

318509  
26  
250



**UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL**

**ESCUELA DE DERECHO**

**CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MEXICO  
1986 - 1991**

**"EL FIDEICOMISO COMO MEDIO DE ADQUISICION DE BIENES  
INMUEBLES POR EXTRANJEROS EN LA ZONA RESTRINGIDA Y SU  
TRAMITACION ANTE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES"**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**MARTHA PATRICIA DE LA ROSA MORA**

**ASESOR DE TESIS :**

**DR. CARLOS CASILLAS VELEZ**

**MEXICO , D.F., 1993**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

## INDICE

INTRODUCCION.....	I
CAPITULO I	

1. GENERALIDADES DEL FIDEICOMISO	
1.1. Antecedentes del fideicomiso en el Derecho Romano .....	2
1.2. Antecedentes del Fideicomiso en el Derecho Germánico .....	10
1.3. Antecedentes del fideicomiso en el Derecho Inglés .....	11
1.4. Antecedentes del fideicomiso en el Derecho Mexicano .....	14
1.5. Concepto del fideicomiso .....	19
1.6. Elementos personales del fideicomiso (sujetos) ...	21
1.7. Derechos y obligaciones .....	26
1.7.1 Del fideicomitente .....	26
1.7.2. Del fiduciario .....	28
1.7.3. Del fideicomisario .....	31
1.8. Comités Técnicos .....	32
1.9. Delegados fiduciarios .....	33
1.10. Formas de constitución del fideicomiso .....	35
1.11. Duración .....	35
1.12. Clacificación del fideicomiso .....	36
1.13. Causas de extinción del fideicomiso .....	41
1.14. Fines del fideicomiso .....	42
1.15. Materia del fideicomiso .....	43
1.16. Fideicomisos prohibidos .....	43

## CAPITULO II

2. ANTECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS DEL FIDEI COMISO EN ZONA RESTRINGIDA.	
2.1. Marco General .....	46
2.2. Leyes, Constituciones y Decretos .....	48
2.3. Decreto de colonización de los Estados de: .....	58
2.3.1. Tamaulipas .....	58
2.3.2. De Sonora .....	60
2.4. Primer antecedente de la Ley sobre Extranjería y Nacionalidad .....	60
2.5. El Imperio de Maximiliano .....	63
2.6. Promulgación de la Constitución de 1917 .....	67
2.7. Proyecto del Comité que agrupa a Diputados fuera de la Cámara .....	69
2.8. Diario de los Debates sobre el Artículo 27 Constitucional .....	70
2.9. Acuerdos y Decretos relativos a la Zona Restringida .....	73
2.10. Acuerdo de Manuel Avila Camacho de 1941 .....	74
2.11. Decreto del 29 de junio de 1944 .....	77
2.12. Decreto del 10 de octubre de 1970 .....	78
2.13. Decreto del 29 de abril de 1971 .....	80

## CAPITULO III

3. MARCO JURIDICO DE LA ZONA RESTRINGIDA	
3.1. Breves consideraciones sobre el Artículo 27 Constitucional .....	84

3.2. Comentarios sobre el Dominio Directo .....	91
3.3. Cláusula Calvo .....	95
3.4. Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 constitucional .....	101
3.5. Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera .....	102
3.6. El Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera .....	105

#### CAPITULO IV

4. POLITICAS DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES	
4.1. Generalidades .....	112
4.2. Autoridades encargadas de aplicar la Ley .....	113
4.3. Alcance y requisitos para la operación de los fideicomisos .....	114
4.4. Políticas que sigue la Secretaría de Relaciones Exteriores para la expedición de fideicomisos .....	119
4.5. Solicitud Permiso .....	122
4.6. Cesión de Derechos .....	124
4.7. Pre-registro .....	124
4.8. Fideicomiso de Garantía .....	125
4.9. Criterios para autorizar o no las actividades que que realicen en la Zona Restringida "las Instituciones de Crédito que adopten la Cláusula de Extranjería jería .....	132

## **ANEXOS**

<b>Anexo 1 .....</b>	<b>136</b>
<b>Anexo 2 .....</b>	<b>140</b>
<b>Anexo 3 .....</b>	<b>141</b>
<b>Anexo 4 .....</b>	<b>143</b>
<b>Mapa de la Zona Restringida .....</b>	<b>145</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>147</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>159</b>

## INTRODUCCION

La figura del fideicomiso se introduce en México en forma sustantiva, hace aproximadamente 50 años en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, habiendo sido ya mencionada con anterioridad en la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924 y en la Ley de Bancos de Fideicomiso del 30 de junio de 1926, siendo ésta última abrogada por otra del mismo nombre, la cual junto con la primera Ley (LGTOC) establecen el estatuto del Fideicomiso en México.

A través de dicha figura se permite superar algunas limitaciones operacionales que encontramos en nuestro derecho y muy específicamente en lo que respecta a la zona prohibida del país, que es el tema que nos interesa tratar en ésta tesis.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 27 fracción I, que el estado mexicano tiene la propiedad originaria de las aguas y tierras comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, (entre ellos extranjeros) constituyéndose así la propiedad privada y el imponer en todo tiempo las modalidades que dicte el interés público.

Podemos decir que una de las modalidades referidas en el párrafo anterior, que se impone a la propiedad privada, es con respecto a los extranjeros, especialmente en lo que toca a la parte final del Artículo 27 1er. párrafo que contiene la prohibición a estos, de adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de 100 Km. a lo largo de las fronteras y de 50 Km. a lo largo de las playas.

Esta modalidad es solamente temporal, como lo veremos a lo largo del trabajo y es sólo para la utilización y aprovechamiento de los bienes para lograr fines promocionales, industriales y turísticos.

La zona prohibida del país es de aproximadamente 14.052 Km., es decir, al rededor del 57.3 % del total del territorio nacional. Por lo que toca a la Península de Baja California, el porcentaje es de 3, 428 Km., una extensión muy grande y en donde más problemas se han encontrado, y por ende la zona más vigilada.

Como podremos ver en los antecedentes históricos, las precauciones que se han tomado, son debido a que la República Mexicana, ya en una ocasión perdió gran parte del territorio por razones semejante a las que existen actualmente en la Península de Baja California, es decir, por la gran cantidad de extranjeros que habitaban (y habitan) en las zonas

como fue el caso de Texas, California, Nuevo México, etc., y tratando de evitar que ocurra una vez más, es que la Secretaría de Relaciones Exteriores ha venido tomando medidas más severas , sin dejar por ello, de otorgar fideicomisos en estas zonas, pero buscando con ellos principalmente el desarrollo industrial y turístico de diversos puntos ubicados en las zonas fronterizas y litorales de nuestro país.

El acuerdo del 29 de abril de 1971 nos da las bases de la importancia del fideicomiso y las facultades de la S.R.E. en esta cuestión que serán materia de nuestra tesis.

El fideicomiso tiene la ventaja de permitir que entren a México, al parecer sin riesgo, lo cual es un progreso económico para nuestro país, así como el promover la creación y desarrollo de zonas principalmente turísticas. Pero por otro lado existen también inconvenientes como el que mencionamos en el párrafo anterior y que es el que gran número de extranjeros penetran a nuestro país a través de esta figura.

