, en materia de los derechos públicos subjetivos de los gobernados, oponibles al poder público, se afirma una equiparación de nacionales y extranjeros; en principio, - existe la equiparación respecto del goce de garantías individuales, aunque con las restricciones que se derivan - de la misma Constitución.

Dispone a su vez el artículo primero de la Constitución vigente: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán suspenderse ni restringirse -- sino en los casos y condiciones que ella misma establece".

La exégesis de este precepto nos permite resaltar las siguientes observaciones:

A.- Las garantías o derechos del gobernado son otorgados por la Constitución, lo que significa que la fuente de esos derechos públicos subjetivos enunciados en el Documento Supremo es la Voluntad del Poder Constituyente.

No es un reconocimiento a derechos anteriores. El otorgamiento de estas garantías es un acto liberal.

B.- El goce de las garantías individuales está concedido "a todo individuo", y esta expresión general ha permitido englobar a las personas físicas, a las personas morales, a los nacionales y extranjeros el requisito para gozar de las garantías individuales es el de que -- "Todo individuo" (persona física, persona moral, nacional o extranjera, de carácter público o privado), tenga el carácter de gobernado, pues por definición la garantía individual es un derecho del gobernado para exigir de quien ostenta el poder público un hacer, no hacer, un dar, o un tolerar. Acordes con la observación que antecede en la Constitución la que otorga las garantías individuales y al hacerlo, no establece ninguna distinción y extiende el beneficio de las garantías mencionadas a todo individuo o sea a toda persona física o moral de carácter público o de carácter privado, nacional o extranjero.

C).- El otorgamiento tan amplio de garantías individuales a todo individuo está condicionado a un requisito de ubicación. En efecto, dice el artículo primero Consti

tucional: "En los Estados Unidos Mexicanos...". Es decir, el sujeto activo de las garantías individuales debe estar ubicado en cuanto al goce de tal garantía individual dentro de la jurisdicción territorial de nuestro País pues, de no comprenderse así esta limitación quedaría en calidad de sujetos activos todos los habitantes del Orbe. Desde luego que no es requisito la presencia material de la persona física que en un momento dado goce de la garantía individual pues basta que desde el exterior la persona física esté en condiciones de gozar en nuestro país de una garantía individual.

D).- Las restricciones a las garantías individuales únicamente pueden hacerse en el propio texto constitucional, estando impedido el legislador ordinario para establecer restricciones a garantías individuales. Así lo entendemos de la última parte del artículo primero constitucional que se comenta.

Corroborando la interpretación anterior el artículo primero constitucional en el sentido de que concede el goce de garantías individuales a los extranjeros, esta duda quedaría total y absolutamente desvanecida al constatar que el legislador mexicano ha interpretado así el alcance de

las garantías individuales en el artículo 30 de la Ley -
de Nacionalidad y Naturalización: "Los extranjeros tie--
nen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, tí
tulo I, de la Constitución Política de los Estados Uni--
dos Mexicanos, con las restricciones que la misma impone."
Se transcriben las restricciones impuestas en la Consti--
tución a los extranjeros en el punto número III, de este
capítulo primero (siguientes páginas).

LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION

La Ley de Nacionalidad y Naturalización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Enero de 1934, en su artículo 31 decreta: "Los extranjeros están exentos del servicio militar; los domiciliados, sin embargo, tienen obligación de hacer el de vigilancia cuando se trate de la seguridad de las propiedades y de la conservación del orden de la misma población en que estén radicados. El contenido del artículo 32 es múltiple por lo que desglosaremos su contenido en tres partes, a saber: a) Obligaciones Fiscales; b) Subordinación de los extranjeros a instituciones, leyes y autoridades del país; y c) Denegación de Justicia.

a).- Establece: "Los extranjeros y las personas morales extranjeras están obligadas a pagar las contribuciones ordinarias o extraordinarias y a satisfacer cualquiera otra prestación pecuniaria, siempre que sean ordenadas por las autoridades y alcancen a la generalidad de la población donde residen".

b).- "...también están obligados a obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, suje

tándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que las leyes conceden a los mexicanos". (al respecto, Sócrates decía: "¿Crees tú que podría subsistir y no aniquilarse un Estado en el que las sentencias no tuvieran ninguna fuerza y pudieran ser invadidas y frustadas por los particulares?").

c).- Inmediatamente después de imponer a los extranjeros la obligación de sujetarse a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que la Ley concede a los mexicanos, establece la excepción correspondiente a los siguientes términos: "Sólo pueden apelar a la Vía Diplomática en los casos de denegación de justicia o de retardo voluntario y notoriamente malicioso en su administración"

TRATADOS EN MATERIA DE CONDICION DE EXTRANJEROS SUSCRITOS POR MEXICO

Para la especialidad del tema, juzgamos importante analizar el Tratado Internacional suscrito por nuestro país en la Convención sobre Condiciones de los extranjeros que fue firmado en La Habana, Cuba, el 20 de febrero de 1928, como también por los países americanos que asistieron a la VI Conferencia Panamericana.

En su artículo Primero, establece el derecho de los Estados para establecer, por medio de leyes, las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros en sus territorios (constituye una garantía de seguridad jurídica para evitar la incertidumbre y la arbitrariedad).

En su artículo Segundo, consigna la subordinación en los mismos términos que los nacionales de los extranjeros a la jurisdicción y leyes locales (este precepto es una reafirmación de la plena Soberanía de los Estados y una corroboración del principio general de que la norma predominante es la de que la Ley nacional es la competente para determinar los derechos y obligaciones de los extranjeros siempre que se respeten las normas pactadas en los Tratados Internacionales).

El artículo Tercero, excluye a los extranjeros del Servicio Militar, mantiene la obligación de los domiciliados para prestar servicios de Policía, bomberos o milicia para la protección de la localidad de sus domicilios, contra catástrofes naturales o peligros que no provengan de la guerra.

El artículo Cuarto de la Convención en estudio, establece el deber de los extranjeros a las contribuciones

ordinarias o extraordinarias, así como a las empréstitos forzosos, siempre que tales medidas alcance a la generalidad de la población (en materia tributaria este precepto consagra una igualdad de trato a nacionales y extranjeros. También se justifican las obligaciones fiscales a cargo de extranjeros en cuanto a que ellos también se benefician de la actividad estatal que tiende a la satisfacción de las necesidades colectivas).

El artículo Quinto establece el deber de los Estados de reconocer a los extranjeros, domiciliados o transeúntes, todas las garantías individuales que reconocen a favor de los nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio en cuanto concierne a los extranjeros, de las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías (sigue un sistema diferente al de la Constitución de 1917, no reconoce derechos o garantías anteriores a ella, la Constitución es la que otorga esas garantías individuales, siendo justificada la reserva por el Gobierno mexicano de este precepto).

El artículo Sexto, establece que los Estados pueden, por motivos de orden o de seguridad pública, expulsar al extranjero domiciliado, residente o simplemente de paso

por su territorio. Asimismo, establece que los Estados están obligados a recibir a los nacionales que, expulsados del extranjero, se dirijan a su territorio (la Cámara de Senadores de nuestro País, en cuanto a este precepto hizo la reserva de que el derecho de expulsión será - siempre ejercido por México en la forma y con la extensión establecida por su Ley Constitucional)

El artículo Séptimo contiene la prohibición a los - extranjeros de inmiscuirse en las actividades políticas privativas de los ciudadanos del país en que se encuentre y previene que si el extranjero lo hiciese, quedará sujeto a las sanciones previstas en la legislación local (se nota el criterio uniforme de expulsión de extranjeros en el ejercicio de derechos políticos y se vá más allá, puesto que se faculta al Estado para sancionar con sus propias normas la violación de éstas).

III.- PROHIBICIONES AL EXTRANJERO EN LA LEGISLACION MEXICANA

RESTRICCIONES EN EL GOCE DE ALGUNAS GARANTIAS INDIVIDUALES.

Inicialmente cabe hacer una reflexión de carácter general: En acatamiento a lo dispuesto por el artículo Primero Constitucional, analizado en el goce de las garantías individuales, de donde, si el legislador secundario, a través de leyes ordinarias, restringe algunas garantías individuales, la disposición restrictiva tendrá el vicio de inconstitucionalidad. Por lo tanto, las únicas restricciones válidas serán aquellas que se contengan en el texto mismo de la Constitución. Analizaremos las restricciones constitucionales:

1)- restricción general en materia política.- el segundo párrafo del artículo 33 constitucional estipula:

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

Este precepto no sólo excluye a los extranjeros del goce de los derechos políticos que competen a los ciudadanos sino que agrega la prohibición de tomar ingerencia en los asuntos políticos.

2).- Restricción a la garantía de audiencia.- El artículo 14 constitucional consagra en su segunda párrafo la garantía de audiencia en los siguientes términos:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Los extranjeros no gozan de esta garantía cuando se reúnen los extremos previstos por el artículo 33 Constitucional, es decir, cuando el Ejecutivo de la Nación hace uso de la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue in conveniente.

La claridad del texto del artículo 33, al consagrar la mencionada facultad exclusiva del Ejecutivo de la Unión casi hace innecesario citar el dato de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha corroborado que no habrá juicio previo y que por tal motivo contra el ejercicio de esa facultad es improcedente conceder la sus---

pensión.⁷

3).- Restricción al derecho de petición.- El artículo 8 de la Constitución dispone:

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

"A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito - de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al pe ticionario".

Como se desprende de la última parte del primer párrafo de este dispositivo, el derecho de petición en materia política está reservado a los ciudadanos de la República y, a contrario sensu, los no-ciudadanos, dentro de los que están incluidos los extranjeros, no gozan de este derecho en materia política.

4).- Restricción al derecho de asociación.- Estable
=====

7 Tesis Jurisprudencial 101 a fojas 123 del Apéndice de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1917 a 1965. 3a. parte, Segunda Sala.

ce el artículo 9 de la Constitución:

"No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a liberar".

A contrario sensu, los no-ciudadanos de la República-entre los que se encuentran los extranjeros- no podrán asociarse o reunirse para tomar parte en los asuntos del país.

Tanto la limitación del artículo 8 como la del 9 - están englobados dentro de la restricción general que en materia política enuncia el segundo párrafo del artículo 33 constitucional.

5)- Restricción a los derechos de ingreso, salida y tránsito. El Artículo 11 Constitucional estipula:

"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 los 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".

Como regla general se plasma en este precepto, que consigna la libertad de tránsito y el derecho de ingreso y salida del país, una igualdad entre nacionales y extranjeros pues se refiere al precepto a "todo hombre".

No obstante esa igualdad en términos genéricos, ya en particular, la última parte del precepto entraña la -- posibilidad de subordinar los derechos de ingreso, salida y tránsito en la República a las facultades de la autoridad administrativa por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre extranjeros perniciosos. Por tanto, para que pueda producirse la restricción contenida en la parte final del artículo 11 constitucional transcrito, es menester la reunión de los siguientes requisitos:

a) Que la restricción la previa una disposición legislativa sobre extranjeros perniciosos;

b) Que la restricción la imponga una autoridad administrativa; y

c) Que se trate de un extranjero pernicioso.

También como limitación al derecho de ingreso y salida y tránsito dentro del territorio, de la redacción del artículo 11 constitucional se desprende que el legislador ordinario, a quien el Constituyente le delega facultades al efecto, puede subordinar los derechos de ingreso, tránsito y salida en el territorio de la República, a limitaciones legales relativas a emigración, inmigración y salubridad general de la República.

6)- Restricción en materia militar.- La segunda parte del primer párrafo del artículo 32 Constitucional dice:

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

La exclusión de los extranjeros es categórica y clara en todos los conceptos. Se restringe la libertad de trabajo consagrada por el artículo 4 y 5 Constitucionales. Esta limitación está en congruencia con el artículo 31 Constitucional que sólo establece respecto de los mexicanos el servicio militar obligatorio en la fracción III. El "jus avocandi", conforme al criterio legislati-

vo mexicano sólo existe a favor del Estado respecto de los mexicanos y no respecto a los extranjeros.

En el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución se exige, para pertenecer a la marina nacional de guerra o a la fuerza aérea y desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, ser mexicano por nacimiento.

Razones más explicables de seguridad, han excluido en la materia castrense no sólo a los extranjeros, sino aún a los mexicanos por naturalización.

7)- Restricciones en materia aérea y marítima.- El mismo artículo 32 Constitucional exige el requisito de ser mexicano por nacimiento para tener la calidad de capitán, piloto, patrón, maquinista, mecánico y, en general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave con la bandera o insignia mercante mexicana.

También exige la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto, y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

Las mismas razones obvias de protección a la seguridad nacional han encauzado estas limitaciones que restringen lícitamente y, dentro de la Constitución las garantías individuales a favor de los extranjeros.

8)- Restricción en materia aduanal.- Es necesaria - conforme al artículo 32 Constitucional, la calidad de me xicano por nacimiento para desempeñar todas las funcio-- nes de agente aduanal de la República.

Por lo mismo, los extranjeros tienen la restricción relativa que reduce la esfera de acción prevista como ga rantía individual en los artículos 4 y 5 Constituciona-- les.

9)- Restricción en servicios, cargos públicos y con cesiones. Se establece en la primera parte del artículo 32 Constitucional que los mexicanos serán preferidos a - los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la - calidad de ciudadano.

Esta rest^{ri}ción a diferencia de otras, no excluye - el derecho, sólo lo posterga dándole preferencia a los - mexicanos.

10)- Restricción en materia religiosa.- Establece - el artículo 130 Constitucional en su octavo párrafo:

"Para ejercer en los Estados Unidos Mexicanos el ministerio de cualquier culto, se necesita ser mexica-

no por nacimiento".

Consecuentemente los extranjeros tienen establecido a su cargo la limitación respectiva a las garantías establecidas por los artículos 4 y 5 Constitucionales.

11)- Restricción al derecho de propiedad.- La fracción I del artículo 27 Constitucional establece en su primer párrafo:

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

Del texto transcrito, podemos extraer las siguientes conclusiones:

a). Se incapacita jurídicamente a las personas físicas y sociales de nacionalidad extranjera para adquirir el derecho de propiedad sobre tierras y aguas en su faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.

b). Condiciona la adquisición del dominio de tierras y aguas y concesiones de explotación de minas y aguas, -- por extranjeros, fuera de la zona prohibida, a que los extranjeros convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubiesen adquirido en virtud del mismo.

Esta obligación impuesta a los extranjeros de no invocar la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a los bienes y concesiones que adquieran es conocida en el ámbito del Derecho Internacional con el nombre de "Cláusula Calvo". Dicha cláusula representa una reacción de la América Latina contra la interposición diplomática

ejercida por países poderosos para representar a sus nacionales ante las autoridades en declaraciones por daños originados en sus propiedades y pretendiendo indemnizaciones desproporcionadas.