Un estudio realizado por la propia S.R.E., demostró que casi el 70 % del total de los fideicomisos concedidos por ella, se encuentran localizados en la ya referida Península de Baja California y que en los últimos años ha aumentado un 30 %.

Por eso es que proponemos que el marco legal sea revisado y más aún, ampliado para de esta manera da más facultades a la Secretaría de Relaciones Exteriores en esta cuestión.

Esta inquietud es debido al peligro que podemos llegar a correr si continuamos permitiendo el dominio a los extranjeros, aunque sea temporal ya que en el estudio realizado por la Secretaría se prevé que en el año 2000 aproximadamente la Península de Baja California quedará totalmente ocupada por extranjeros.

De esta manera se propone una revisión, una inspección a cada fideicomiso, sobre todo lo que toca a la Península de Baja California para verificar que los fideicomisos han ampliado y cumplen con los requisitos que la Secretaría de Relaciones Exteriores impone sobre todo en relación al monto y tiempo, es decir, que si se especificó que en un inmueble iba a invertir "x" cantidad en "x" tiempo se haya llevado a cabo e invertido lo establecido.

Es por eso que la creación de un cuerpo de inspectores es indispensable y es aquí donde la ley debe ampliar la facultad, que de cierta manera ya se encuentra regulada, para permitir que dicho cuerpo de inspectores pueda liquidar o cancelar u ordenar que esto se haga a través del fiduciario a los fideicomisos que no cumplieron con los requisitos.

## CAPITULO I

## CAPITULO I

### 1.GENERALIDADES DEL FIDEICOMISO

#### 1.1 Antecedentes del Fideicomiso en el Derecho Romano.

Durante el Derecho Romano, se conocieron dos figuras jurídicas que son antecedentes del fideicomiso actual.

Por un lado tenemos la *Fiducia*, es decir, aquella *mancipatio*, como una forma solemne de transmitir la propiedad que se hacía con obligaciones del *accipiens* quien la recibía de *remancipar*.<sup>(1)</sup>

Para algunos autores, la fiducia pertenece al grupo de los contratos reales, los cuales se perfeccionan con la simple entrega de la cosa materia de contrato, como lo era el mutuo, el comodato, la prenda, el depósito y posteriormente la hipoteca. Todavía más se ha considerado como una forma primitiva de la prenda o el comodato, cuando se realizaba para garantizar alguna obligación o únicamente para conceder el uso o goce temporal y gratuito del bien transmitido, en beneficio de quien lo recibía.<sup>(2)</sup>

(1) BRAVO Valdes Beatriz.- *1er. Curso de Derecho Romano*. Pag. 262 Apud. MESSINA Giuseppe.- *Negoti Fiduciarie. Scripti Giuridici*. Pag. 106

(2) Ad. Lit. VILLAGORDOA Lozano José Manuel. *Doctrina General del Fideicomiso*. Pag. 2

Esta fue la forma más solemne que se encontró en el Derecho Romano, de transmitir la propiedad, y que el *Traditio* no se usó, por carecer de fuerza translativa suficiente para enajenar con ánimo abstracto, cualquier clase de bienes.

Así, podemos hablar de dos clases de fiducias: la llamada "*cum amico*" y la "*cum creditare*". La primera se emplea para que la persona que recibía el bien lo usara y disfrutara gratuitamente, una vez realizados esos fines los devolvía el *tradens* (como observamos tiene gran semejanza con el comodato o préstamo de uso); por la *fiducie "cum creditare"* el deudor para garantizar su deuda transmitía determinados bienes a su acreedor una vez pagada la deuda.

La *fiducia cum creditore*, contrato de buena fé con el acreedor, implica la venta de una cosa por *mancipatio* o por *jure cessio* que hace el deudor al acreedor para garantizar el cumplimiento o pago de su crédito, seguido por un pacto de *fiducia*, es decir, de buena fé, por medio del cual el acreedor se compromete con el deudor a retransferirle, una vez que se le haya pagado, la propiedad de esa misma cosa.<sup>(3)</sup>

A través de esta operación, el acreedor, se hace propietario de la cosa, que retendrá hasta ser pagado, pudiendo reivindicarla.

(3) BRAVO Valdes, Beatriz.- *Op. Cú.* Pag. 262

aun contra el deudor, en caso de no ser pagado, puede venderla para recuperar su crédito y dar el excedente, si es que lo hubiere, al deudor.

La enajenación con Fiducia, presentaba graves inconvenientes para el deudor: lo quitaba del uso del objeto y lo exponía a recuperar lo deteriorado por el hecho o negligencia del acreedor, más aún, lo exponía a perderlo si el acreedor lo vendía antes del vencimiento; además, no podía emplear el objeto para conseguir más préstamos.

Cierto es que el acreedor podía dejar el objeto en manos del deudor, pero era en arrendamiento o a título de precario, siendo éste revocable a voluntad y aquél no impedía que el acreedor pudiera vender el objeto, teniendo el deudor, sólo la acción personal *fiduciae*, (de buena fé), contra el acreedor.

Por otro lado tenemos al Fideicomiso hereditario, siendo este una liberalidad dejada en términos precarios a el, de cuius, de ahí su nombre "*fidei committit*", que deriva del latín, y que significa ruego a una persona, confía con su voluntad respecto a un tercero beneficiado.

---

(4) Ad. Lit. BRAVO Valdez, Beatriz.- 2do. Curso de Derecho Romano, Pag. 242

Debido al rigor excesivo que existía en el Derecho sucesorio antiguo, que era de la institución de heredero y legatario, su formalismo intransigente no admitía ningún otro modo de expresar la última voluntad, de manera que cuando el testador pretendía favorecer a una persona con la que no tenía *testamenti factio*, rogaba a su heredero que ejecutara su deseo para dar a esa persona bien, parte de la sucesión, toda ella, o solamente un objeto particular. El primero conservó su fisonomía no así el segundo, que se fue asemejando al legado con el cual termina por confundirse bajo Justiniano.

En un principio el fideicomiso no estuvo sancionado por el derecho, su cumplimiento estuvo supeditado a la buena fé del fiduciario. Bajo Augusto, la inejecución de ciertos fideicomisos obligó a éste a hacerlos cumplir, lo que trajo como consecuencia que el derecho los considerara obligatorios, permitiendo que intervinieran los cónsules para coaccionar al fiduciario, política que es reforzada por Claudio al crear dos pretores *fideicommissarii* para Roma.

Por razón de su origen el fideicomiso obedece a principios más amplios que el legado, pues puede dejarse en un testamento en un codicilo y aun por alguien que haya muerto intestado.

La ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, fue publicada el 27 de agosto de 1932 en el Diario Oficial de la Federación, como podemos observar, es posterior a la Ley que acabamos de analizar, por lo que conviene señalar que estos Ordenamientos se elaboraron paralelamente con el propósito de que fuesen complementarios uno de otro; esta ley, teniendo como campo propio la estructuración del fideicomiso y la Ley de Instituciones, la regularización de los fiduciarios que había de desempeñarlos.

Como es lógico, debemos señalar que la Ley de Instituciones de Crédito vigente publicada en el Diario Oficial el 18 de julio de 1990, establece que las Instituciones de Crédito podrán realizar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, por medio de sus delegados fiduciarios.

Para la Legislación actual, "en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución Fiduciaria".<sup>(9)</sup>

---

(9) Ad. Lit. Artículo 364. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1932

El fideicomiso puede ser puesto a cargo del heredero, en su origen podía recogerse por las personas que no tenían la *factio testamenti* o el *ius capiendi*, pero terminan por prohibirse las leyes; así es como el senadoconsulto Pegasiano, dado bajo Vespiano, anula los fideicomisos hechos a personas a las cuales las leyes caducarias privan de *ius capiendi* y bajo Hadriano se prohíbe dejar fideicomisos a las personas inciertas y a los peregrinos.

El Fideicomiso sólo tiene un derecho de crédito en contra del fiduciario, que le permite una persecución sobre la cual resuelve el mismo magistrado *extra ordinem*.

Existe también el Fideicomiso Universal, el cual tiene por objeto una parte o la totalidad de la sucesión, que el testador encarga al fiduciario poner a la disposición del fideicomiso tan pronto como haga adición<sup>(5)</sup> de la herencia. El Fiduciario le hace la entrega mediante una venta ficticia, (*nummo uno*), y el fideicomisario exige la entrega de las cosas corporales; los créditos y las deudas como según los principios no podía transmitirse a un tercero, permanecía gravando al fiduciario, pero como esto no era equitativo, hacia estipulaciones recíprocas en virtud de las cuales el fideicomisario le prometía indemnización por el pago de las deudas hereditarias y el fiduciario prometía reembolsarle los créditos que le fueran pagados. Pero estas estipulaciones *emptae et venditae hereditatis* exponía a las partes a su insolvencia recíproca, por lo que el senadoconsulto Trebeliano

(5) *Ibidem*, pag. 243

dado bajo Nerón, decidió que el fideicomisario se asimilara a un heredero, las acciones hereditarias le son transmitidas de pleno derecho a título de acciones útiles, de manera que puede obrar contra los deudores y ser perseguidos por los acreedores de la sucesión.

Pero el heredero gravado con un fideicomiso de herencia podía ver como pasaban a manos de un fideicomisario todos los bienes de la sucesión sin quedarle a él nada, lo que podía moverle a rehusar la sucesión, anulando en esta forma el derecho de los fideicomisarios. Viene en ayuda de éste el senadoconsulto Pegasiano que inspirado en la *Ley Falcidia* decidió que el heredero que aceptara voluntariamente la sucesión gravada de fideicomisos, como si se tratara de elegir legatarios; esta cuarta se llamó la *Cuarta Pegasiana*. Si el heredero rehusaba aceptar la sucesión, podía ser constreñido por el magistrado a instancia del fideicomisario privándosele de la Cuarta Pegasiana en este caso.

Tal como las instituciones y los legados, el fideicomisario podía ser hecho a término o bajo condición. Una de las aplicaciones más importantes del fideicomiso condicional es aquella donde tratándose de un fideicomiso universal se fija el tiempo de su ejecución. A la muerte del fiduciario: *Cum Titus heres meus mortuus erit, volo heredita temmeam ad P. Moevium pertinere*, (cuando mi heredero Ticio haya muerto quiero que mi herencia pertenezca a P Mevio).<sup>(6)</sup>

(6) *Ibidem*. Pag. 244

Esta disposición ha sido llamada por los tratadistas, **substitución fideicomisaria**, pues presenta analogía con la **substitución Pupilar** porque el fiduciario permanece heredero por su propia cuenta hasta su fallecimiento y en seguida el fideicomisario viene en su lugar, tal como el substituto pupilar viene a suceder al impúbero.

Por otro lado tenemos el fideicomisario familiar. Desde el siglo II se usó la **substitución fideicomisaria** para transmitir el patrimonio hereditario a una persona por mediación de otra, para vincular el patrimonio o al menos una parte de él dentro de una familia al través de varias generaciones. La forma adecuada para este fin era esta **substitución** que obliga al instituto a dejar el patrimonio recibido después de su muerte a una determinada persona, repitiendo esta disposición a favor de una serie de individuos de la misma familia, (**vinculación**), que se desarrolló por el influjo de Scaevola y Papiniano, y por las facilidades que le dió la legislación de los emperadores filósofos. Esta **substitución** se permitió para una generación en la época clásica y para cuatro bajo Justiniano; en la Edad Media es admitida sin limitaciones, dando como resultado el **mayorazgo**, que evitaba la circulación de los bienes fuera de de terminada familia, finalmente, la **Revolución Francesa** suprime tales vinculaciones.

Finalmente podemos decir, que el fideicomiso testamentario se empleaba cuando un testador quería favorecer a una persona con la cual no tenía la *testamenti factio*, no tenía otro recurso que rogar a su heredero que fuese el ejecutor de su voluntad para dar al incapaz bien, fuera un objeto particular o bien la sucesión en todo o en parte. Al heredero gravado se llamó fiduciario y a quien le daba el bien fideicomisario.

El cumplimiento del fideicomiso quedaba sujeto a la buena fé y conciencia del fiduciario, pero dado que muchos fideicomisos no se cumplían, el emperador Augusto los hizo ejecutar con la intervención de los Cónsules y tomó tal importancia que hubo necesidad de establecer un pretor especial, el pretor *fideicomissarius*.

## 1.2. Antecedentes del Fideicomiso en el Derecho Germánico.

En el Derecho Germánico son tres Instituciones las que son antecedentes del fideicomiso.

1.- La *Prenda Immobiliari*.. En donde el deudor entregaba a su acreedor un bien inmueble para garantizar su deuda y el acreedor a su vez se obligaba a devolver dicho bien, si era cumplida a tiempo la obligación contenida por el deudor.

2.- *El Manus Fidelis*.- Quien quería realizaba una donación *inter vivos o post obitum*, transmitía la cosa materia de la duración a un fiduciario llamado *manus fidelis*, éste, una vez realizada dicha transmisión, retransmitía al verdadero beneficiario la cosa adquirida, reservada al donante, para que durante el derecho más o menos amplio de goce sobre la cosa donada, que durante su vida la disfrutara.<sup>(7)</sup>

3.- *El Salam*.- Era la persona intermediaria que realizaba la transmisión de un bien inmueble del propietario original al adquirente definitivo.

### 1.3 Antecedentes del Fideicomiso en el Derecho Inglés.

En el Derecho Sajón existía una figura que se conocía con el nombre de "USE", que estaba formado de una relación jurídica mediante la cual una persona (*feoffe tu use*) era revestida según el **common law** de un poder jurídico cuyo ejercicio resultaba un beneficio económico a favor de esta persona (**cesui que use**).

Esta institución surgió en Inglaterra como consecuencia de la costumbre medieval de entregar bienes principalmente inmuebles mediante enfeudación, o sea, la transmisión del dominio a una persona para que los administrara en beneficio de otro.

---

(7) VILLAGORDOA Lozano, José Manuel.- Op. Cít. pag 5

Los acontecimientos más importantes que vinieron a dar auge al empleo del **use**, fueron la Ley de Manos Muertas de 1917 y las Guerras Dinásticas, conocidas como las Guerras de las Rosas.