LEGISLACION CIVIL

La disposición más general que en Derecho Común rige a los extranjeros es el artículo 12 del Código Civil para el Distrito Federal aplicable en toda la República en materia federal ⁸ y que a la letra dice:

"Las leyes mexicanas, incluyendo las que se refieren al estado y capacidad de las personas, se aplican a todos los habitantes de la República, ya sean nacionales o extranjeros, están domiciliados en ella o sean transeúntes".

El artículo 1323 del Código Civil limita la capacidad para heredar de los extranjeros:

"Por falta de reciprocidad internacional, son incapaces de heredar, por testamento o por intestado, a los habitantes del Distrito Federal, los extranjeros que, según las leyes de su país, no puedan testar o dejar por intestado sus bienes a favor de los mexicanos".

La prohibición para comprar bienes raíces la reglamenta el artículo 2274: "Los extranjeros y las personas morales no pueden comprar bienes raíces, sino sujetándose a lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en sus leyes regla--

⁸ La condición jurídica de los extranjeros es materia federal por así disponerlo la fracción XVI del artículo 73 Const.

mentarias".

En lo que hace la posibilidad de actuaciones de sociedades y asociaciones extranjeras de carácter civil:

"Artículo 2736. Para que las asociaciones y las sociedades extranjeras de carácter civil, puedan ejercer sus actividades en el Distrito Federal, deberán estar autorizadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores".

Se impone comentar, que ante la imposibilidad de que los Estados puedan legislar sobre condición jurídica de extranjeros, los preceptos de el Código Civil para el Distrito Federal son aplicables en toda la República, hace referencia a esta facultad también, la Ley de Nacionalidad y Naturalización en su artículo 50 ya transcrito anteriormente (página núm. 23).

LEGISLACION MERCANTIL.

En sociedades cooperativas, el artículo 11 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, publicada en el Diario Oficial de 15 de febrero de 1938, establece una limitación importante para los extranjeros: "Los extranjeros no podrán desempeñar puestos de dirección o de administración general en las sociedades cooperativas".

Por otra parte el artículo 57 del mismo ordenamiento, establece otra limitación: "Las sociedades cooperati

vas de productores no podrán admitir como socios a los -
extranjeros en una proporción mayor de diez por ciento -
del total de sus miembros".

El artículo 7 de la citada Ley establece una impor-
tante limitación cuantitativa a los extranjeros al esta-
blecer "En toda empresa o establecimiento, el patrón de
berá emplear un noventa por ciento de trabajadores mexi-
canos, por lo menos. En las categorías de técnicos y --
profesionales, los trabajadores deberán ser mexicanos, -
salvo que no los haya en una especialidad determinada, -
en cuyo caso el patrón podrá emplear temporalmente a tra-
bajadores extranjeros tendrán la obligación solidaria de
capacitar a trabajadores mexicanos en la especialidad de
que se trate. Los médicos al servicio de las empresas -
deberán ser mexicanos.

No es aplicable lo dispuesto en este artículo a los
directores, administradores y gerentes generales".

La suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el criterio de que "las leyes de trabajo que limitan a un tanto por ciento determinado el número de los trabajadores extranjeros, estableciendo a la vez la proporción de trabajadores mexicanos, no viola ninguna garantía constitucional" (Semanao Judicial de la Federación, Tomo XLIII, pág. 339 y Tomo XXXVI, pág. 770).

Por lo que hace al trabajo aeronáutico, los tripulantes deben tener la calidad de mexicanos por nacimiento. Así lo exige el artículo 216 de la Ley Federal del Trabajo.

En lo que atañe al trabajo ferrocarrilero, el artículo 246 exige que los trabajadores ferrocarrileros sean mexicanos.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 372 fracción II de la Ley Federal del Trabajo se determina que los extranjeros no pueden formar parte de la directiva de los sindicatos, aunque sí tienen el derecho a la sindicalización conforme a lo dispuesto en el artículo 357 del mismo ordenamiento.

Otras limitaciones a extranjeros en materia laboral que se contienen en la Ley Federal de Trabajo son las que fijan requisitos para ocupar puestos en esta materia

y que señalan el requisito de la nacionalidad mexicana. De esta manera se requiere ser mexicano para ser Procurador General de la Defensa del Trabajo y para ser Procurador Auxiliar, artículos 332 y 333; para ser Inspector del Trabajo, artículo 546; para ser representante de trabajadores o de patronos de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, artículo 556; para ser Director, Asesor Técnico ó Asesor Técnico Auxiliar de la misma Comisión, artículo 560; para ser representante de trabajadores o patronos en la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, artículo 580; para ser Director, Asesor Técnico ó Asesor Técnico Auxiliar, artículo 583; para ser Presidente de una Junta Federal de Conciliación Permanente o Accidental, artículo 596 y 597; para ser Representante de los Trabajadores o de los patronos en una Junta Federal de Conciliación, artículo 598; la misma limitación existe para las Juntas Locales de Conciliación, artículo 603; para ser Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, artículo 612; para ser actuario de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, artículo 528; para ser Secretario General de las mismas, artículo 629; para ser representante obrero o patronal a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, artículo 665.

LEY DE EDUCACION PUBLICA Y UNIVERSITARIA.

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, publicada en el Diario Oficial de 6 de enero de 1945, en el artículo 5 fracción 1, exige ser mexicano por nacimiento para ser miembro de la Junta de Gobierno. Conforme al artículo 9 del mismo cuerpo de leyes, se exige el mismo requisito para ser Rector de la Universidad. El artículo 11 de la Ley en mención, establece el requisito de ser mexicano por nacimiento para fungir como director de alguna facultad o escuela.

La Ley Reglamentaria de los artículos 4 y 5 Constitucionales, relativa al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, conocida comúnmente como "Ley de Profesiones", aplicable en el Distrito Federal en asuntos de orden común y en toda la República en asuntos de orden federal (artículo 6), establece en el artículo 15 una limitación sumamente general a los extranjeros: -- "Ningún extranjero podrá ejercer en el Distrito Federal las profesiones técnico-científicas que son objeto de esta ley". El criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que esta disposición ha sido considerada como violatoria de los artículos 4 y 5 Constitucionales (Amparo número -- 3112/1951, resuelto el 10 de agosto de 1951 en el que --

se confirmó la sentencia del Juzgado Segundo de Distrito del Distrito Federal, en materia administrativa).

El Reglamento de Guías de Turistas, Guías Choferes y Similares, publicado en el Diario Oficial de 14 de agosto de 1967, en el artículo 2 exige tener la calidad de mexicano para ser guía de turistas (el propio artículo 2 excepcionalmente, permite se habilite a extranjeros como guías de turistas cuando falten guías autorizados - que hablen algún idioma o idiomas extranjeros. Estos extranjeros, en los términos del inciso b) del artículo 11 del Reglamento en estudio, deberán demostrar su legal estancia en el país y estar debidamente autorizados para el desempeño del trabajo de referencia).

De acuerdo con el artículo 87 de la Ley Forestal, -- publicada en el Diario Oficial de 16 de enero de 1960, -- en materia forestal: "Los permisos y aprovechamientos comerciales, solamente se otorgarán a personas de nacionalidad mexicana o a sociedades de personas, también mexicanas, que en la realidad sean los organizadores o empresarios de las explotaciones...".

El Reglamento de la Ley Forestal, publicado en el Diario Oficial de 23 de enero de 1961, en el artículo 81 establece que solamente los profesionistas forestales --

inscritos en el Registro Público Nacional de la Propiedad Forestal podrán fungir como técnicos o realizar estudios económicos que sirvan de base para efectuar aprovechamientos forestales y el artículo 82 requiere ser -- ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos -- para poder inscribirse en el Registro Público Nacional de la Propiedad Forestal.

En el Reglamento de la Distribución de Gas, publicado en el Diario Oficial de 29 de marzo de 1960, el artículo 10 establece que sólo podrán ser titulares de autorizaciones para la distribución de gas LP, los particulares mexicanos y las sociedades mexicanas constituidas íntegramente por mexicanos, Se estipula que, en ningún caso se otorgarán a sociedades anónimas con acciones al portador y que los cupones de las acciones nominativas no podrán ser tampoco al portador. Este dispositivo tiene la virtud de negar, a contrario sensu la posibilidad de autorizaciones a sociedades mexicanas integradas total o parcialmente por extranjeros. Se sigue un criterio de la nacionalidad de los socios.

La Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia Minera (Diario Oficial de 22 de diciembre de 1975) establece en el artículo 11 que sólo podrán obte-

tener las concesiones a que se refiere esta ley, las personas físicas mexicanas, entidades agrarias y cooperativas y sociedades mercantiles mexicanas.

Respecto a sociedades mercantiles, el 51% como mínimo, deberá ser suscrito por personas físicas de nacionalidad mexicana; por sociedades mexicanas que en todo tiempo estuvieron la totalidad de su capital suscrito -- por mexicanos, de los que sólo podrán ser socios o accionistas personas físicas mexicanas y/o sociedades mexicanas, cuya escritura social contenga, a su vez, cláusula de exclusión de extranjeros (artículo 12).

En caso de reservas mineras nacionales, el porcentaje sube a 66% como mínimo (artículo 13).

En los términos del artículo 15, son nulos de pleno derecho los actos y contratos que atenten contra los porcentajes establecidos.

Muy en especial es de señalarse en la ley la actitud enérgica adoptada para el caso de simulación ya que el artículo 107 sanciona con prisión de cinco a diez años al que simular, ocultare o falseare la titularidad o representación de acciones o parte del capital de la empresa minera para el efecto de que aparezca cumplido el requisito de integración del capital de las empresas

mineras por mayoría de capital mexicano, cuando tal requisito lo establece la ley.

VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

La Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de 19 de febrero de 1940, establece en diversos preceptos prerrogativas que reserva -- por exclusividad a los mexicanos, excluyendo el goce de tales derechos a los extranjeros.

El precepto más general que excluye la intervención de extranjeros respecto de vías generales de comunicación es el artículo 12 que establece que las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías -- generales de comunicación sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del país. Cuando se trate de sociedades, se fija el requisito de establecer en la escritura respectiva que, para el caso de que tuvieran o llegaren a tener uno o va rios socios extranjeros, éstos se considerarán como na-- cionales, respecto de la concesión, obligándose a no in-- vocar, por lo que a élla se refiere, la protección de -- sus gobiernos, bajo la pena de perder, si lo hicieren, -- en beneficio de la nación, todos los bienes que hubieren adquirido para construir, establecer o explotar la vía --

de comunicación, así como los demás derechos que les o--
torque la concesión.

Acerca de la explotación de caminos, el artículo 152 del ordenamiento referido establece como requisito para obtener concesión para el aprovechamiento de los caminos de jurisdicción federal en la explotación de servicios públicos de autotransportes, tener la calidad de mexicanos por nacimiento o de sociedad constituida conforme a las leyes del país. Así como también, para eliminar toda simulación extranjera establece el mismo precepto: -- "Estas concesiones en ningún caso pueden conferirse a so ciedades, cuyo capital total o parcialmente representado por acciones al portador".

La Ley de Vías Generales de Comunicación, en el artículo 286 exige que todo el personal de la marina mercante nacional debe ser mexicano por nacimiento. Esta amplia exclusión de extranjeros se justifica en virtud de que el artículo 285 del mismo ordenamiento considera al personal de la marina mercante nacional como reservas de la armada.

En lo que hace a las comunicaciones aeronáuticas, el artículo 313 de la ley faculta con exclusividad a los ciudadanos mexicanos o a las personas jurídicas mexica -

nas para inscribir en el registro aeronáutico mexicano - y matricular aeronaves destinadas a servicios públicos - de transporte aéreo o a servicio privado de trabajadores aéreos de aerofotografía y otros análogos.

El Reglamento de la Policía Federal de Caminos en - su artículo 8 exige la nacionalidad mexicana por naci- miento para los agentes de segunda.

Dentro del tema de vías generales de comunicación, es de señalarse que la Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en el Diario Oficial de 19 de enero de 1960, - en su artículo 14 reserva el otorgamiento de concesiones para usar comercialmente canales de radio y televisión - exclusivamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades cu- yos socios sean mexicanos. Si se tratare de sociedades por acciones, éstas tendrán precisamente el carácter de nominativas y aquéllas quedarán obligadas a proporcio- nar anualmente a la Secretaría de Comunicaciones y Trans- portes la lista general de sus socios. En su artículo - 85 establece que sólo los locutores mexicanos podrán tra- bajar en las estaciones de radio y televisión. Aunque en casos especiales la Secretaría de Gobernación podrá auto- rizar a extranjeros para que actúen transitoriamente.

NOTARIADO.

La Ley del Notariado para el Distrito Federal, en el artículo 97 exige el mismo requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para obtener patente de aspirante al ejercicio del notariado. Conforme al artículo 116 de esta ley para obtener patente de notarios se requiere tener patente de aspirante al ejercicio del notariado debidamente registrado.

MATERIA JUDICIAL.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece en el artículo 6 la ciudadanía mexicana para ocupar el cargo de secretario general de acuerdos, subsecretario de acuerdos, secretarios de trámite, oficiales mayores y actuarios, redactor del semanario judicial de la federación y compilador de leyes vigentes dentro de la Suprema Corte de Justicia.

El artículo 31 de la misma ley requiere para ocupar el cargo de Magistrado de Circuito y Secretario de un Tribunal de Circuito que se tenga la nacionalidad mexicana por nacimiento. Así como también los actuarios de un Tribunal de Circuito deberán ser mexicanos por nacimiento (artículo 2 bis del Capítulo III bis).

Con respecto a los Jueces de Distrito, el artículo 38 de la Ley Orgánica citada exige la nacionalidad mexicana por nacimiento. El mismo requisito se requiere para ser secretario de un Juzgado de Distrito y los actuarios deberán ser ciudadanos mexicanos.

La Ley orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de 29 de enero de 1969, fija en el artículo 26 el requisito de ser mexicano por nacimiento para poder ejercer las funciones de Magistrado. El artículo 52 exige ser ciudadano mexicano para estar en condiciones de ser designado juez de lo civil. El artículo 57 establece este mismo requisito para ser juez de lo familiar. -- Los Secretarios del Tribunal (artículo 47), los secretarios de acuerdos de los juzgados civiles y los actuarios (artículo 62) requieren ser mexicanos por nacimiento y ciudadanos mexicanos respectivamente.

El artículo 86 de la misma Ley requiere la ciudadanía mexicana para desempeñar el cargo de juez mixto menor y para ser juez de paz el artículo 95 exige ser ciudadano mexicano.

El artículo 146 exige ser ciudadano (mexicano) para poder desempeñar el cargo de síndico.

El artículo 163 de la misma Ley establece como requisito para ser perito tener el carácter de ciudadano mexicano. Igualmente, para desempeñar el cargo de Director de Servicio Médico Forense, se requiere ser mexicano (artículo 174).

MATERIA SANITARIA.