Los **uses**, se presentaron para que el clero tuviera muchos bienes en su poder, y que recibía los bienes destinados a las obras piadosas de la Iglesia a quien se designaba **cestuí que use**, a fin de que gozaría de dichos bienes conforme a los fines señalados por el **feoffe tu use o settlor**.

También se presentaron a **accuines fraudulentas**, ya que el deudor transmitía sus bienes a un fiduciario para que los poseyera en su propio beneficio y así ocasionar una aparente insolvencia.

El **use** en esa época era una práctica desconocida por el derecho escrito, se le permitía el uso y disfrute del bien al beneficiado en base a principios morales y religiosos, no era sancionado por el **common law**.

En 1534, se expidió la Ley sobre usos que dispuso que quien gozaba de un **use** sería considerado como propietario de pleno derecho.

La consecuencia que trajo esta Ley fue que se aumentara la práctica de los usos, pero con un nuevo nombre: **TRUST**. Los usos activos que implicaban una labor positiva y de administración por parte del feoffer tu use recibían el nombre de **trust**.

Algunos autores definen el **TRUST** de la siguiente manera: Consiste en separar de una persona llamada **settler** un conjunto de bienes (inmuebles, muebles, créditos, etc.), de su fortuna y confiarlos a otra persona llamada **trustee** para que haga de ellas un uso presente en provecho de un tercero llamado "**cestu que trust**".<sup>(8)</sup>

Jorge Serrano define como un **Trust**, a una relación fiduciaria con respecto a determinados bienes, por la cual la persona que los posee **trustee** está obligada en derecho equidad a manejarlos en beneficio de un tercero (**cestuí que trust**).

Las partes que intervienen en el **Trust** son tres:

- 1.- El **settlor** o fideicomitente, que es el acreedor del **trust** y también es llamado **creator** o **trustor**.
- 2.- El **trustee** : que es el fiduciario.
- 3.- El **Cestuí que trust**, que es el fideicomitente.

---

(8) *Ibidem* pag. 18

#### 1.4. Antecedentes del Fideicomiso en el Derecho Mexicano.

En los primeros años del presente siglo, fue utilizado en nuestro país una variedad del **trust** como instrumento de garantías en emisiones de bonos destinados a financiar la construcción de ferrocarriles de 1889 permitieron que el "**Trust Deed**" aún siendo otorgado en el extranjero. Surtiría efectos jurídicos conforme a la legislación mexicana.

Esta variedad del **Trust** correspondía, descompuesta en sus elementos, a los contratos de préstamo, mandato e hipoteca.

Rabasa nos indica que el antecedente más importante de la aplicación de esta variedad del **Trust** con efectos en México y el Convenio para financiarla mediante la deuda contraída por los mismos ferrocarriles con garantía hipotecaria sobre todos sus bienes. Dicha garantía hipotecaria sería otorgada en forma de fideicomiso y el gravámen se fincaría en bienes y derechos de los ferrocarriles, incluso las raíces y muebles ubicados en el país.

Esta operación fue elaborada por el Gobierno Federal, los ferrocarriles Nacionales de México y las Instituciones Norteamericanas el 29 de febrero de 1908.

El 21 de noviembre de 1905, siendo Ministro de Hacienda Don José Ives Limantour, propuso a la Cámara de Diputados una iniciativa que facultaba al Ejecutivo para que expediera la Ley Pro, cuya virtud pudiera constituirse en la República Mexicana instituciones comerciales encargadas de desempeñar las funciones de agentes fiduciarios.

Este proyecto denominado Limantour, fue el primer intento del fideicomiso y aún cuando no alcanzó la categoría de Ley, tiene el gran mérito de haber sido el primero en tratar de impulsar el Trust a un sistema jurídico romanísta.

En febrero de 1924, el señor Enrique Creel recibe el proyecto indicado por Limantour y lo redacta explicando el funcionamiento de las Compañías Bancarias de Fideicomisos y ahorros que ya se habían empezado a establecer en el país; proponía 17 bases conforme al cual el Ejecutivo de la Unión pudiera expedir una ley que regulara el funcionamiento de éstas Compañías.

Este proyecto al igual que el anterior, nunca fueron sancionados como Ley, pero ambos sentaron un precedente que influiría en las legislaciones posteriores.

A estos proyectos siguió la Ley General de Instituciones de Crédito, la cual se dicta el 24 de diciembre de 1924. Esta ley disponía que las instituciones que reglamentaba tenían en común la función de facilitar el uso del crédito, distinguiéndose entre sí por la naturaleza de los títulos especiales que ponen en circulación o por la naturaleza de los servicios al público.

Las funciones de los bancos de fideicomiso consistían en que servían los intereses del público de diversas formas, principalmente administrando los capitales que se les confiaban e interviniendo con la representación de los suscriptores o tenedores de bonos hipotecarios, al ser emitidos éstos o durante el tiempo de su vigencia. Esta ley decía que los bancos de fideicomiso se deberían regir por la ley especial que había de expedirse.

La ley de Bancos de Fideicomisos promulgada el 30 de junio de 1926, publicada en el Diario Oficial de la Federación de ese mismo año, dió la primera estructura a la Institución.

En su Artículo 1º decía que el principal objetivo de los bancos de fideicomiso eran las operaciones por cuenta ajena y en favor de tercero, y que la ejecución se confiaba a su honradez y buena fé.

Otros Artículos importantes de ésta Ley, fueron el Artículo 6º que establecía " El mandato propiamente dicho es, un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al Banco en carácter de fiduciario determinados bienes para que disponga, de ellos o sus productos según la voluntad del que los entrega llamado fideicomisario".

Así mismo el Artículo 14º establecía "Que el Banco fiduciario podía ejecutar mediante los bienes fideicomitidos, todas las acciones y derechos inherentes al dominio, aún cuando no podrá enajenar, gravar ni pignorar dichos bienes a menos de tener facultad expresa o de ser indispensable esos actos para la enajenación del fideicomiso.

El 16 de noviembre de 1926 se publica en el Diario Oficial de la Federación , la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926. El objeto de esta era exclusivamente las Instituciones de Crédito y en su Artículo 3º establece que no podrán llevar a cabo operaciones de fideicomisos. De la misma manera, consagra todo el capítulo 4º del título primero a los Bancos de Fideicomiso.

Los puntos más importantes de esta Ley son los siguientes:

- El fideicomiso es un mandato irrevocable.
- El fiduciario tenía facultades de dominio.

- Sólo se podrán destinar a un fin lícito.
- Los bienes salen del patrimonio, en cuanto sean necesarios para su ejecución o por lo menos gravados a favor del fideicomisario, ni se podía ejercitar sobre ellos alguna acción que pueda perjudicar al fideicomiso.
- Prohibía los fideicomisos secretos.

En 1932 se expide la Ley General de Instituciones de crédito. En la exposición de motivos de ésta Ley se dijo que la Ley de 1926 había roto con la tradición de la Instituciones jurídicas del fideicomiso, ya que ésta Institución podía ser de muy grande utilidad por la actividad del país y estaba destinada probablemente a un gran desarrollo; pero desgraciadamente la Ley de 1926 no precisó el carácter sustantivo de la Institución y dejó por tanto gran vaguedad de conceptos en torno a ella.