El Reglamento de Mercados, publicado en el Diario Oficial de 1951, que regula el funcionamiento de mercados en el Distrito Federal, permite ejercer el comercio en los mercados únicamente a los comerciantes empadronados y para obtener el empadronamiento, el artículo 122 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (de 28 de diciembre de 1977) dice: "Están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Electores, todos los ciudadanos mexicanos que se encuentren comprendidos dentro de lo establecido en el artículo 34 Constitucional.

Por su parte, el Reglamento para la venta y consumo de cerveza en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de 21 de diciembre de 1951, reserva la obtención de licencias de funcionamiento de una cervecería a los mexicanos por nacimiento (artículo 16).

LEGISLACION AGRARIA.

La Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de 16 de abril de 1971, en forma sumamente general, en el artículo 19 establece que para ser --- miembro de un Comité Ejecutivo Agrario, es menester ser mexicano por nacimiento, y el artículo 200 del mismo --- cuerpo de Leyes sólo dá capacidad para obtener unidad de dotación a los campesinos que sean mexicanos por nacimiento.

La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y demasías, publicada en el Diario Oficial de 7 de febrero de 1954, en el artículo 8, concede derecho únicamente a los mexicanos por nacimiento o naturalización para adquirir a -- título oneroso terrenos nacionales y sus demasías en las extensiones fijadas por la misma ley (los extranjeros -- pueden obtener el mismo derecho pero deben convenir ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse -- como nacionales respecto de los terrenos que adquieran, y en no invocar la protección de sus gobiernos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder, en beneficio de la nación los que hubieren adquirido, pero -- advierte -- por ningún motivo pueden adquirir los extranjeros terrenos nacionales o demasías en una faja de 100 ki

lómetros en playas).

MATERIA PENAL.

Es de explorado derecho que la Legislación Penal -- tiene una aplicación fundamentalmente territorial y por tanto, las disposiciones penales se aplican a todos los individuos dentro del territorio del Estado, sin hacer distinciones entre nacionales y extranjeros, sin embargo, esta regla general de aplicación territorial de la ley penal que consagra el artículo 1 del Código Penal para el Distrito Federal, aplicable en toda la República en materia federal, admite excepciones de aplicación extraterritorial en la hipótesis previstas en los artículos 2, 3, 4 y 5 del Código Penal, a cuyo texto nos remitimos.

El artículo 126 de este Código Penal señala que las mismas penas que se le imponen a los mexicanos por el delito de traición a la patria, se les impondrán también a los extranjeros, con excepción a las fracciones VI y VII del artículo 123.

El Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal exige como requisito para ser miembro de la policía ser mexicano por nacimiento.

La Ley orgánica del Ministerio Público Federal exi-

ge en el artículo 5 los mismos requisitos que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia al -- Procurador General de la República y sabido es que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento. El mismo requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento se exige a los Subprocuradores Primero y Segundo.

El artículo 7 de la referida Ley preceptúa que los agentes del Ministerio Público Federal deberán ser ciudadanos mexicanos por nacimiento.

La Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal establece en la fracción I del artículo 6 que -- los agentes del Ministerio Público, auxiliares, adscritos e investigadores deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento.

En esta misma Ley el artículo 35 establece como requisito para ser agente de la Policía Judicial, ser mexicano por nacimiento.

La Ley Reglamentaria del artículo 130 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de 18 de enero de 1927 y que está vigente en virtud de expresarlo así el artículo 3 transitorio del Código Penal, establece en su artículo 8 que para ejercer en México el Minis-

terio de cualquier Culto se necesita ser mexicano por nacimiento. El artículo 1 transitorio de este ordenamiento permite la actuación temporal de ministros de culto - extranjeros cuando las colonias extranjeras, que no sean de habla española, carezcan de ministro de culto mexicano por nacimiento.

La Ley Orgánica de los Tribunales de Menores y sus Instituciones auxiliares en el Distrito Federal, en el artículo 4 requiere para ser miembro del Tribunal ser mexicano en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

La Ley de la Defensoría de Oficio Federal establece en el artículo 7 la exigencia para el jefe de defensores y para los defensores de oficio de ser ciudadanos mexicanos.

IV.- ESTANCIA DEL EXTRANJERO EN MEXICO.

En términos generales, los extranjeros se internan legalmente en el país con la calidad migratoria de inmigrantes o de no-inmigrantes (artículo 41 de la Ley General de Población).

Se llama inmigrante al extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado (artículo 44 de la Ley General de Población).

Los inmigrantes pueden permanecer con esta calidad hasta por el término de 5 años (artículo 45 de la misma Ley aludida, publicada en el Diario Oficial de 7 de enero de 1974).

La Ley General de Población en forma limitativa - enuncia, en el artículo 48 las diversas hipótesis en que se permite la internación de extranjeros como inmigrantes. Y su estancia como:

1. Rentista.- Para vivir de sus recursos traídos -- del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito - u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior.

La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los ren--
tistas para que presten servicios como profesores, cien--
tíficos, investigadores científicos o técnicos, cuando -
estimen que dichas actividades resulten benéficas para -
el país. Según el Reglamento de la Ley, los ingresos no
deben ser menores de tres mil pesos mensuales. Si se so--
licita la internación de familiares el monto de los in--
gresos no deben ser menores de tres mil pesos mensuales.
Si se solicita la internación de familiares, el montc de
los ingresos mínimos de tres mil pesos mensuales, se au--
mentará en mil pesos mensuales por cada persona mayor de
quince años que integre la familia. Estas cantidades --
pueden aumentarse o disminuirse a través de acuerdo gene--
ral de la Secretaría de Gobernación.

2. Inversionistas.- Para invertir su capital en la
industria, de conformidad con las leyes nacionales, siem--
pre que la inversión contribuya al desarrollo económico
y social del país. Conforme al artículo 56 del Reglamen--
to de la Ley General de Población, la inversión será por
un mínimo de seiscientos mil pesos si el inmigrante pre--
tende establecerse en el Distrito Federal o en zonas in--
mediatas al mismo; y de doscientos mil pesos si la inver--
sión se hace en lugar distinto.

3. Profesional.- Para ejercer una profesión sólo - en casos excepcionales y previo registro del título ante la Secretaría de Educación Pública. El Reglamento, en el artículo 58 detalla ciertas orientaciones para con siderar la excepcionalidad, de esta manera el profesio- nista deberá ser eminente en su especialidad, o bien, ser profesor de materias que aún no se enseñe y en las que - tengan destacada competencia o cuando se trate de profe- sores especializados y sea positiva la opinión de la Se- cretaría de Educación Pública. En ambos casos será nece sario que la internación sea solicitada por alguna insti tución oficial incorporada.

4. Cargos de Confianza.- Para asumir cargos de di- rección u otros de absoluta confianza en empresas o ins- tituciones establecidas en la República, siempre que a - juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la - internación y su estancia. Conforme al Reglamento (ar- tículo 59), la internación para el desempeño de cargos de confianza debe ser solicitada por alguna empresa, ins- titución o persona establecida y que venga operando en - el país con dos años de anticipación a la fecha de la - solicitud, salvo de que se trate de una industria neces

ria. La empresa, institución o persona mencionadas, deberá justificar su capacidad legal y que cuenta con un capital en los términos precisados en el punto 2 anterior.

5. Científico.- Para realizar o dirigir investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional a juicio de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración la información general que al respecto le proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar.

6. Técnico.- Para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gobernación por residentes en el país. El Reglamento sujeta la internación de los técnicos y trabajadores especializados (art. 60) a que la internación la solicite una empresa, institución o persona domiciliada en el país. debiendo justificar la necesidad permanente de utilizar los servicios del técnico o trabajador especializado. Este tendrá la obligación de instruir en su especialidad cuando menos, a tres mexicanos.

7. Familiares.- Para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado transversal hasta el segundo grado.

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

En estos casos deben acreditarse la solvencia económica del que atenderá las necesidades de sus familiares. Los inmigrantes familiares se abstendrán de ejercer actividades económicas, remuneradas o lucrativas. Si fallece la persona bajo cuya dependencia vivan, o por causa de fuerza mayor o caso fortuito, tengan imposibilidad física para atender sus necesidades, la Secretaría podrá autorizarlos para que desempeñen actividades económicas (artículo 61 del Reglamento).

Se llama no-inmigrante al extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las hipótesis que limitativamente previene el artículo 42 de la Ley General de Población, a saber:

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

1. Turista.- Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables. A los turistas se les recoge su documentación migratoria en el puerto de salida cuando abandonen el país en forma definitiva.

2. Transmigrante.- En tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días. Los transmigrantes no pueden cambiar su calidad migratoria. Asimismo se les recogerá su documentación migratoria al abandonar el país.

3. Visitante.- Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por seis meses, prorrogables por una sola vez por igual temporalidad, excepto si durante su estancia vive de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, o para actividades científicas, Técnicas, artísticas, deportivas o similares, en que podrán concederse dos prórrogas mas.

4. Consejero.- Para asistir a asambleas o sesiones de consejo de administración de empresas o para prestarles

asesoria y realizar temporalmente funciones propias de sus facultades. Esta autorización será hasta por seis meses improrrogables, con permiso de entradas y salidas múltiples, la estancia dentro del país en cada ocasión sólo podrá ser hasta de treinta días improrrogables.

5.- Asilado Político.- Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso ocurran. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia.

6.- Estudiante.- Para iniciar, completar o perfeccionar estudios en planteles educativos o instituciones oficiales o particulares incorporados o con autorización oficial, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estu-

y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, - cada año, hasta por ciento veinte días en total.

7. Visitante Distinguido.- En casos especiales, de manera excepcional, podrán otorgarse permisos de corte-sía para internarse y residir en el país hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de --- prestigio internacional, periodistas o a personas promi-nentes. La Secretaría de Gobernación podrá renovar es-tos permisos cuando los estime pertinentes.

8. Visitantes locales.- Las autoridades de Migra-ción podrán autorizar a los extranjeros a que visiten -- marítimos o ciudades fronterizas sin que se permanencia exceda de tres días.

9. Visitante Provisional. La Secretaría de Gober-nación podrá autorizar hasta por treinta días el desem--barco provisional de extranjeros que lleguen a puertos - de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya do-cumentación carezca de algún requisito secundario. En - estos casos deberán constituir depósito o fianza que ga-rantice su regreso al país de procedencia, de su naciona-lidad o de su origen, si no cumplen el requisito en el - plazo concedido.

Al lado de las hipótesis examinadas de extranjeros que se internan en el país como no-inmigrantes podemos citar la internación de agentes diplomáticos y consulares prevista por el artículo 57 de la Ley General de Población de 1974:

"Los diplomáticos y agentes consulares extranjeros acreditados en el país, así como otros funcionarios que se encuentran en la República por razones de representación oficial de sus Gobiernos, no adquirirán derechos de residencia por mera razón de tiempo. Si al cesar sus representaciones desean seguir radicando en la República deberán llenar los requisitos ordinarios, quedando facultada la Secretaría de Gobernación para dar a dichos extranjeros, por razones de reciprocidad, las facilidades que en los países extranjeros correspondientes se otorgan en esta materia a los que hubieren sido representantes mexicanos".

Acerca de las calidades migratorias estudiadas conviene dejar establecido que, por disposición expresa de la ley, artículo 58, ningún extranjero podrá tener dos calidades o características migratorias simultáneamente.

La calidad migratoria y la característica migratoria pueden cambiarse cuando se llenen los requisitos legales para la nueva calidad o característica migratoria, excepción hecha del caso de los transmigrantes (Art. 59).

La tercera gran calidad migratoria en que pueden -- clasificarse los extranjeros, al lado de los inmigrantes y no-inmigrantes es la calidad de inmigrado. Nos dice -- el artículo 52 de la Ley General de Población que inmi-- grado es el extranjero que adquiere derechos de residen-- cia definitiva en el país.

Para adquirir la calidad de inmigrado es necesario:

- a).- Residir legalmente en el país durante cinco -- años;
- b).- Haber observado las disposiciones de la Ley Ge-- neral de Población y su Reglamento;
- c).- Que sus actividades hayan sido honestas y posi-- tivas para la comunidad;
- d).- Solicitar en los plazos que señala el Reglame-- nto el otorgamiento de su calidad de inmigrado;
- e).- Obtener declaración expresa de la Secretaría de-- Gobernación.

El extranjero que no obtenga su declaración de inmi-- grado deberá asalir de él, cancelándose su documentación migratoria. En este caso podrá solicitar nueva calidad migratoria de acuerdo con la ley (artículo 58).

El inmigrado puede dedicarse a cualquier actividad -- lícita, con las limitaciones que imponga la Secretaría --

de Gobernación, de acuerdo con el Reglamento y demás --
disposiciones aplicables.

Mediante la disposición del artículo 12 del Código Civil para el Distrito Federal *(ya enunciado -pag. 39-), se somete genéricamente a los extranjeros a la legisla--
ción mexicana. Aún en el caso en que la estancia del ex--
tranjero sea lo más precaria posible, en su calidad de --
transeúnte, es

Respecto a los bienes de los extranjeros en México, en el Código Civil para el Distrito Federal, en su artícu--
lo 14 estipula que los bienes que en él se encuentren, se
regirán por las disposiciones de ese mismo Código, aún y
cuando los dueños sean extranjeros. Y por lo estipulado
en el artículo 27 Constitucional (transcrito ya en las --
págs. 37 y 38) y en el Reglamento del mismo artículo 27
Constitucional en materia federal.

V.--ADQUISICION DE BIENES INMUEBLES POR
EXTRANJEROS EN ZONA PROHIBIDA.

Para la adquisición de bienes inmuebles por los extranjeros en la zona prohibida de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta en las plazas, zona en la que les prohíbe el dominio directo a los extranjeros la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción I del artículo 27 y la Ley Orgánica de dicha fracción I; esta Ley Orgánica y la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera reglamentan la institución jurídica del testamento y el fideicomiso respectivamente, como formas jurídicas para adquirir por los extranjeros bienes inmuebles en la zona prohibida. Al respecto, estipulan respectivamente:

A. Por Herencia o Adjudicación.- La Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional, en su artículo 6 estipula que los extranjeros pueden adquirir por herencia o adjudicación derechos cuya adquisición estuviese prohibida por la Ley pero con la condición de transmitir los derechos en un plazo de cinco años a partir de la fecha de la muerte del "de cujus" o a partir de la fecha de la adjudicación.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regu--

lar la Inversión Extranjera en su artículo 7, permite a los extranjeros adquirir el dominio sobre los bienes inmuebles en zona no prohibida pero ante previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la celebración del convenio a que se refiere la fracción I del párrafo Cuarto del artículo 27 Constitucional (Cláusula Calvo).

El Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional, en su artículo 11 dice: En los casos mencionados en el segundo párrafo del artículo 6 (se refiere al permiso provisional) de la Ley, si es imposible hacer la enajenación dentro del plazo que dicha disposición señala, porque haya, por ejemplo un juicio sobre nulidad de testamento, y que ese juicio no termine dentro de cinco años contados desde la muerte del autor de la herencia, en cualquiera otra situación análoga en que exista la imposibilidad de que se trate, y siempre que ésta sea inculpable, la Secretaría de Relaciones Exteriores queda facultada para prorrogar ese plazo por el término necesario para que desaparezca la imposibilidad...". Con respecto a la prórroga, la Suprema Corte de Justicia dice que no se debe otorgar una segunda prórroga, porque "es principio jurídico que no puede ser prorrogado un termino cuando exista la prohibición -

de la ley, pues en el caso, equivaldría la segunda pró-
roga a una autorización para seguir poseyendo, por ex-
tranjero tierras en zonas prohibidas, lo que evidente-
mente contraría la fracción I del art. 27 Constitucional"
(Amparo Administrativo Núm. 7865/1944, Cía. de Terrenos
y Aguas de la Baja California, S.A. por unanimidad de --
cinco votos lo resolvió la Segunda Sala - Semanario Judi-
cial de la Federación. 5a. Epoca, Tomo LXXXIV. Pag. 22.-)

El Código Civil para el Distrito Federal en su ar-
tículo 1328 (transcrito ya en la pág. 39) por reciproci-
dad internacional permite heredar por testamento o por -
intestado a los extranjeros.

B.- Por Fideicomiso.- El artículo 346 de la Ley Ge-
neral de Títulos y Operaciones de Crédito (Diario Ofi-
cial del 27 de agosto de 1932) define el fideicomiso, en
los términos siguientes:

"En virtud del fideicomiso, el fideicomitente des-
tina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomen-
dando la realización de ese fin a una institución fidu-
ciaria".

9

En la doctrina, el maestro A. Serra Rojas lo defi-
=====

9 Sierra Rojas, A. "Derecho Administrativo", tomo I, sex-
ta edición 1974, pag. 690.

ne como "un acto jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio con bienes y derechos, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria expresamente autorizada, para la realización de un fin determinado".

Por su parte, Jorge Barrera Graf (Estudios de Derecho Mercantil, 1950, Edit. Porrúa, pag. 317) indica que: "Entendemos por negocio fiduciario a aquel en virtud del cual una persona transmite a otra ciertos bienes o derechos, obligándose ésta a afectarlos a la realización de una finalidad lícita determinada y, como consecuencia de dicha finalidad, a retransmitir dichos bienes o derechos a favor de un tercero o revertirlos a favor del transmitente".

El maestro Cervantes Ahumada nos dice: "Una de las diferencias fundamentales entre el fideicomiso y el trust (el trust anglosajón, sí es un negocio fiduciario) es, precisamente que nuestro fideicomiso ha dejado la categoría de negocio fiduciario para convertirse en un negocio legal, típico".

En todo fideicomiso intervienen tres factores:

a) El fideicomitente, que es la persona o institución que constituye el fideicomiso;

El artículo 349 de la Ley Gral. de Títulos y Operaciones de Crédito expresa quienes pueden ser fideicomitentes: "Sólo pueden ser fideicomitentes las personas -- físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, y las autoridades judiciales o administrativas -- competentes, cuando se trata de bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación corresponda a dichas autoridades o a las personas que éstas designen".

b) El fideicometido o Fideicomisario, que es la persona o institución beneficiada con el fideicomiso; y el artículo 348 de la LGTOC ordena: "Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica".

c) La Institución Fiduciaria, que es una institución de crédito - banca privada o institución nacional de crédito debidamente autorizada.

El artículo 350 de la Ley Gral. de Títulos y Operaciones de Crédito, ordena: "Sólo pueden ser fiduciarias - las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley Gral. de Instituciones de Crédito".

"El fideicomiso puede ser constituido por actos entre vivos o por testamento. La constitución del fideicomiso deberá siempre constar por escrito y ajustarse a -- los términos de la legislación común sobre transmisión de los derechos o la transmisión de la propiedad de las cosas que se ven en fideicomiso". Art. 352 de la LGTOC.

Como vemos, en el fideicomiso se hace alusión a dos operaciones: la primera por medio de la cual se transmite un bien o un derecho al fiduciario y por la segunda, se obliga al fiduciario a afectar los bienes o derechos, a una finalidad lícita determinada, retransmitiéndolos al -- mismo fideicomitente o a un tercero.

Por lo que se refiere al fideicomiso se integra con los siguientes elementos:

a) El fideicomiso se constituye con una declaración unilateral de un particular o del Estado;

b) La base del fideicomiso es la formación de un patrimonio autónomo o patrimonio de afectación;

c) Cuya titularidad se atribuye al fiduciario;

d) Para la realización de un fin determinado; por lo que se refiere al Estado, éste realiza un fin de interés público;

e) Cuya realización se encomienda a una institución fiduciaria; por lo que se refiere al Estado, éste enco----

mienda a una institución fiduciaria: por lo que se refiere al Estado, éste encomienda el fideicomiso a una institución de crédito, como el Banco de México, Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior, etc.

El artículo 351 de la LGTOC, ordena: "Puede ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular.

Los bienes que se den en fideicomiso se considerarán afectados al fin que se destinan y, en consecuencia, sólo podrán ejercitarse respecto de ellos, los derechos y acciones que ha mencionado sin que se refieran, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para él deriven del fideicomiso mismo, o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros.

El fideicomiso constituido en fraude de terceros podrá en todo tiempo ser atacado de nulidad por los interesados".

Hace algo más de treinta años, el Ejecutivo Federal inició la concesión de permisos a extranjeros para adquirir en fideicomiso dentro de la llamada "Zona Prohibida",

Y posteriormente encomendó a la Secretaría de Relaciones Exteriores la intervención en su otorgamiento.

El acuerdo presidencial de 29 de abril de 1971 (Diario Oficial del 30 de abril), se fundaba en el deber del Gobierno Federal para vigilar y mantener la integridad del territorio nacional y el cumplimiento de la Constitución, así como también en el sostenimiento y aceleración del desarrollo industrial y turístico planificado del país.

La mayor parte de las disposiciones del acuerdo presidencial anterior se convirtieron casi en forma literal en el Capítulo IV "Del Fideicomiso en Fronteras y Litorales" de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, de 1973, cuyos preceptos textualmente establecen:

Art. 18.- "En los términos de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su Ley Orgánica, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que autorice en cada caso la conveniencia de conceder a las instituciones de crédito, permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la faja

de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras o en la zona de 50 kilómetros a lo largo de las playas del país, - siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre ellos, pudiendo emitir para estos fines certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no-amortizables.

Art. 19.- "La Secretaría de Relaciones Exteriores - resolverá sobre la constitución de los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior, considerando los aspectos económicos y sociales que implique la realización de estas operaciones. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras fijará los criterios y procedimientos conforme a los cuales se resolverán estas solicitudes.

Art. 20.- "La duración de los fideicomisos a que este Capítulo se refiere, en ningún caso excederá de 30 años. La institución fiduciaria conservará siempre la propiedad de los inmuebles; tendrá la facultad de arrendarlos por plazos no superiores a 10 años, y a la extinción del fideicomiso transmitir la propiedad a personas legalmente capacitadas para adquirirla.

El Gobierno Federal se reserva la facultad de veri-

ficar en cualquier tiempo cumplimiento de los fines del fideicomiso:

Art. 21.- "Los certificados de participación inmobiliarios que se emitan con base en el fideicomiso, tendrán las siguientes características:

a) Representarán para el beneficiario exclusivamente los derechos consignados en los incisos a) y c) del artículo 228-a y el 228-e de la Ley Gral. de Títulos y Operaciones de Crédito, sin que les otorguen derechos a ninguna parte alícuota en los derechos de propiedad sobre los inmuebles fideicometidos;

b) Deberán ser nominativos y no amortizables, y

c) Constituirán el derecho de aprovechamiento del inmueble y a los productos líquidos que dicho inmueble obtenga el fiduciario, en los términos del acto de emisión, así como el derecho al producto neto que resulte de la venta que haga la institución fiduciaria a la persona legalmente capacitada para adquirir el inmueble fideicometido".

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

Los derechos del fideicomisario con respecto al fideicomiso en "zona prohibida", es preciso examinar sobre su naturaleza jurídica; es incuestionable que en ningún caso le corresponderá el dominio directo, puesto que entonces ya no sería fideicomisario sino propietario. Le asiste sólo, en principio, un derecho de crédito contra el fiduciario para exigirle las prestaciones que a su favor deriven del fideicomiso. Como es del conocimiento público, los fideicomisos constituidos sobre inmuebles en "zona prohibida", casi exclusivamente en los litorales, y de preferencia en el occidental, han tenido como fin principal que los beneficiarios dispongan de un lugar de residencia temporal. Trátase simplemente de un derecho equiparable al de habitación o, a lo sumo al de usufructo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 27 en el párrafo segundo de la fracción primera estipula que "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", como dominio directo se entiende; como aquel que tiene el propietario que ha cedido el dominio útil de una cosa, al respecto, la Suprema Corte hizo la distinción de dominio directo y dominio ---

útil, lo trato en el Amparo en revisión núm. 1898/28, --
García Peña, Jesus. Fallado el 26 de abril de 1929, por -
la Primera Sala (Tesis núm. 15).

SEGUNDA PARTE

LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO.

SUMARIO:

- VI.- Formas de Capital Extranjero.
- VII.- Inversión Extranjera.
- VIII.- Clasificación de la Inversión Extranjera.
- IX.- Posturas ante la Inversión Extranjera
con otros Estados.

VI FORMAS DE CAPITAL EXTRANJERO

La denominación de "capital extranjero" es usada constantemente aún en el plano de la doctrina y en las exposiciones teóricas sobre la materia. Sin embargo, los tratadistas del Derecho Internacional Privado, al detenerse en el estudio de la nacionalidad, critican tal expresión. El licenciado José Luis Siqueiros nos dice sobre este punto: "Dentro de una precisa terminología, el concepto de nacionalidad, sociológica o jurídica, sólo puede ser atribuido a los individuos. Sin embargo, el lenguaje común ha venido abusando del citado concepto para referirlo a toda clase de abstracciones u objetos: en este sentido se habla de caminos nacionales, moneda nacional, buques y aeronaves mexicanas, sociedades mexicanas...". "Debemos señalar, por lo tanto, que desde una posición de estricta técnica jurídica, es impropio hablar de capital nacional o capital extranjero, sin embargo, debe reconocerse que tal concepto ha tenido una infiltración profunda lo mismo en el lenguaje popular ==

=====

10 Siqueiros, José Luis. "Síntesis del Derecho Internacional Privado", México, Instituto de Derecho Comparado, U.N.A.M., 1965, pp. 30 y ss.

que en los tecnicismos sobre la materia y que es emplea-
do en forma cotidiana" (dice Méndez Silva ¹¹). Don José
Lavín afirma: "El capital" tiene patria, como todos los
elementos de cada producción económica nacional". El ma-
estro Serra Rojas, adopta una postura similar al estudi-
diar las consecuencias del desplazamiento de capital: --
13
"El capital tiene como las personas una nacionalidad".
Debe tenerse presente la consideración que hace el licen-
ciado Siqueiros; sin embargo, por lo extendido de su ---
práctica, no es posible desprendernos de la noción de na-
cionalidad para calificar a un determinado capital, pero
podemos destacar, que la condición de capital, en cuanto
a su nacionalidad, no deriva de él mismo, sino de la con-
dición de su dueño.

El capital pertenece a un individuo de nacionali-
dad extranjera, debe ser considerado igualmente como ex-
tranjero y estar sujeto a un régimen específico. Se pue-
de ver en este punto, el caso de un extranjero que adop-
te la nacionalidad del país en el que se realiza la in-

versión. En este supuesto, debe considerarse la inver-

- 11 Méndez Silva, Ricardo. "El Régimen Jurídico de las --
Inversiones Extranjeras en México"
- 12 Lavín, José Domingo. "Las Inversiones Extranjeras",
México, EDIAPSA, 1954.
- 13 Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", 2a. --
edic. México, Librería Porrúa, 1961, p. 994.

sión como nacional. Se presenta, sin embargo, el caso, en el que la nacionalidad es con frecuencia el "ropaje" o "escudo legal", a través de los cuales, se pretende - exclusivamente escapar a la reglamentación general sobre la extranjería, en el que cuando un extranjero adquiere la nacionalidad del país receptor, únicamente para obtener un régimen favorable a su inversión. Sin embargo, si reside permanentemente en el exterior, el capital debe estimarse como extranjero.

El capital extranjero al ingresar al Estado donde se efectuará la inversión, puede presentar diversas formas. Tradicionalmente han sido consideradas como tales las siguientes:

- a). monedas extranjeras, divisas o títulos representativos de las mismas;
- b). maquinaria o equipo industrial y partes de -- productos para ser ensamblados o terminados; y
- c). activos intangibles, como tecnología, patentes y marcas; y
- d). servicios y materias primas (aunque éstas últimas no sean adoptadas por México del exterior sino al contrario, México las exporta).

VII.- INVERSION EXTRANJERA

A). Concepto.- En lo que atañe a su significación gramatical, inversión es la acción y efecto de invertir y, a su vez, invertir, hablando de caudales, se refiere a su empleo, gasto y colocación en aplicaciones productivas¹⁴.

Si la inversión es extranjera, ello representa que los caudales proceden del exterior del país en el que se hace el gasto o colocación en aplicaciones productivas. La calificación de extranjera a una inversión deriva de la circunstancia de la inmediata procedencia de los recursos del exterior al país en que la inversión se coloca. Puede acaecer que los activos tengan un remoto origen nacional cuando los nacionales ponen sus recursos -- pecuniarios en el exterior y éstos retornan al país pero con una titularidad directa correspondiente a personas físicas o morales extranjeras.

15

Al decir de Víctor L. Urquidí la inversión extran

=====
14 Este es el significado gramatical que le atribuye el Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid, 1970.

15 "Significación de la Inversión Extranjera para América Latina". Obstáculos para la Transformación de América Latina.- Fondo de Cultura Económica, México, 1969, pag. 89.

jera representa "un pasivo a favor de no residentes", es to es, personas, empresas, bancos, gobiernos, etc. de -- otros países, y organismos internacionales.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (Diario Oficial 9 de marzo de - - 1973) la define como "...la que se realice por:

I. Personas morales extranjeras;

II. Personas físicas extranjeras;

III. Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica; y

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

Se sujeta a las disposiciones de esta ley, la inversión extranjera que se realice en el capital de la empresas, en la adquisición de los bienes y en las operacio--nes a que la propia ley se refiere".