De lo más sobresaliente de dicha Ley, podemos señalar:

- Las fiduciarias se consideran Instituciones de Crédito sujetas a concesión del Gobierno.
- Regula la representación de estas Instituciones por medio de funcionarios especialmente autorizados
- Regula los casos, en que la Institución Fiduciaria pueda renunciar y en los casos en que incurre en responsabilidad

## 1.5. Concepto de Fideicomiso.

El término fideicomiso "como equivalente al "Trust", aparece en México, por primera vez en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924.

Posteriormente la Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926 en su Artículo 6º, contenía esta definición "El fideicomiso propiamente dicho es un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al Banco, con el carácter de fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente a beneficio de un tercero llamado fideicomisario o beneficiario".<sup>(10)</sup>

En esta definición se suprimen dos aspectos importantes: suprime la transmisión de bienes del fideicomitente al fiduciario, sustituyéndolo por una simple " entrega" y sólo permite a los bancos actuar como fiduciaria.

La doctrina mexicana en el Diccionario Jurídico Mexicano, expedido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su página 1441 define el fideicomiso como : Contrato mediante el cual una persona física o moral, transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una Institución Fiduciaria

(10) Ad. Lú. BATIZA Rodolfo.- El Fideicomiso.- Teoría y Práctica. Ed. Porrúa S.A. México 1937. Pag. 114

para que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señala en el contrato respectivo.

Como es sabido la raíz etimológica es del latín *FIDEI-CONFIANZA, COMMISUS- DEPOSITO, CONFIADO O COMISION.*

Para José Manuel Villagordoa Lozano, el fideicomiso es un negocio fiduciario en virtud del cual el fideicomitente transfiere la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario quien está obligado a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario.

Por su parte, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, establece en su Artículo 346: en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una Institución Fiduciaria.

De las anteriores definiciones podemos ver, que existen tres elementos o sujetos que intervienen en el fideicomiso y

- que son :
- 1.- El Fideicomitente;
  - 2.- El Fiduciario y
  - 3.- El Fideicomisario.

#### 1.6. Elementos Personales del Fideicomiso. (sujetos).

En la relación fiduciaria intervienen partes o categorías, que son, como mencionamos anteriormente, el Fideicomitente, el Fiduciario y Fideicomisario o beneficiario.

Hacemos la aclaración de que llamamos partes o categorías que llenan diferentes personas, ya que sujetos pueden existir varios o simplemente dos, para que el fideicomiso pueda existir, debido a que el fideicomitente y el fideicomisario pueden ser la misma persona, o quizá también puede que el fideicomitente sea uno entre varios beneficiarios, al igual que uno de varios fideicomitentes mancomunados puede ser único beneficiado o también pueden ser dos o más fiduciarios.

(11)

De esta manera, podemos ahora, explicar cada una de estas categorías:

En primer lugar tenemos al FIDEICOMITENTE, que es la persona titular de los bienes o derechos, que transmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita y desde luego tener la capacidad jurídica para obligarse y poder disponer de dichos bienes. (12)

(11) Conferre. BATIZA Rodolfo.- *El Fideicomiso. Teoría y Práctica.* Pags. 153 - 154

(12) Ad. Lit. ACOSTA Romo Miguel.- *Teoría General del Derecho Administrativo.* Pag. 430

La Ley General de Títulos de Crédito en su Artículo 349 señala que " sólo pueden ser Fideicomitentes las personas físicas o jurídicas (morales) que tengan capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica y las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando se trate de bienes cuya enajenación, corresponda a dichas autoridades o a las personas que éstas designen".<sup>(13)</sup>

En este Artículo podemos observar que los fideicomisos relativos de dominio sobre inmuebles que se ubican en la zona restringida, únicamente pueden ser fideicomitentes en dichos fideicomisos:

- a) Personas físicas mexicanas;
- b) Personas morales mexicanas;
- c) Personas extranjeras;
- d) Personas morales extranjeras, cuya intensión sea la de regularizar: - el gobierno de los Federal;
  - los gobiernos de los Estados.
  - la institución fiduciaria por instrucción de un fiduciario en un fideicomiso anterior.

---

(13) VILLAGORDA Lotano, José Manuel. - Op.Cit. Pag. 162

Así podemos resumir, que la persona que constituye un fideicomiso, mediante una manifestación expresa se le llama FIDEICOMITENTE, no existiendo objeción legal alguna en la pluralidad de fideicomitentes como ya habíamos mencionado excepción hecha de los fideicomisos testamentarios.

El FIDUCIARIO, es una institución de crédito, a la cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha dado conseción para que actúe como tal. Para la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su Artículo 350 "solamente pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello, conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito".

Para José Manuel Villagordoa Lozano, "es la persona que tiene la titularidad de los bienes o derechos fideicomitados y que se encarga de la realización o cumplimiento de los fines por medio del ejercicio obligatorio de los derechos que le ha transmitido el fideicomitente.

---

(14) BATIZA Rodolfo - *Doctrina General del Fideicomiso*. Op. Cit. Pag. 165

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1926 a la cual procedieron, la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos bancarios de 1924 y la Ley de Bancos de Fideicomisos de 1926, que fueron abrogados cuando se publicó esta el 29 de noviembre de 1926, también fue precedido por la Ley de 1987 que es el primer antecedente de la Ley Bancaria, aunque no de normas bancarias, pues las primeras aparecieron con el Código de Comercio de 1980; confirmando en primer término, que el desempeño de ésta institución exclusivamente lo podrán realizar los bancos de fideicomiso.

La Ley de Instituciones de Crédito, de 1932 siguió con los mismos.

De la misma manera que todas estas leyes, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932 la Ley de Instituciones de Crédito vigente, establecía que el fiduciario deberá ser una Institución de Crédito siendo estos Ordenamientos, el marco jurídico que regula la figura del fideicomiso.

Existen dos excepciones a esta regla y se encuentra una de ellas en el Artículo 26 de la nueva Ley de Ahorro Nacional a actuar como fiduciario, en los términos de la fracción X del mismo. También la Ley reglamentaria del Artículo 27

Constitucional en materia minera, de la fecha 19 de diciembre de 1975, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 22 del mismo mes, en su Artículo 91 crean la Comisión de Fomento Minero, otorgándole entre otras facultades la de actuar como fiduciarias en negociaciones minero-metalúrgicas dentro de las actividades que señalan sus objetivos según lo previene la fracción XV del citado Artículo.

Resumiendo esto, podemos señalar que sólo los Bancos Mexicanos, pueden constituirse en Instituciones Fiduciarias en México, los fiduciarios pueden ser una o varias, simultáneamente, actuando conjuntamente o sucesivamente y las designará el fideicomitente pudiendo éste removerlas libremente. Por lo general, los contratos de fideicomiso, funcionan únicamente con un sólo fiduciario a la vez.

En tercer lugar, tenemos al FIDEICOMISARIO. En el Derecho Anglosajón es conocido bien como beneficiario ya que es la persona que recibe los beneficios del fideicomiso o los remanentes una vez cumplida su finalidad.

Puede o no existir en el fideicomiso en el momento de constituirse éste, según lo señala el Artículo 347 de la L.G.T.O.C.