16

Barrera Graf la define como "la que realizan los inversionistas enumerados en el artículo 2 (de la ley pa-

=====

16 Barrera Graf, Jorge. "Inversiones Extranjeras", Editorial Porrúa, 1975, p. 19.

ra Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera) en la adquisición de los bienes o en la celebración de las operaciones que se indican en su último párrafo, o en el control que obtenga (la facultad de determinar el manejo) de una empresa". Prosigue "Es decir, una de dos cosas, o ambas: aunque dichos sujetos no hagan inversión alguna, efectiva o real en el país, pueden quedar también sometidos a las disposiciones de la Ley, o sea, tratarse de una "inversión extranjera" si obtienen la facultad de determinar el manejo de la empresa a través de administradores o representantes que designen, o mediante acuerdos contraactuales para establecer uniones, agrupaciones de empresas ("trusts", "concerns"), integraciones horizontales o verticales, en las que se pacte a favor del extranjero el control de la empresa mexicana, o de actividades fundamentales de ella, a cambio, por ejemplo, de asistencia técnica, de uso de marcas, de concurrencia a mercados extranjeros, obtención de utilidades en empresas que en su país manejen los extranjeros". Barrera Graf elaboró su concepto anterior de Inversión Extranjera de acuerdo con el artículo 28, de la Ley para Promover ~~la~~ Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (ya transcrito en la página anterior).

Carlos Arellano García dice que la inversión extranjera "es la acción y efecto de colocar capital, representado en diversas formas en país diferente de aquel en -- donde se obtienen los beneficios de la aplicación de recursos" ¹⁷

B). Las primeras inversiones.- El ferrocarril de Veracruz (capital inglés) fue inaugurado en enero de 1873, y en 1880 se otorgaron dos concesiones para construir -- dos caminos de hierro que los ligaron con los Estados -- Unidos de Norteamérica - el Central y el Nacional -, ambas empresas con capital norteamericano. A éstas sucedieron otras concesiones con el mismo objeto y dinero de igual origen.

Estas fueron las primeras inversiones de grandes capitales extranjeros que se vincularon en el país.

En 1885, la intención manifiesta del Gobierno de -- reanudar el pago de la Deuda extranjera inauguró nuestro crédito exterior, convirtiendo la atención de los capitalistas europeos hacia México, movimiento que tomó mayor fuerza al contratarse en 1888 el primer empréstito mexicano en el Viejo Mundo, en condiciones bastante satisfactorias

=====

17 Arellano García, Carlos. "Derecho Internacional Privado" Edit. Porrúa, México, 1976, pag. 427.

torias. "Entrábamos por fin; en el único camino que se
abría a nuestra regeneración económica", decía en 1918
18.
Díaz Duffo ("México y los Capitales Extranjeros")

C). El Marco Jurídico de la Inversión Extranjera -
en México.- La Ley para Promover la Inversión Mexicana y
Regular la Inversión Extranjera (Diario Oficial del 9 de
marzo de 1973) constituye uno de los pasos más importan-
tes de los que se han dado, en el proceso nacionalista -
de control de las inversiones extranjeras, que caracteri-
za al sistema económico y político del Estado Mexicano.

La Ley está formada por seis capítulos cuyas denomi-
naciones son: Del Objeto, de la Adquisición de Empresas
Establecidas o del Control sobre Ellas, De la Comisión -
Nacional de Inversiones Extranjeras, Del Fideicomiso en
Fronteras y Litorales, Del Registro Nacional de Inversio-
nes Extranjeras y Disposiciones Generales. A su vez, la
Ley tiene un total de treinta y un preceptos.

El Capítulo IV, relativo al Fideicomiso en Fronte-
ras y Litorales, ya se estudió en la parte de este tra-
bajo en que nos referimos a la "Adquisición de Bienes In-
muebles por Extranjeros en Zona Prohibida" del Capítulo
=====
18 Díaz Duffo, Carlos. "México y los Capitales Extranje-
ros" Edit. Lib. de la Vda. de Ch. Bouret, México/Es-
paña, 1918, p. 258.

anterior (ANTECEDENTES), así como a varios preceptos de la Ley.

Alcance territorial de la Ley.- El Artículo 10. establece que esta Ley es de observancia general en toda la República. Esto significa que se trata de una Ley federal, lo que está en congruencia con el artículo 73, --fracción XVI de la Constitución que determina que es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de - condición jurídica de extranjeros. De esta manera se precisa el ámbito espacial de vigencia correspondiente a la Ley.

Reiteración de la Cláusula Calvo.- En el artículo 30. de la Ley en estudio se reitera la Cláusula Calvo al determinarse que los extranjeros que adquieran bienes de - cualquier naturaleza en la República Mexicana, aceptan - por ese mismo hecho, considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su Gobierno por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación los - bienes que hubieren adquirido. La Cláusula Calvo que se prevé en la Ley en estudio, es más amplia que la Cláusula Calvo prevista en la Constitución. En efecto, en la Constitución únicamente se incluyen los bienes inmuebles y las

concesiones. En cambio, en el artículo 3o. de la Ley se comprenden bienes de cualquier naturaleza.

Reservas de actividades al Estado Mexicano.- En las actividades reservadas al Estado (artículo 4 de la Ley) se excluye la inversión privada mexicana y se excluyen las inversiones extranjeras. Sólo al Estado mexicano corresponde el desempeño de las siguientes actividades:

- a). Petróleo y los demás hidrocarburos,
 - b). Petroquímica Básica,
 - c). Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear,
 - d). Minería en los casos a que se refiere la Ley de la materia,
 - e). Electricidad,
 - f). Ferrocarriles,
 - g). Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas,
- y
- h). Las demás que fijen las Leyes específicas.

El último inciso convierte a la enumeración transcrita en enunciativa y no limitativa.

Aunque el artículo 4o. no menciona que se trata del Estado mexicano, se sobreentiende que se reservan las actividades enunciadas al Estado mexicano.

Reserva de actividades a las personas de nacionalidad mexicana.- El mismo artículo 4o., en una segunda parte, estipula que: "Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, las siguientes actividades:

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

Actividades en las que se admite parcialmente la Inversión Extranjera.- El artículo 5o. de la Ley establece las actividades o empresas en que se admite parcialmente la inversión extranjera y precisa la proporción de capital extranjero:

- a). Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales.

En este renglón se señala que las concesiones respectivas no podrán otorgarse o transmitirse a personas fisi-

cas o sociedades extranjeras. La inversión extranjera podrá participar hasta un número de 49% cuando se trate de la explotación y aprovechamiento de sustancias sujetas a concesión ordinaria y hasta 34% cuando se trate de concesiones especiales para la explotación de reservas mineras nacionales mineras.

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

Las actividades de la petroquímica básicas están reservadas al Estado mexicano.

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

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

Porcentaje de la Inversión Extranjera.= Si las disposiciones legales o reglamentarias no exigen un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49% del capital de las empresas y siempre que no tenga, por cualquier título la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Esta regla general en cuanto a porcentaje y manejo de la empresa se contiene en el artículo 50. de la Ley.

La norma general de porcentaje máximo del 49% es -- una innovación trascendental de la nueva ley si hacemos referencia a la circunstancia de que, con anterioridad, salvo los casos en que la ley establecía exigencias de porcentaje máximo de capital extranjero, el capital extranjero podría llegar hasta el cien por ciento porque no había limitación general.

La regla general no se limita a establecer el citado porcentaje máximo del 49% sino que tomó el criterio del control para determinar la inversión extranjera no deberá tener el manejo de la empresa.

Estas directrices genéricas de porcentaje máximo y de la empresa son rigurosas pero, se torna flexibles -- en cuanto a que el propio artículo 5o. establece facultades discrecionales a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje aludido, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y para fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá, en casos específicos, la inversión extranjera.

Hacemos notar que la Comisión mencionada puede disminuir el porcentaje de la inversión extranjera pero, la Ley no le otorga facultades para permitirle el manejo de la

empresa con un capital que no exceda del 49%.

Participación de la Inversión Extranjera en los Organos de Administración.- El penúltimo párrafo del artículo 5 determina que la participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa, no podrá exceder de su participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa, no podrá exceder de su participación en el capital.

Lo anterior quiere decir que si la Comisión ha determinado un aumento en el porcentaje de la inversión extranjera, superior al 49%, el manejo de la empresa a través de los órganos de administración, puede estar en manos de la inversión extranjera. Pero, si el porcentaje de la inversión extranjera no excede de 50% el manejo de la empresa no corresponderá a la inversión extranjera a través de los órganos de administración, pues la participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa, no podrá exceder de su participación en el capital.

Porcentajes especiales.- El último párrafo del artículo 5o, expresa que cuando existan leyes o disposiciones reglamentarias para una determinada rama de actividad, la inversión extranjera se ajustará a los porcentajes y condiciones que dichas leyes o disposiciones señalen.

La intención manifiesta del legislador es la de no incurrir en omisiones por una parte, y por otra, en dejar el ordenamiento especializado que determine los porcentajes y condiciones a que haya de sujetarse la inversión extranjera.

Adquisición de empresas por inversionistas extranjeros.- Es necesaria la autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de actividad económica de que se trate, cuando una o varias de las personas físicas o morales mencionadas en el artículo 2 (antes transcrito, pag. 81), en uno o varios actos o sucesión de actos, adquiriera o adquirieran más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa. Se equipara a la adquisición de activos, el arrendamiento de una empresa o de los activos esenciales para la explotación (artículo 8, primer párrafo).

Control de empresas establecidas por inversionistas extranjeros.- Es preciso que también se sometan a autorización los actos por medio de los cuales la administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros o por los que la inversión extranjera tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa (segundo párrafo del artículo 8).

Intervención de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en la adquisición o control de empresas establecidas.- El tercer párrafo del artículo 8o. le da una intervención preliminar a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que dicte una resolución respecto de la adquisición o control de empresas a que se refieren los dos primeros párrafos del artículo 8o. antes examinados.

Tanto la resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras como la autorización de la Secretaría que corresponda deben conceder o negar la adquisición o control de empresas establecidas. La única directriz legal para orientar el sentido de la resolución es que, la autorización podrá otorgarse cuando ello sea conveniente para los intereses del país.

Sanción en caso de falta de autorización.- Los actos que se realicen sin la autorización a que se refiere el artículo 8o. serán nulos (cuarto párrafo del artículo 8).

Criterios generales para determinar la conveniencia de la inversión extranjera.- El artículo 13 de la Ley establece para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera y fijar los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se regirá, los siguientes cri-

terios y características de la inversión:

- 1). Ser complementaria de la nacional;
- 2). No desplazar a empresas nacionales que estén operando satisfactoriamente ni dirigirse a campos adecuadamente cubiertos por ellas;
- 3). Sus efectos positivos sobre la balanza de pagos y, en particular sobre el incremento de las exportaciones;
- 4). Sus efectos sobre el empleo, atendiendo al nivel de ocupación que genere y la remuneración de la mano de obra:
- 5). La ocupación y capacidad de técnicos y personal administrativo de nacionalidad mexicana;
- 6). La incorporación de insumos y componentes nacionales en la elaboración de sus productos;
- 7). La medida en que financien sus operaciones con recursos del exterior;
- 8). La diversificación de las fuentes de inversión y la necesidad de impulsar la integración regional y sub regional en el área Latinoamericana;
- 9). Su contribución al desenvolvimiento de las zonas o regiones de menor desarrollo económico relativo;
- 10). No ocupar posiciones monopolísticas en el mercado

do nacional;

11). La estructura de capital de la rama de actividad económica de que se trate;

12). El aporte tecnológico y su contribución a la investigación y desarrollo de la tecnología en el país;

13). Sus efectos sobre el nivel de precios y la calidad de la producción;

14). Preservar los valores sociales y culturales del país;

15). La importancia de la actividad de que se trate, dentro de la economía nacional;

16). La identificación del inversionista extranjero con los intereses del país y su vinculación con centros de decisión económica del exterior; y

17). En general, la medida en que coadyuve al logro de los objetivos y se apegue a la política de desarrollo nacional.

El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.- La Ley Establece el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras bajo la dirección del Secretario Ejecutivo de la Comisión (artículo 24).

En el Registro deberán inscribirse (artículo 23):

1). Las personas físicas o morales extranjeras que -

realicen inversiones reguladas por esta Ley;

2). Las sociedades mexicanas en cuyo capital participen las personas a que se refiere el artículo 2o. de la Ley;

3). Los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por esta Ley;

4). Los títulos representativos de capital que sean de propiedad de extranjeros o estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisiones; y

5). Las resoluciones que dicte la Comisión.

El Reglamento determinará la organización del Registro y establecerá la forma y términos en que deberá proporcionarse la información.

El establecimiento del Registro obedece, según la exposición de motivos, al propósito de dar autenticidad a los actos relacionados con esta materia de inversiones extranjeras y al objetivo de recabar una información completa y permanente del comportamiento de las inversiones extranjeras en el país.

En el artículo 3o. transitorio se concede un plazo de 180 días contados a partir de la fecha en que entre en vigor la Ley para que las personas obligadas a hacerlo se inscriban en el Registro Nacional de Inversiones Extran-

jas.

Equiparación de la inversión hecha por los inmigrados con la inversión mexicana.- En el artículo 6 de la Ley establece "Para los efectos de esta ley, se equipará a la inversión mexicana la que efectúan los extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados, salvo cuando por razón de su actividad se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior". Con excepciones en: "Esta disposición no se aplicará en aquellas áreas geográficas o actividades que estén reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que sean materia de regulación específica". Y en su tercer párrafo dice: "La condición y actividades de los inmigrantes quedarán reguladas por las disposiciones de la Ley General de Población".

VIII.- CLASIFICACION DE LA INVERSION EXTRANJERA.

Desde muy diferentes ángulos pueden ser clasificadas las inversiones extranjeras, la más usual y tradicional de las clasificaciones es aquella que hace referencia a la inversión extranjera directa en oposición a la inversión extranjera indirecta.

19

Ricardo Méndez Silva llama inversión directa "al desplazamiento de capital por personas privadas para emprender negocios en el exterior". En esta inversión hay un "control de inversionista sobre la marcha de los negocios".

El mismo autor determina que la inversión indirecta es "la que se celebra fundamentalmente a través de préstamos, entre organismos públicos, o entre gobiernos", en éstas también incluyen "las emisiones de títulos y sus colocación en el mercado de valores de otro Estado que es el que realiza la inversión al adquirirlos".

Se caracteriza la inversión directa por la manera en que se colocan los caudales. El inversionista establece, adquiere o participa en los rendimientos de una -
=====

19 "El Régimen de las Inversiones Extranjeras en México", U.N.A.M., 1969, pag. 13.

empresa con actividades en el país huésped.

En la inversión indirecta, el tenedor de capital no interviene en los negocios del exterior, se concreta a - colocar su capital mediante la celebración de emprésti-
tos o a través de la adquisición de títulos financieros. La erogación del capital la realiza el Estado huésped -- por medio de gasto público o por medio de financiamiento a empresarios locales.