Se requiere tener capacidad para poder recibir el provecho que el Fideicomiso implica, pudiendo ser persona

física o jurídica.

Pueden ser varios fideicomisarios que reciban simultáneamente o sucesivamente el provecho del Fideicomiso. El fideicomitente puede ser fideicomisario, pero el fideicomisario nunca podrá ser el fiduciario. Es nulo el fideicomiso que se constituya en favor del fiduciario (Artículo 351 L.G.T.O.C.).

Según lo establece la Ley, pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

## 1.7 Derechos y Obligaciones.

### 1.7.1 Del FIDEICOMITENTE

- 1.- Señalar los fines del Fideicomiso. (Artículo 346 L.G.T.O.C.)
- 2.- Reservar los derechos sobre la materia del Fideicomiso (351 L.G. T.O.C.)
- 3.- Nombrar al (os) Fideicomisarios y designar a la (s) Institución (es) que tendrá (n) el cargo de fiduciario (Artículo 348 II párrafo y 350 3er. párrafo L.G.T.O.C.)
- 4.- Nombrar Comité Técnico o distribución de fondos, dar las reglas de su funcionamiento y fijar sus facultades (Artículo 45 fr. IV. 3er. párrafo L.G.O.C.)

- 5.- Modificar el Fideicomiso, si se reserva ese derecho.
- 6.- Requerir cuentas al fiduciario de su gestión , cuando se haya reservado ese derecho en el acto constitutivo o en las modificaciones del mismo ( 2do. párrafo del Artículo 138 L.G.T.O.C.)
- 7.- En caso de Fideicomiso oneroso, exigir del fideicomiso la contraprestación a que tenga derecho ( Artículo 1837 C.C.)
- 8.- Transmitir sus derechos de Fideicomitente, si se reservó esa facultad.
- 9.- Supervisar el Fideicomiso.
- 10.- Exigir a la contraparte el cumplimiento o en caso de incumplimiento la rescisión del fideicomiso, con el resarcimiento correspondiente de los daños y perjuicios causados ( Artículo 1949 C.C.).
- 11.- Remover al fiduciario.
- 12.- Revocar o terminar el Fideicomiso, si se reservó ese derecho.
- 13.- Tiene derecho a que se le devuelvan los bienes dados en fideicomiso en caso de imposibilidad de ejecución o de que se le entreguen los remanentes, una vez ejecutado el fideicomiso ( Reversión de los bienes ).
- 14.- Separación en caso de quiebra.
- 15.- Novación del Fideicomiso.
- 16.- Terminación por convenio.

#### Obligaciones.

- 1.- Transmitir al fiduciario los bienes y derechos, materia del Fideicomiso ( Artículo 346 L.G.T.O.C.)

- 2.- Cumplimiento de las obligaciones recíprocas de los derechos que se reserve.
- 2.- Cumplimiento de las obligaciones recíprocas de los derechos que se reserve.
- 3.- Pagar los gastos que origine la constitución del fideicomiso y el manejo del mismo.
- 4.- Pagar los honorarios al fiduciario.
- 5.- Saneamiento por evicción, en caso de que se transmitan inmuebles.
- 6.- Colaborar con el fiduciario al cumplimiento del fin, cuando para ello sea necesario dicha colaboración.

#### 1.7.2. Del FIDUCIARIO.

El cumplimiento de sus obligaciones es correlativo al ejercicio de sus derechos ya que es obligado a ejercitarlos para lograr los fines del fideicomiso.

- 1.- Aceptación del Fideicomiso, la cual es potestativa.
- 2.- Ceñirse y ajustarse a los términos del contrato constitutivo para cumplir la finalidad.
- 3.- Control y conservación de los bienes (respecto del objeto).
- 4.- Registros contables. Esta se divide en dos, mostrar el pasivo total y el activo total a la clientela; y revelar la situación del fideicomiso con exactitud y rapidez, así como el movimiento en cuanto al capital y rentas.

- 5.- Separación e identificación de los bienes.
- 6.- Cumplir con las obligaciones fiscales derivadas del fideicomiso.
- 7.- Cuidado y pericia en el manejo de bienes.
- 8.- Conservación de los bienes.
- 9.- Realizar sus actividades a través de un delegado fiduciario, únicamente se delegaran las funciones que se consideren secundarias que no implique facultades de mando, decisiones o actos discretos.
- 10.- Productividad, es decir, invertir los fondos del fideicomiso en forma que produzca rendimientos concediéndosele.
- 11.- Ajustarse a las instituciones, es decir, ejecutar los fines del fideicomiso y pagar a los fideicomisarios los beneficios del fideicomiso.
- 12.- No delegar sus funciones.
- 13.- Lealtad e imparcialidad.
- 14.- Acatar las instrucciones del Comité Técnico, cuando ésta exista.
- 15.- Dar avisos de lo actuado y de las modificaciones, así como hacer estas cuando sea necesario. Las modificaciones se refieren a la percepción de rentas, cuando las haya, frutos o producto de liquidación que realice la institución en cumplimiento a sus cometidos.
- 16.- Suministro de informes a los beneficiarios, proporcionándolas cuando lo soliciten informes completos y anexos de la Administración del fideicomiso.
- 17.- Guardar el secreto profesional (Artículo 94 L.R.S.P.B.C. 1985). Los servicios del fideicomiso son de naturaleza

- confidencial y la confianza que el cliente deposita no debe divulgarse, excepto cuando la ley así lo disponga.
- 18.- Actuar en los juicios relativos al fideicomiso y otorgar en ellos mandatos para pleitos y cobranzas.
  - 19.- Llevar y rendir cuentas claras y exactas que demuestren lo recibido y/o erogado; utilidades obtenidas y pérdidas sufridas.
  - 20.- Si así se estipuló en el acto constitutivo, podrá realizar actos de dominio, enajenar, permutar, transferir la propiedad, administrar y obtener créditos y gravar en su caso, arrendar y realizar reparaciones y mejoras.
  - 21.- Transigir, comprometer en árbitros y desistirse.
  - 22.- Disposición de lo necesario para la conservación del patrimonio.
  - 23.- Empleo de auxiliares (abogados, agentes de bolsas, etc) cuando esos actos no los deba ejecutar personalmente.
  - 24.- Erogación de gastos necesarios o adecuados para llevar a cabo las finalidades del fideicomiso.
  - 25.- Tiene la facultad de proceder o no en caso de riesgo en el desempeño de sus funciones.
  - 26.- Derecho a sus honorarios.
  - 27.- Derecho a excusarse o renunciar, pero sólo por causas graves a juicio del juez de primera instancia del lugar de su domicilio (Artículo 356).
  - 28.- Derecho a que sus cuentas sean probadas por los interesados si estas son satisfactorias, pudiendo liberarse de responsabilidad acogiéndose al procedimiento previsto para el ofrecimiento del pago y la consignación (Artículo 2097 C.C).