Por cuanto al destino de las inversiones extranje--
ras directas o sea, respecto de los renglones en que sue-
len aplicarse. Ricardo Méndez Silva ²⁰ menciona las in--
versiones directas clásicas que eran las orientadas a in-
dustrias o actividades extractivas y cuya finalidad es -
realizar exportaciones a los países industrializados y -
por tanto acaparar fuentes de producción, y materias pri-
mas en beneficio del crecimiento industrial del país de
donde proceden las inversiones. A continuación se refie-
re a las inversiones productivas que se canalizan hacia
industrias manufactureras, de transformación que represen-
tan una aportación a la industrialización del país y a su
desarrollo económico. Los economistas suelen hacer refe-
=====

20 Ob. cit.

rencia a una evolución en el destino de las inversiones
extranjeras directas, las que hasta el final de los años
veintes, según Adolfo Dorfman ²¹ "se dirigían casi exclu-
sivamente a la producción de materias primas y alimentos
para la exportación" y hacia el año 1939 "comienza a no-
tarse una tendencia nueva que ha recibido el nombre de -
"migración de industrias".

En México desde 1955 las posiciones cautelosas ha-
cia la inversión extranjera directa -que se habían mani-
festado al iniciarse el gobierno del presidente Ruiz Cor-
tinez- donde fueron abandonados y la balanza se inclinó
hacia una política de amistad y confianza hacia ellas.
Un indicador de ésto fué la actuación de la delegación -
mexicana en la Primera Conferencia Interamericana de In-
versiones celebrada en Nueva Orleans a finales de febre-
ro de ese mismo año. ²²

Se acudió a la reunión con el fin de "probar aquí el
campo propicio que es México para la inversión de capita-
les extranjeros ²³. Estas suposiciones se confirmaron - -

cuando la delegación mexicana se refirió con entusiasmo -
=====

21 "La Industrialización en la América Latina y la Políti-
ca de Fomento". Fondo de la Cultura Económica, México,
pag. 188.

22 "Reseña de la Primera Conferencia Interamericana de In-
versiones celebrada en Nueva Orleans", en Comercio Ex-
terior, México, marzo 1955, pags. 95-96.

23 Idem.

a la colaboración de los inversionistas extranjeros para el desarrollo de la industria mexicana. Mientras se celebraba la reunión, el titular de la (entonces) Secretaría de Economía y el de Hacienda y Crédito Público hicieron declaraciones sobre la política del gobierno hacia las inversiones extranjeras; mantuvieron los principios tradicionales sobre la participación del capital nacional (sin insistir en la participación mayoritaria), así como sobre la conveniencia de que el capital extranjero no absorviera las empresas mexicanas ya establecidas.

En 1956, en su informe anual al Congreso de la Unión, el Presidente Ruiz Cortínez, aceptando el principio de función benéfica de la inversión extranjera señaló:

"El capital nacional conviene que se sumen para obras de trascendencia y beneficio colectivo inmediato -- las aportaciones del capital extranjero respetuoso de nuestras leyes..."

Durante los años comprendidos entre 1955 y 1958 las inversiones extranjeras directas se incrementaron en más

=====
24. "Aspectos Económicos del Informe Presidencial", en Comercio Exterior, México, 1956, pag. 399.

de un millón de dólares al año, dirigiéndose, principalmente, a las actividades industriales.

Ricardo Méndez Silva, desde el punto de vista de la existencia de condiciones en la inversión extranjera, se refiere a inversiones atadas o libres. Inversión Atada es la que está sujeta a la condición de que "en un de terminado porcentaje, el crédito se destine a la adquisición de mercancías o equipo en el país que otorga el crédito". La Inversión Libre queda a disposición del país para aplicarse sin condiciones. Esta clasificación corresponde a la inversión indirecta.

Desde el ángulo del rendimiento que produzca la inver-
sión en el exterior, puede hacerse alusión a inversio-
nes de alto rendimiento cuando las utilidades son consi-
derablemente mayores al valor del interés en el mercado
del dinero, de rendimiento normal cuando hay una equiva-
lencia con el valor de interés y de bajo rendimiento - -
cuando la utilidad es menor al valor del interés. Tam-
bién hay inversiones sin rendimiento cuando el objetivo
de ellas es proporcionar auxilio altruista a países en -
=====

25 Pellicer de Brody, Olga. "Las Empresas Transnaciona-
les en México", Colegio de México, 1974, pag. 92
26 Ob. cit., pag. 14.

desarrollo económica infimo y existen también inversiones sin rendimiento para ejercer una hegemonía política en lo que suele denominarse el "colonialismo económico".

Por lo que hace al beneficio obtenido en el país receptor de las inversiones extranjeras éstas pueden ser - de gran beneficio, de beneficio relativo, sin beneficio y de carácter perjudicial.

En cuanto a su origen, las inversiones extranjeras pueden proceder de un solo país predominantemente o de varios países. De empresas privadas o empresas públicas extranjeras de Organismos Internacionales, de gobiernos extranjeros y aún de personas físicas o morales nacionales pero ligadas con el extranjero.

IX.- POSTURAS ANTE LA INVERSION EXTRANJERA EN OTROS ESTADOS.

Es particularmente importante señalar que la pre -- sión de los grandes países imperialistas, no se deja sentir con la misma fuerza en todos los países subdesarrollados; como consecuencia, las actitudes adoptadas frente a la inversión extranjera, varía.

A) BOLIVIA. Régimen Jurídico.- Las inversiones de capital extranjero en Bolivia están reguladas por la Ley Número 48, de 16 de diciembre de 1960, denominada Ley de Fomento y Estímulo a las Inversiones. La presente Ley consta de cinco títulos que contienen un total de 22 artículos. Se distingue como su propio nombre lo indica, por seguir una política de abierto estímulo a las inversiones extranjeras.

Situación de Inversionista Extranjero en Bolivia. - Dentro de la Constitución Política de Bolivia así como en las demás leyes secundarias del país, no existe ninguna distinción que derive de la calidad de nacional o extranjero de una persona. La más fiel interpretación de los preceptos constitucionales en esta materia lo constituye el artículo tercero del Decreto Ley de agosto 2 de 1937 al decir que todos los extranjeros en Bolivia están

investidos de los mismos derechos y garantías que los na
27
cionales .

Concepto de Capital Extranjero.- La fracción c) del artículo segundo de la Ley de Fomento y Estímulo de las Inversiones, ofrece el concepto de inversión extranjera, que se ha recogido en este ordenamiento (Méndez Silva, -
28
R.): "...se considera inversión de capital aquella que tienda a producir bienes de capital, servicios, introducir técnicas y se incorpore a sociedades u otros modos - de empresas nacionales ya existentes o a crearse".

El mismo artículo hace una enumeración de las formas en que puede ingresar el capital extranjero a Bolivia:

a) en oro, divisas y créditos debidamente calificados;

b) en plantas, equipos y maquinarias, sus repuestos y accesorios, materias primas, patentes y marca de fábrica y, en general, en bienes de producción.

Beneficios.- La Ley de Fomento y Estímulo a las Inversiones, clasifica los bienes y garantías que otorga en generales y especiales.

=====
27 Uriquidi, Carlos Walter. Aludido por Ricardo Méndez Silva en su obra ya citada, pag. 55

28 Ibídem, pag. 55.

El título segundo habla de los beneficios generales y contiene una serie de disposiciones que otorgan al inversionista extranjero atractivos beneficios, relativos a exención de impuesto, reinversión, libre convertibilidad de la moneda, etc. Se destacan a condición los beneficios más interesantes:

a) reducción de un 50% de los impuestos que gravan las rentas de las sociedades anónimas, cuando aquellas se reinvierten en el activo fijo de la empresa;

b) otorgamiento a la reinversión de utilidades del mismo régimen, concedido al capital original;

c) exención por un lapso de cinco años de todo nuevo impuesto directo que fuese creado con posterioridad al registro de la inversión que afecta al capital, a sus rentas o a la propiedad de bienes inmuebles de la empresa;

d) garantía de libre disponibilidad y convertibilidad en moneda extranjera para la amortización de capital invertido y para las utilidades;

e) liberación total de los derechos de importación de equipo, maquinarias y accesorios.

El título tercero habla de los beneficios especiales. Estos se otorgan a empresas que utilicen materia -

prima nacional, o produzcan mercadería sustitutivas de las importadas.

Entre los beneficios especiales de mayor interés encontramos los siguientes:

a) liberación total de derechos de importación de materiales, repuestos, combustibles y las materias primas que empleen o consuma la empresa y que no se produzcan en el país en cantidad suficiente;

b) ampliación hasta diez años de los beneficios comprendidos en el título segundo (beneficios generales); y

c) reducción de impuesto que gravan la propiedad inmueble y exención de los de transferencia de estos bienes para la adquisición destinada exclusivamente a las plantas, instalaciones y oficinas propias de la empresa.

Limitaciones.- Las limitaciones existentes en el sistema jurídico de Bolivia a las inversiones provenientes del exterior son en extremo reducidas. Puede afirmarse, en términos generales, que se concretan a aquellas obligaciones que tienen que llenar las inversionistas extranjeros, para que el Estado boliviano tenga conocimiento y control de su actividad.

El artículo 21 de la Constitución señala una de las pocas limitaciones que existen en Bolivia para el capi-

tal extranjero, al establecer que dentro de una franja de 50 kilómetros a lo largo de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir bajo ningún título, tierras, o el subsuelo directa o indirectamente, individual o colectivamente bajo pena de perder ese derecho en beneficio de la nación.

Otra limitación la contiene el artículo 20 Constitucional que ha incorporado la Cláusula Calvo al señalar que tanto las personas morales como las personas físicas extranjeras, están sujetas a las leyes de Bolivia y que en ningún caso pueden invocar un trato especial o solicitar la protección diplomática de su país de origen.

En el renglón de la minería, específicamente las minas de estaño, fueron nacionalizadas a raíz del movimiento social que tuvo lugar en 1952.

Los gobiernos extranjeros no pueden estar asociados a sociedades bolivianas que se dediquen a la construcción de vías férreas o a la explotación petrolera, salvo convenios internacionales en contrario.

En el aspecto laboral y de acuerdo con el Decreto Supremo de 2 de febrero de 1937 apunta que cuando menos el 85% de los empleados de una empresa deben ser de nacionalidad boliviana.

Expropiación.- Al contrario de lo que sucede en la mayoría de los países latinoamericanos, en Bolivia -- existen disposiciones especiales que regulan la expropiación de inversiones extranjeras que se acojan al régimen general de la Ley de Fomento y Estímulo a las Inversiones. Sobre este particular dice el artículo tercero: "Estas inversiones no serán objeto de expropiación y merecerán del poder público un especial tratamiento de estímulo, fomento y cooperación". y agrega el mismo artículo " Si, excepcionalmente, por causa de alto interés nacional fuera indispensable la expropiación, sólo se hará previo pago de su valor en moneda en que se hizo la inversión".

Este artículo recoge una tendencia de estímulo y fomento a las inversiones, ya que se traduce en una modificación del régimen contenido en la Constitución en el artículo 19 que apunta lo siguiente: "...La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando no llene -- una función social calificada conforme a la ley y con justa indemnización". Como podemos ver, la Constitución habla de justa indemnización, mientras que la Ley de Fomento y Estímulo a las Inversiones establece necesariamente para la expropiación de las inversiones extranjeras acogidas a este régimen, el previo pago.

Sociedades Mercantiles con capital extranjero.- Los extranjeros pueden participar en las mismas condiciones y circunstancias que los nacionales en las sociedades -- mercantiles de Bolivia. La legislación de Bolivia con-- tiene todas las formas clásicas de sociedades, siendo la Sociedad Anónima y la Sociedad de Responsabilidad Limita da, las dos formas sociales más importantes, por medio - de las cuales se canaliza la inversión extranjera.

El capital extranjero puede participar en las socie dades mercantiles a través de dos posibilidades:

a) como una sociedad filial de una sociedad extran jera; y

b) como una sociedad mercantil constituida en Boli via.

Organo de Aplicación de la Ley.- La Ley que nos ha ocupado creó el Comité Nacional de Inversiones, que está integrado por el ministro de Economía Nacional, el minis tro de Hacienda y Estadística, el presidente del Banco - Central de Bolivia y un representante de la Junta Nacio nal de Planteamiento. La Ley señala que este Comite se debe integrar también con aquellos ministros de Estado a cuyos portafolis corresponda en cada caso la actividad objeto de la inversión.

La ley establece que la labor del Comité es meramente de carácter informativo y de cooperación al inversionista.

Entre las atribuciones del Comité Nacional de Inversiones destacan por su interés, las siguientes:

a) proponer la concesión de beneficios que previene la Ley;

b) procurar la orientación productiva de las inversiones de acuerdo con las necesidades del desarrollo económico nacional:

c) organizar las estadísticas de las inversiones; y

d) negociar tratados internacionales para eliminar o reducir la doble tributación.

B) EL SALVADOR. Régimen Jurídico.- El régimen jurídico que se aplica a las inversiones extranjeras, está determinado por la Ley de Control de Transferencias Internacionales del 30 de mayo de 1961, dictada por el Decreto número 146; por el Decreto número 589 de 28 de mayo de 1964 que contiene las adiciones a la Ley de Control de Transferencias Internacionales y las disposiciones contenidas en la Ley de Fomento Industrial, reformada el 24 de diciembre de 1961.

El artículo primero de la Ley de Control de Transferencias Internacionales señala su objetivo al decir - "...regular las transferencias internacionales de fondos que se efectúan del país hacia el exterior o del exterior hacia el país, con el objeto de controlar los movimientos internacionales de capital".

Es el Reglamento de esta Ley, el que determina en una forma más específica, el régimen al que está sujeto el capital extranjero que se interna a El Salvador.

Todas las situaciones que no están previstas por el Reglamento, deben ser resueltas (según lo dice su artículo 54) por la Junta Directiva del Banco Central.

Situación del capital extranjero en El Salvador.- El capital extranjero tiene en El Salvador las mismas garantías, los mismos derechos y las mismas obligaciones que el capital nacional.

Concepto de capital extranjero.- El artículo 36 -- del Reglamento define el concepto de capital extranjero de la manera siguiente: "Para los efectos de este reglamento, la expresión "Capital extranjero" comprende el capital proveniente y originado fuera de El Salvador, -- perteneciente a personas naturales o jurídicas, extranjeras o nacionales, que residan permanentemente en el ex-

terior y que consista en:

a) divisas extranjeras:

b) maquinaria agrícola, industrial o minera; equipos, herramientas, instrumentos accesorios, repuestos y materias primas necesarias para la instalación y funcionamiento de empresas agrícolas, industriales o mineras;

c) activos intangibles, como patentes, licencias, -- marcas de fábricas y servicios, lo mismo que arrendamiento de equipo;

d) préstamos en divisas extranjeras, con plazos no menores de un año, concedidos a favor de personas o compañías domiciliadas en El Salvador, y fondos en moneda extranjera, destinados a ser invertidos en la adquisición de obligaciones emitidas por las mismas; y

e) ganancias no distribuidas provenientes de capital extranjero, invertido en el país".

Registro.- El capital extranjero que ingrese a El -- Salvador debe ser inscrito en un Registro Especial.

Para realizar el registro del capital extranjero se deben llenar determinados requisitos, como la comprobación del valor real de la maquinaria o de los valores intangibles que se internen.

El artículo 39, también en relación con el registro dice lo siguiente:.

"El registro del capital extranjero se debe hacer - en la moneda del país de origen y las operaciones de cambio que se realicen con motivo de su ingreso al país o - egreso del mismo se efectuarán al tipo que corresponda a la fecha de la operación".

Beneficios.- El artículo 40 del Reglamento que estamos estudiando, concede determinados beneficios al capital extranjero que encierran una política inteligente, - pues se obliga a dicho capital a invertir en El Salvador con un sentido de permanencia y no motivado por un afán de aventura.

a). Libre remisión de las utilidades netas, hasta -- por una cuantía no superior al 10% anual del capital registrado, excepto aquellos casos en los que el ministerio de Economía hubiera autorizado un porcentaje superior;

b). Libre remisión de fondos por amortización de inversiones, hasta la cuantía autorizada en cada caso por - el Departamento, y libre remisión de fondos supervivientes de la venta de los activos de las empresas, en una cuantía que no sea superior al valor de la inversión registrada.

Sociedades mercantiles con capital extranjero.- No - existe ninguna limitación en las leyes de El Salvador en lo referente a discriminar sociedades mercantiles cuyo capital sea de origen extranjero.

El capital extranjero puede participar en las sociedades mercantiles de El Salvador a través de dos posibilidades: a) como una sociedad filial de una sociedad extranjera, o, b) como una sociedad mercantil constituida en El Salvador.

Expropiación.- El régimen aplicable a la inversión extranjera en materia de expropiación deriva del artículo 138 de la Constitución de 1950 en el que se señala que la expropiación procede por causa de utilidad pública o de interés social y previa una justa indemnización. Sólo en determinadas circunstancias que indica la propia Constitución, como en caso de guerra o calamidad pública, o cuando la expropiación se realice en beneficio de determinadas actividades económicas o sociales, la indemnización podrá ser a posteriori.

El mismo artículo constitucional prohíbe la confiscación de bienes.

Órgano de ejecución de la Ley y del Reglamento.- Según el artículo 6 de la Ley de Control de Transferencias Internacionales, la aplicación de la misma y de su reglamento, corresponde al Banco Central de Reservas.

El artículo 7 de la Ley señala al Ministerio de Economía y al Banco Central como órganos facultados para --

dictar medidas necesarias que exijan el cumplimiento de las disposiciones generales.

Corresponde al Ministerio de Economía aprobar el ingreso del capital extranjero que se realice de conformidad con el artículo 36.

El artículo 2 del Reglamento de la Ley de Control y Transferencias Internacionales advierte que este Reglamento debe ser ejecutado por el Banco Central de Reservas a través de un Departamento de Control de Cambios que se creó para tal efecto. El artículo 3 del Reglamento contiene la integración del Departamento y sus atribuciones.

Convenios Internacionales.- La República de El Salvador, celebró con el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica un acuerdo sobre garantía a las inversiones privadas en lo relativo a la inconvertibilidad y a la expropiación de las mismas. Este acuerdo fué firmado el 29 de enero de 1960.

En algunos países latinoamericanos se limita la inversión extranjera en determinados renglones económicos. México es el país donde este tipo de medidas son más numerosas.

TERCERA PARTE
EL FIDEICOMISO

SUMARIO:

- X.- Antecedentes históricos
- XI.- Naturaleza Jurídica
- XII.- Distinción frente a otras Instituciones
Jurídicas.
- XIII.- Terminación de la relación fiduciaria.

X.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

A). El Trust.- En Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica ha tenido gran desarrollo y singular importancia la institución del "trust". En su aspecto jurídico, el "trust" ha sido definido como "una obligación de equidad, por la cual una persona llamada "trustee", debe usar una propiedad sometida a su control (que es llamada "trust property"), para el beneficio de personas llamadas "cestui que trust". Esta definición es, esencia, adoptada por los tratadistas de habla inglesa. Esta relación fiduciaria o de equidad ha sido utilizada en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica para los más diversos fines; y en los Estados Unidos de Norteamérica, su aplicación se ha incrementado, en el último siglo, principalmente en la práctica bancaria se utiliza para formar fundaciones de caridad, para administrar bienes con una finalidad determinada (las personas que desean retirarse de los negocios ponen sus propiedades en trust): para evitar juicios sucesorios, para formar pa-

29 Sir Arthur Underhill. "The Law Relating to Trust and Trustees", 9a. Edic. Londres, 1939, pag. 3 y sig.

30 Conf. George Gleason Bogert. "The Law of Trust and Trustees", Vol. 1, Kansas City, 1951, pag. 1 y sig.

trimonios que sirvan de garantía a la creación de valores mobiliarios, etc.

El trust, como un negocio de confianza, derivado de los antiguos "uses", que podría prestarse para ocultaciones y fraudes, sufrió en Inglaterra y en los Estados Unidos de Norteamérica muchas vicisitudes; pero su práctica se extendió tanto, que hoy puede considerarse definitivamente admitido en dichos países. Los Estados Unidos de Norteamérica dieron un gran impulso al trust, al extender su aplicación a la actividad bancaria.

Los grandes éxitos de los bancos fiduciarios norteamericanos, y la inversión de capital norteamericano en México, proyectaron sobre nuestro país la institución --
31
del trust, expresa Rabasa al respecto: "pero el antecedente más notable de la aplicación del trust o fideicomiso angloamericano, con efectos jurídicos en México... -- es indudablemente el caso de la constitución de los Ferrocarriles Nacionales de México y el Convenio subsecuente para financiarla mediante la deuda contraída por los mismos ferrocarriles, con garantía de hipoteca otorgada en forma de fideicomiso sobre todos sus bienes y dere--

=====

31 Velasco, Emilio. "Los instrumentos de Trust y los Ferrocarriles Nacionales". Revista Gral. de Derecho y Jurisprudencia, México, 1932, Tomo Tercero, pags. 383 y ss.

chos, aún los ubicados dentro del país... Así que, en --
consolidación y fusión de los Ferrocarriles de México me
diante emisión de bonos colocados en el extranjero, por
instituciones fiduciarias norteamericanas, que surte sus
efectos dentro del país, gravando bienes raíces y mue--
bles ubicados en él, a favor de los fiduciarios, como a--
creedores hipotecarios, y en beneficio de los tenedores
de las obligaciones emitidas".³²

B). El Fideicomiso.- "El fideicomiso, es una nueva
acepción que le ha sido atribuida, es la institución ju--
rídica que en diversos sistemas legales hispanoamerica--
nos, entre ellos el de México, trata de llenar las fun--
ciones que en los países del common law: Inglaterra, Es--
tados Unidos de Norteamérica y los integrantes de la Co--
munidad Británica de Naciones, son desempeñadas por el -
trust".³³

La Reglamentación actual del fideicomiso y de las o
peraciones fiduciarias las encontramos en la Ley General
de Títulos y Operaciones de Crédito (Diario Oficial 27 -

=====

32 Rabasa, Oscar. "El Derecho Angloamericano. Estudios
Expósitivo y Comparado del Common Law". Fondo de Cul
tura Económica.- México, 1949, págs. 448 y ss.

33 Batiza, Rodolfo. "El Fideicomiso". Edit. Porrúa, ---
1976, p. 19.

de agosto de 1932) y en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (Diario Oficial - 31 de mayo de 1941).

Los antecedentes legislativos que precedieron a la reglamentación en vigor: la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1942, la Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926 y la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del mismo año, incluyendo también los proyectos que se han formulado en la materia, o sea el Proyecto Limantour de 1905, el Proyecto Creel de 1924 y el Proyecto Vera Estañol de 1926. Saliendo del marco jurídico nacional, tendrá que hacerse referencia obligada al Proyecto de Ley sobre Fideicomisos de 1920, preparado por el jurista panameño doctor Ricardo J. Alfaro, que en forma decisiva actuó sobre nuestras leyes, y habra de reconocerse una aportación doctrinaria que influyó muy de cerca en el concepto de fideicomiso acogido en la ley vigente: la interpretación de trust que elaboró el autor francés Pierre

34

Lepaulle.

=====
34 Lapaulle, Pierre. "De la Nature du Trust". Journal du Droit International, 54a. Année-Julliet-Octobre, 1927, Traducción hecha por el Lic. Pablo Macedo. Revista General de Derecho y Jurisprudencia, México, 1932, Tomo Tercero.

En su calidad de negocio típico, distinto de otros - negocios, el fideicomiso aparece en 1932, en la vigente Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Es bajo la vigencia de esta Ley cuando el fideicomiso alcanza la gran difusión que ha logrado en la práctica bancaria (pues, la Ley de Instituciones de Crédito de 1942 hizo referencia a él sin reglamentarlo, y la ley sobre la misma materia, de 1926, que lo reglamentó como un mandato - irrevocable.).

XI.- NATURALEZA JURIDICA

Doctrinalmente al fideicomiso suele confundirse - con los negocios fiduciarios, siguiendo a la doctrina an
35 gloamericana. Se distinguen entre sí estas dos institucion
36 ciones en que:

a). El negocio fiduciario es un negocio complejo, - atípico, compuesto de dos negocios típicos cuyos efectos son contradictorios. El primer negocio es real, exteriorizado, efectivamente realizado por las partes, y el segundo negocio, que destruye entre las partes los efectos del primero, es un negocio oculto, que sólo tiene eficacia interna entre las partes. Por ejemplo: se transfiere la propiedad para fines de garantía. El negocio traslativo será válido; pero el acreedor deberá devolver la propiedad al deudor, cuando éste pague su deuda.

b). El fideicomiso es un negocio típico. Es un negocio único, no compuesto de dos negocios, y cuyos efectos derivan del acto constitutivo o de la ley, no de relaciones internas y secretas, que en el fideicomiso deben considerarse prohibidas (art. 359 fracc. I L.G.T.O.C.).

35 Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. "Curso de Derecho Mercantil", México 1947, tomo II, pág. 531, Pintado Rivero, José, "Derechos y Obligaciones del Fiduciario", México 1952, pág. 54.

36 Cervantes Ahumada, Raúl. "Títulos y Operaciones de Crédito" Ed. Herrero, S.A., México 1972, Pags. 290 y 291.

Por tanto, el fideicomiso tiene con el negocio fiduciario una diferencia radical de estructura, R. Batiza³⁷ dice: "el fideicomiso es un acto jurídico reglamentado por el derecho positivo, un vínculo único con validez y eficacia idénticas entre las partes y frente a terceros".

En sentido limitado, se ha hecho la reserva de que el fideicomiso se presenta normalmente como un acto intervivos, caso en que su declaración es de inmediato obligatoria para él, ya que no puede revocarla si no se reserva expresamente tal dificultad, ni puede modificarla sin el consentimiento del fideicomisario. Estas consecuencias (se dice) son independientes de las aceptaciones del fiduciario y del fideicomisario que, por tanto no son manifestaciones de voluntad esenciales para la integración del negocio jurídico. La adhesión del fiduciario a las normas establecidas por el acto constitutivo y la aceptación del cargo (conclúyese) son condiciones jurídicas para la ejecución del fideicomiso pero no para su perfección jurídico (Cervantes Ahumada, R.: "El acto --³⁸ constitutivo del fideicomiso es siempre una declaración unilateral de voluntad...puede ser que el fideicomiso --

37 Ob. cit. pág. 133

38 Ob. cit. pág. 289

se contenga dentro de un contrato; pero no será el acuerdo de voluntades lo que constituya al fideicomiso sino - que éste se constituirá por la voluntad del fideicomitente").

39

R. Batiza, con respecto a la anterior teoría dice - que: "La pretendida naturaleza de acto unilateral que se quiere dar al fideicomiso carece de base jurídica y la declaración correspondiente no pasa de ser una simple oferta o policitud, que puede tener carácter de irrevocable, modalidad que no altera en forma radical los principios del derecho común en la materia (arts. 104-1811 -- del Código Civil)".

"Esta situación -prosigue diciendo- se da incluso en los fideicomisos oficiales, aquellos en que el Gobierno Federal es fideicomitente, que podrían estimarse como actos obligatorios de autoridad por provenir de leyes, decretos, acuerdos presidenciales o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y en que la subordinación del fiduciario (casi invariablemente instituciones nacionales de crédito) frente al fideicomitente, les podría dar carácter unilateral. Estos fideicomisos son también de na-

39 Ob. cit. pág. 135.

40 Ibidem, pág. 149 (Nota núm. 255).

turaliza contractual, ya que su existencia jurídica está condicionada a la celebración del contrato de fideicomiso. Con respecto a estos últimos (fideicomisos oficiales) afirma Batiza ⁴⁰ que "En contraste con la situación que priva en México, ni en los Estados Unidos, ni en Inglaterra el poder público parece recurrir al trust en -- forma apreciable".

"Consecuentemente, ni uno ni otro de los argumentos a ⁴¹ los que recurre BATIZA -dice Domínguez Martínez- para fincar su opinión de que el acto constitutivo del fideicomiso es un contrato, producen los frutos deseados para satisfacer sus propósitos". Afirmando que "el fideicomiso, en su base constitutiva, es una declaración unilateral de voluntad y no sólo, sino además, que el contrato que se celebra entre el fideicomitente, fideicomisario, o juez de primera instancia del lugar por una parte y fiduciaria por la otra, tiene por objeto no la constitución - del fideicomiso, sino su ejecución".

Ciertamente, uno es el acto unilateral por el que el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito de-----

40 *Ibidem*, pág. 149 (Nota núm. 255).

41 Domínguez Martínez, Jorge A. "El Fideicomiso ante la Teoría General del Negocio Jurídico". Ed. Porrúa, S.A. México, 1975, 2a. edicc. pág. 48.

terminado, y otro, distinto, el contrato mediante el cual, aquél encomienda la realización de ese fin a una institución fiduciaria, la que acepta ejecutar todos los actos tendientes a su logro (art. 346).

"En ese acto unilateral constitutivo del fideicomiso, el fideicomitente puede abstenerse de designar nominalmente fiduciaria; en tal supuesto, el fideicomisario, o en su defecto el juez de primera instancia del lugar de la ubicación de los bienes, serán quienes la designen, y ésta aceptará, en su caso, su ejecución, sin que intervenga para la constitución del acto (art. 350). Así se explica que el fideicomiso pueda constituirse por testamento (art. 352), supuesto en el cual, abierta la sucesión del "de cujus", el albacea deberá contratar con la fiduciaria la ejecución del fideicomiso constituido por aquél; y no sólo eso, sino que como acto unilateral, cesará cuando no haya aceptación de fiduciaria alguna (art. 350)".