### 1.7.3. Del FIDEICOMISARIO.

- 1.- Los que se deriven del acto constitutivo del fideicomiso.
- 2.- Exigir el cumplimiento del fideicomiso a la institución fiduciaria.
- 3.- Protección de los bienes, es decir, la remoción del fiduciario, esta protección la ofrece la Ley Bancaria.
- 4.- Reivindicación de los bienes que hayan salido del patrimonio por causa de la Institución Fiduciaria.
- 5.- Requerimiento de cuentas, exigencia de responsabilidad y remoción del fiduciario.
- 6.- Terminación del fideicomiso.
- 7.- Renuncia o revocación anticipada del fideicomiso, si se previó en el caso constitutivo.
- 8.- Transmisión de derechos.

#### Obligaciones.

- 1.- Pago de honorarios de (los) Fiduciario (s).
- 2.- Pago de impuestos; derechos y multas que se causen con la ejecución del fideicomiso.
- 3.- Pago de gastos que se causen en la ejecución y extinción del fideicomiso.

## 1.8. Comités Técnicos.

Esta figura tiene características propias en nuestro Derecho y, podemos decir que es una institución muy peculiar de la existencia jurídica mexicana.

El Comité Técnico realiza una función de consejo y es quien toma las decisiones que debe ejecutar el fiduciario.

Para Miguel Acosta Romero, "son órganos colegiados que designan en el acto constitutivo del fideicomiso, o en sus reformas, si es que el fideicomitente se reservó esa facultad y cuyo objeto a primera vista sería el coadyuvar con el fiduciario en el desempeño del fideicomiso y determinar la distribución de los fondos conforme a las reglas y facultades que el acto constitutivo del fideicomiso se señala para comité."<sup>(15)</sup>

Son funcionarios que designan las instituciones, especialmente para encargarse del desempeño de fideicomisos, comisiones y mandatos fiduciarios y de cuyos actos responderá directa o limitadamente la institución, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran personalmente.

---

(15) ACOSTA Romero, Miguel.- *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. Cit. Pág. 468

Obligan a las instituciones con su firma, y su contenido es personalísimo y no pueden delegar sus funciones de mando, de decisión o discrecionales, las que deben ser analizadas personalmente por ellos.<sup>(16)</sup>

Con esto se libera al funcionario, siempre que este actúe de acuerdo con las disposiciones del comité técnico, pero cuando dichas decisiones estén ajustadas a derecho y a los términos del acto constitutivo del fideicomiso, ya que debe ser contrario se pensaría que, frente a terceros, resulta discutible negar que no existe responsabilidad del fiduciario.<sup>(17)</sup>

Sin embargo, la práctica, la estructuración del Comité Técnico como órgano del fideicomisario, por su organización, funcionamiento y facultades, es similar a los Consejos de Vigilancia y Administración en las sociedades mercantiles.

#### 1.9. Delegados Fiduciarios.

El delegado fiduciario es aquél al que se le encarga la administración de un fideicomiso público.

---

(16) *Ibidem* Pag. 439.

(17) PIÑA, Jorge. *Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México*. Pag. 494

A través de ellos, las Instituciones de Crédito ejercen sus facultades respondiendo de los actos de éstos directa e ilimitadamente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran en lo personal.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito no hace referencia a estos, pero la Ley Federal de Entidades Paraestatales reconoce la existencia de los delegados Fiduciarios Generales.

Existen también los llamados Delegados Fiduciarios Especiales que son las personas que se designan específicamente para actuar como Delegados Fiduciarios, en fondos de fideicomiso que establece el Gobierno Federal como fideicomitente.

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros es la única que puede vetar su designación o acordar su remoción

### 1.10. Formas de Constitución del Fideicomiso.

El Artículo 352 de la Ley Sustantiva dispone "El fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o testamento", la formación del fideicomiso constituido por acto entre vivos sigue el mecanismo que el derecho común prevé para los contratos.

Por los requisitos de forma a que sujeta la constitución del fideicomiso, la aceptación del fiduciario deberá siempre ser expresa.

Por lo que se refiere al fideicomiso testamentario, las siguientes disposiciones son de interés: "Herencia es la sucesión en todos los bienes del difunto y en todos sus derechos y obligaciones que no se extinguen por la muerte". Testamento, es un acto personalísimo, revocable y libre, por el cual una persona capaz dispone de sus bienes y derechos, y declara o cumple deberes para después de su muerte (Artículo 1296 C.C.).

### 1.11 Duración.

La duración máxima para los fideicomisos es de 30 años, sin embargo, hace la salvedad la Ley de que cuando sean

instituciones de beneficencia o de orden público, su duración puede ser indefinida.

### 1.12 Clasificación del Fideicomiso.

Las clasificaciones que pueden hacerse del fideicomiso conforme a nuestro derecho positivo y a la práctica bancaria, reflejan considerablemente variedad de puntos de partida, la forma en que surge, las modalidades que pueden caracterizarlo, sus finalidades entre otros; nosotros los clasificamos de la siguiente manera:

a) *Fideicomisos de Administración*: son aquellos en donde el fideicomitente entrega los bienes que constituyen su patrimonio al Fiduciario para que los administre en beneficio del Fideicomisario, ya sea por que éste no cuenta con la capacidad jurídica para manejar los bienes y/o, usufructo del Fideicomiso, por parte del Fideicomitente o Fideicomisario, o sencillamente por la falta de tiempo, por parte del Fideicomitente y/o Fideicomisario para llevar a cabo el adecuado control sobre los bienes afectos en administración.

b) *Fideicomiso de Garantía*: como su nombre lo indica, implica que los bienes fideicomitidos representan la seguridad de que será posible con ellos mismo, en su caso, cumplir con una obligación a cargo del fideicomitente.

La obligación puede derivar de diversos actos jurídicos sin embargo, es muy normal que sea en virtud de créditos obtenidos por el fideicomitente o a su favor por el fiduciario, de tal manera que el fideicomiso se instituya para garantizar el pago a que se compromete el deudor fideicomitente.

Los fideicomisos de garantía están generalmente ligados a un negocio jurídico que los motiva, en esa virtud, los fideicomisos de esta clase siguen la misma suerte que el negocio principal, ya que una vez que se cumple dicho negocio, el fideicomiso concluye, y consecuentemente, el fiduciario transmite de nuevo al fideicomitente deudor los bienes o derechos fideicomitidos, una vez que el acreedor fideicomisario haya otorgado el finiquito correspondiente. <sup>(18)</sup>

c) *Fideicomisos de Inversión*: consiste en cargos específicos del fideicomitente, quien destina ciertos bienes para que la Institución Fiduciaria los invierta de acuerdo a sus instrucciones o en forma discrecional, procurando alcanzar los rendimientos más altos posibles en favor del fideicomisario.

(18) VASQUEZ del Mercado, Oscar. *Contratos Mercantiles*. Apud. Pag. 478. Rodríguez, Joaquín. *Curso*. Pag. 124.

d) *Fideicomisos Públicos*: son aquellos constituídos por el Gobierno Federal sobre bienes de dominio público, donde el Ejecutivo Federal es el fideicomitente.