Así pues, uno es el acto constitutivo del fideicomiso por el que el fideicomitente afecta unilateralmente ciertos bienes a un fin determinado y otro, que sigue al primero, el contrato por virtud del cual la institución fiduciaria se obliga a realizar el fin para el que están -

afectados dichos bienes, a cambio de las compensaciones a que por ello tiene derecho conforme a la ley (art. 45 bis de la Ley Bancaria).

Dominguez Martínez dice que "el fideicomiso es un negocio jurídico ...es decir, en cuanto se refiere a su constitución implica un negocio unilateral y respecto a su ejecución, es de naturaleza contraactual", concluyendo que "el fideicomiso es un negocio jurídico, como especie de los acontecimientos jurídicos voluntarios y en oposición a los actos jurídicos en sentido estricto" --- (porque, "el negocio jurídico se caracteriza porque cuando se realiza la autonomía de la voluntad privada tiene un campo de libertad tan amplio para desplazarse, que le permite crear esas consecuencias, mientras que si se trata de actos jurídicos en sentido estricto, quienes los otorgan se someten lisa, llana e incondicionalmente, a las consecuencias preestablecidas en los ordenamientos ⁴² legales para ese suceso") .

En contraste con la naturaleza de institución de equidad que el trust reviste, y de derchos sucesorios desde un punto de vista práctico (los trust en su mayoría son

=====

42 Ob. cit. pag. 188 y Conclusiones (Primera parte), pag. núm. 241.

testamentarios), rasgos jurídicos que no han sido alterados por las "trust companies", el fideicomiso se adopto en México a través de la legislación bancaria y está regulado dentro de las operaciones de crédito, no en el Código Civil, convirtiéndose así, automáticamente, en un acto de comercio (art. 75, fracc. XIV del Código de Comercio y art. Primero, último párrafo de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

El efecto traslativo de dominio que produce el fideicomiso no puede asimilarse a la transmisión tradicional de derecho de propiedad, la que se produce, por ejemplo, mediante figuras jurídicas como la compra-venta, la permuta o la donación. En el fideicomiso, por principio, - la transmisión de propiedad opera para el solo efecto de que el fiduciario pueda realizar el fin que se le encomienda. Por eso decía Alfaro que el fiduciario no es - dueño absoluto: tiene sobre los bienes una propiedad fiduciaria, es decir, que su dominio está sujeto a las limitaciones impuestas por el fideicomiso.

La Suprema Corte de Justicia habla de "propiedad fiduciaria", de "dominio restringido" y de "dueño fiduciario" (Amparo Civil Directo Núm. 6160 de 1954, fallado el 27 - de abril, 1955, Ampara en revisión en materia de trabajo

Núm. 3308 de 1950. Sem. Judicial de la Federación, T. - CVIII, Vol. 2, pp. 1328-1329; y Amparo Civil en revisión Núm. 4298 de 1949. Sem. Jud. de la Federación, T. CIII, Vol. 2, pp. 1768-1773, respectivamente). En el amparo Dévora Mojarro, la ejecutoria expresó que: "Entre el fideicomitente y el fiduciario hay una relación de causa-habiencia dado que aquel transmite a éste el dominio de los bienes fideicometidos y al extinguirse el fideicomiso se opera la retransmisión del dominio de esos mismos bienes de la fiduciaria al fideicomitente por lo que no es suficiente la figura del mandato para explicar la capacidad jurídica del fiduciario para ejecutar los actos jurídicos que se le han encomendado, ya que no actúa en nombre de otro sino que ejecuta un derecho propio, en virtud de que tiene el dominio sobre los bienes afectados al fideicomiso...". (Amparo Directo 171'65.- José Re fugio Dévora Mojarro.- 13 de abril de 1967. Vol. CXXVI, Cuarta Sala, pag. 21 - Precedente, Quinta Epoca, tomo -- CXVIII, pág. 1083 -).

=====

43 Alfaro, R. "El Fideicomiso. Estudio sobre la necesidad y conveniencia de introducir en la legislación de los pueblos latinos una institución nueva, semejante al - trust del derecho inglés". Imprenta Nac. Panamá, 1920. pag. 68.

En el amparo Galindo Galarza, aunque no en forma tan categórica, pero que es suficiente para fundar nuestra -- afirmación, se indicó: "Conforme a los artículos 346, -- 351 y 356 de la Ley Gral. de Títulos y Operaciones de -- Crédito, se concibe al fideicomiso como una afectación - patrimonial a un fin cuyo logro se confia en las gestio- nes de un fiduciario, afectación por virtud de la cual - el fideicomitente queda privado de toda acción o derecho de disposición sobre los bienes fideicometidos, de los - cuales pasa a ser titular la institución fiduciaria para el exacto y fiel cumplimiento del fin lícito encomendado" (Amp. Directo 1355/67.- Jesus Galindo Galarza 30 de sep- tiembre de 1968. Vol. CXXXV, Cuarta parte, pag. 77).

XII.- DISTINCION FRENTE A OTRAS INSTITUCIONES JURIDICAS.

De modo igual a lo que acontece con el trust, institución que guarda analogías considerables con otras figuras jurídicas, el fideicomiso se asemeja a otros contratos, sobre todo el mandato y al depósito.

A.- Mandato.- Tanta es la semejanza del fideicomiso con el mandato, que se recordará cómo las leyes de -- 1926, inspiradas en el Proyecto Alfaro, lo definían como un mandato irrevocable y cómo la Suprema Corte no acertó en un principio a diferenciar entre sí a ambas figuras. La dificultad de la distinción deriva de la vaguedad de la misma ley, pero los antecedentes mediatos e inmediatos del fideicomiso, la doctrina que los interpeta y diversas ejecutorias de la Suprema Corte, coinciden en -- cuanto al criterio de distinción radica en la transmisión del dominio producida por el fideicomiso.

B.- Depósito.- Casi lo mismo puede decirse con respecto al depósito. Es cierto que en el fideicomiso, invariablemente en el que se constituya por acto entre vivos sobre presentes, hay una entrega material de la cosa; pero, a diferencia de la entrega que se hace por el depósito, en que sólo hay un cambio de posesión del depo

sitante al depositario (salvo en el llamado "depósito - irregular"), en el fideicomiso se produce un cambio en la propiedad, del fideicomitente al fiduciario.

C.- Estipulación a Favor de Tercero.- El art. 1868 del Código Civil prescribe que en los contratos se pueden hacer estipulaciones en favor de tercero, conforme a los siguientes artículos: "La estipulación hecha a favor de tercero hace adquirir a éste, salvo pacto escrito en contrario, el derecho de exigir del promitente la prestación a que se ha obligado. También confiere al estipulante el derecho de exigir del promitente el cumplimiento de dicha obligación (art. 1869). El derecho de --tercero nace en el momento de perfeccionarse el contrato, salvo la facultad que los contratantes conservan de imponerle las modalidades que juzguen convenientes, siempre que éstas consten expresamente en el referido contrato - (art. 1870). La estipulación puede ser revocada mien--tras el tercero no haya manifestado su voluntad de apro--vecharla. En tal caso, o cuando el tercero rehuse la -prestación estipulada a su favor, el derecho se considera como no nacido (art. 1871). El promitente podrá, salvo pacto en contrario, oponer al tercero las excepciones derivadas del contrato" (art. 1872).

El punto principal de contacto entre la estipulación a favor de tercero y el fideicomiso reside en el beneficio que a través de una y otro puede concederse a favor de una persona que no intervino en la constitución de la obligación original. Las diferencias, en cambio, son -- considerables: el fideicomiso es una relación jurídica -- autónoma que, por regla general, no surge incidentalmente dentro de un contrato; en el fideicomiso, a diferencia de la estipulación a favor de tercero, la revocación del fideicomitente no está condicionada a la aceptación del beneficiario; por último, la estipulación a favor de tercero supone la existencia de éste, en tanto que el fideicomiso puede constituirse a favor de los no nacidos y aun para finalidades del todo ajenas a las personas.

D.- Donación.- Podría pensarse que existe no únicamente analogía, sino identidad, entre la donación y el fideicomiso, cuando éste es resultado de una liberalidad. Pero es de observarse que la donación se refiere a bienes presentes sin que pueda comprender los futuros, -- restricción inaplicable del fideicomiso; por otra parte, interviene en el fideicomiso una persona, el fiduciario, que se interpone entre fideicomitente y fideicomisario,

lo que no ocurre respecto a donante y donatario.

El fideicomiso es una institución que no existía en nuestro derecho, que fue implantado por acto deliberado del legislador, y que si no revistiera caracteres diferenciales propios que lo separan y distinguen de figuras ya conocidas, su adopción hubiera implicado una duplicidad innecesaria, lo cual es inadmisibile.

XIII.- TERMINACION DE LA RELACION FIDUCIARIA.

El fideicomiso se extinguirá, según previene la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito (D. Oficial de 27 de agosto de 1932) en el artículo 357):

"I.- Por la realización del fin para el cual fue -- constituido". Este sería, por ejemplo, el caso del fideicomiso de garantía, cuando el deudor realice el pago del crédito garantizado.

"II.- Por hacerse imposible" el indicado fin. Por ejemplo, se constituye fideicomiso para atender a la educación de un menor, y el menor muere, o, que el fideicomiso se constituyera para el pago de una deuda y que ésta resultase ya cancelada o no existir por alguna otra - causa legal.

"III.- Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de veinte - años siguientes a su constitución". Pero si es precisamente la existencia del fideicomiso la que depende del - cumplimiento de la condición suspensiva, al hacerse ésta imposible o no verificarse dentro del término, es inadecuado hablar de extinción del fideicomiso. A lo más, po

drá decirse que se extingue la posibilidad de su existencia. Al respecto el distinguido profesor Cervantes Ahumada⁴⁴ dice: "En realidad, no se trata de un caso de extinción, sino de un caso en que el fideicomiso no habra llegado a tener existencia, por no cumplirse la condición de que dependa".

"IV.- Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto".

"V.- Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario".

"VI.- Por revocación hecha por el fideicomitente -- cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho -- al constituir el fideicomiso".

VII.- En el caso del párrafo final del artículo 350"; o sea cuando falta el fiduciario y no haya posibilidad de sustituirlo.

Al extinguir el fideicomiso, si en el acto constitutivo no se señaló a los bienes fideicometidos ulterior destino, dichos bienes revertirán al fideicomitente.

=====
44 Ob. cit. pág. 297.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El concepto de extranjero se obtiene de una deducción negativa: es el que no es nacional. El orden público de un Estado exige que debe vigilarse, restringirse y en algunos casos prohibirse la actividad de extranjeros en determinados campos. Nuestro Derecho Positivo esa posición, pero esto no quiere decir un rechazo al extranjero, sino únicamente asegurar que las actividades y derechos de los extranjeros, no puedan, en ningún momento y bajo ninguna circunstancia atentar contra la soberanía nacional.

SEGUNDA.- La inversión extranjera es positiva, y en algunos casos necesaria para los países, que como México, se encuentran en el proceso de vía de desarrollo. Pero al igual que la situación del extranjero, ésta debe regularse, para que sea atractiva y justa a las dos partes; al inversionista extranjero y al país receptor de la inversión. Considero que ambas partes deben de tener garantías, la inversión extranjera para que sea recuperable y productiva y para que el país receptor de la inversión extranjera tenga la garantía de que la inversión no será utilizada en intereses contrarios a su economía.

TERCERA.- La aprobación por parte del Congreso de la Unión de la creación de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera es uno de los logros más importantes llevados a cabo por la pasada administración, y es de gran trascendencia para el desenvolvimiento e independencia económica del país.

CUARTA.- El fideicomiso es un instrumento legal de gran flexibilidad, que permite adaptarlo a los más diversos negocios jurídicos. Posee, por su estructura, y como característica principal, la seguridad y confiabilidad, que asegura la vigilancia sobre la institución fiduciaria. Esta característica invita a adoptar el fideicomiso cuando se requiera de mayor seguridad en la realización de cualquier negocio.

La invitación a tomar el camino del fideicomiso será mayormente aceptada cuando mayor sea, independientemente de su estructura, el aliciente fiscal que conserve el fideicomiso.

QUINTA.- Por medio del fideicomiso quedan sin efecto algunas restricciones o prohibiciones que en nuestro Derecho Positivo se encuentran para los extranjeros. Como ejemplo la utilización y el aprovechamiento de la zona prohibida como fideicomisario.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Arellano García, Carlos. "Derecho Internacional Privado". Editorial Porrúa, S.A., México, 2a. Edición. 1976.
- 2.- Alfaro, R. "El Fideicomiso". Estudio sobre la necesidad y conveniencia de introducir en la legislación de los pueblos latinos una institución nueva semejante al trust del Derecho Inglés. Imprenta Nacional Panamá, 1920.
- 3.- Barrera Graff, Jorge. "Inversiones Extranjeras". Edit. Porrúa, S.A. 1975
- 4.- Batiza, Rodolfo. "El Fideicomiso". Edit. Porrúa, S.A. Tercera edición, 1976.
- 5.- Cervantes Ahumada, Raúl. "Títulos y Operaciones de Crédito". Edit. Herrero. S.A. México, 1972.
- 6.- Díaz Dufoo, Carlos. "México y los Capitales Extranjeros". Lib. de la Vda. de Ch. Bouret. México, 1918
- 7.- Domínguez Martínez, Jorge A. "El Fideicomiso ante la Teoría General de Negocio Jurídico". Edit. Porrúa, S.A., México, 1975.
- 8.- Doñan, Adolfo. "La Industrialización en la América Latina y la Política de Fomento". Fondo de Cultura Económica, México.
- 9.- Lavin, José Domingo. "Las Inversiones Extranjeras". EDIAPSA, México, 1954.
- 10.- Mendez Silva, Ricardo. "El Régimen de las Inversiones Extranjeras en México". U.N.A.M
- 11.- Pintado Rivero, José. "Derechos y Obligaciones del Fiduciario". México, 1952.
- 12.- Rabana, Oscar. "El Derecho Angloamericano. Estudio Expositivo y Comparado del Common Law". Fondo de Cultura Económica, México, 1949.

- 13.- Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. "Curso de Derecho - Mercantil". Edit. Porrúa, S.A., México, 1947.
- 14.- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, S.A., México, Tomos I y II, 1961
- 15.- Siqueiros, José Luis. "Las Sociedades Extranjeras en México". Imprenta Universitaria, México. 1953.
- 16.- Siqueros, José Luis. "Síntesis del Derecho Internacional Privado". Instituto de Derecho Comparado, U.N.A.M., México, 1965.
- 17.- Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". 1800-1976. Edit. Porrúa, S.A., 7a. Edic., México.

T E S I S

El Fideicomiso en Zona Prohibida". Alvarez Narváez, Alfonso. U.N.A.M. 1975

"Régimen de la Propiedad Inmueble del Extranjero en México". Matute Ruiz, Juan Vicente. U.N.A.M. 1976.