Este tipo de fideicomisos tiene una variedad de aplicaciones, en todos los campos de la actividad económica y social: comercio, industria, ganadería forestación, turismo, pesca, educación, fomento urbano y regional, así como situaciones de emergencia o de fuerza mayor. Entre éstos podemos citar a FONATUR (Fondo Nacional de Fomento al Turismo); FOGAIN (Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña); FOMIN (Fondo Nacional de Fomento Industrial); etc.

e) *Fideicomisos Privados*: como su nombre lo indica, estos fideicomisos se constituyen por personas físicas o morales particulares sobre sus propios bienes y para beneficio de personas particulares.

f) *Fideicomisos Condicionales*: son aquellos cuya existencia depende de una obligación. Sin embargo, si ésta llegara a ser imposible o no se llevará a cabo dentro del término del fideicomiso, se extingue la posibilidad de la existencia del mismo (Artículo 357 L. G.T.O.C.).

g) *Fideicomisos Sucesivos*: son aquéllos que se constituyen en favor de varias personas sucesivamente, siempre que éstas estén vivas o concebidas ya, a la muerte del Fideicomitente (Artículo 359 L.G.T.O.C.).

h) *Fideicomisos Revocables*: el fideicomiso será revocable cuando se haya reservado este derecho por expreso, al constituir el Fideicomiso (Artículo 357 fracción VII L.G.T.O.C.).

i) *Fideicomisos Irrevocables*: contrariamente a los anteriores, éstos serán aquéllos en los que el Fideicomitente no se reserva la facultad de revocar al momento de constituir el Fideicomiso y se haya cumplido la obligación principal del mismo.

j) *Fideicomisos Gratuitos y Onerosos*: La diferencia entre estos dos, depende de la obligación o no obligación del Fideicomisario, de otorgar una contraprestación al Fideicomitente por el beneficio recibido.

k) *Fideicomisos de Beneficencia*: son aquéllos constituidos en favor de instituciones de Asistencia privada, cuya duración es Indiferente (Artículo 359 fracción III L.G.T.O.C.).

l) *Fideicomisos Testamentarios*: son aquéllos que se constituyen para otorgar una herencia, ya sea que en vida el Fideicomitente haga entrega de los bienes objeto del Fideicomiso a la Institución Fiduciaria, para que al fallecer sean transferidos según lo estipula en el contrato a los beneficiarios; o bien que la Institución Fiduciaria reciba los bienes al producirse la muerte del Fideicomitente, para realizar las instrucciones del contrato o beneficios de los Fideicomisarios.

m) *Fideicomisos con o sin Fideicomisario Determinado*: De acuerdo con el Artículo 347 de la L.G.T.O..C., los Fideicomisos son válidos aunque estén constituídos sin señalar Fideicomisario, ya que puede cesarse en el supuesto que existen personas físicas o morales no especificadas dentro del mismo que se verán beneficiados por este tipo de Fideicomisos, tal es el caso de los Fideicomisos Públicos que señalamos con anterioridad.

n) *Otro tipo de clasificaciones del Fideicomiso*: Por su versatilidad, el Fideicomiso se ha empleado para muchos otros propósitos y finalidades que aun no se catalogan dentro de una clasificación definida. Tal es el caso de los Fideicomisos para fraccionamientos y lotificaciones de terrenos; emisión de certificados de participación inmobiliaria; fideicomisos para condominio de tiempo compartido, etc.

### 1.13. Causas de Extinción del Fideicomiso.

La Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, enumera causas de extinción en su Artículo 357. Considerando que el Fideicomiso es un contrato, podemos decir que también le son propias las causas comunes de extinción de todo contrato, además de que el contrato tiene la libertad de estipular sus propias causas, y por lo mismo el Fideicomiso.

Estas causas que enumera la Ley son las siguientes:

- 1.- Por vencimiento de plazo.
- 2.- Por convenio entre las partes.
- 3.- Por revocación del fideicomitente, o del fideicomisario, si se previó en el acto constitutivo.
- 4.- Por hacerse imposible el cumplimiento del fin.
- 5.- Por desaparecer el patrimonio fiduciario.
- 6.- Por renuncia o remoción del fiduciario.
- 7.- Por quiebra o liquidación del fiduciario.
- 8.- Por haberse cumplido la finalidad.

Las causas de extinción del Fideicomiso se pueden dividir en:

a) Reversión de los bienes. Establece la Ley Sustantiva en su Artículo 358 que: "Extinguido el Fideicomiso, los bienes a él destinados que queden en poder de la Institución Fiduciaria, serán devueltos por ellas al fideicomitente o a sus herederos".

b) Cancelación de la Inscripción.- El mismo Artículo 358, en su segunda parte dice: Para que esta devolución surta efectos tratándose de inmuebles o de derechos reales impuestos sobre ellos, bastará que la Institución Fiduciaria así lo asiente en el documento constitutivo del Fideicomiso y que ésta declaración se inscriba en el Registro de la Propiedad en que aquél hubiere sido inscrito".

#### 1.14. Fines del Fideicomiso.

Se pueden establecer como fines de esta clase de contrato mercantil, la realización de todos aquellos actos que sean congruentes con el destino de los bienes y derechos que se afectan en fideicomiso. También puede ser el garantizar el

cumplimiento de una obligación. Así como, el garantizar la titularidad de un derecho o el resguardo del mismo, al cumplimiento de condiciones suspensivas o resolutorias. También pueden ser fin del mismo el administrar patrimonio para garantizar su subsistencia, su acrecentamiento o acrecentamiento o la aplicación del mismo a un fin determinado.

En materia testamentaria, puede constituirse con la finalidad de garantizar la transmisión de derechos a sujetos determinados, sin necesidad de trámite especial alguno (Artículo 351 y 352 L.G.T.O.C.).

#### 1.15. Materia del Fideicomiso.

Pueden ser objeto del Fideicomiso, toda clase de bienes y derechos, salvo los estrictamente personales; éstos sólo podrán destinarse al fin que se persigue en el contrato (Artículo 351 L.G.T.O.C.).

#### 1.16 Fideicomisos Prohibidos

Se encuentran regulados por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su Artículo 359, deduciendo que no pueden ser fideicomisos:

- 1.- Los Fideicomisos secretos;

2.- Aquéllos en los cuales el beneficiario se conceda diversas personas sucesivamente que deban sustituirse por muerte de la anterior, salvo el caso de que la sucesión se realice en favor de personas que están vivas o concebidas ya, a la muerte del Fideicomitente; y

3.- Aquéllos cuya duración sea mayor de 30 años, cuando se designe como beneficiario a una persona jurídica que no sea de orden público o institución de beneficencia. Sin embargo, pueden constituirse con duración mayor de 30 años cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tengan fin de lucro, (Artículo 359 L.G.T.O.C.).

En resumen por virtud del contrato de fideicomiso, la fiduciaria recibe los derechos reales de los bienes fideicomitados, transferidos por el fideicomitente, a beneficio del fideicomisario quien sólo tiene, respecto de la Institución Fiduciaria, derechos personales de crédito, y respecto de los bienes afectados al fideicomiso. Sin perjuicio de que el Fideicomisario o los Fideicomisarios puedan usar o disfrutar de los bienes Fideicomitados.

## CAPITULO II

## CAPITULO II

### 2. ANTECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS DEL FIDEICOMISO EN ZONA RESTRINGIDA.

#### 2.1 Marco General.

Los antecedentes jurídicos de la zona restringida han ido evolucionando paulatinamente tanto en su contenido, como en su frecuencia, de una manera constante, según las condiciones políticas y sociales del momento en el país. Actualmente podemos ver que se deja a los extranjeros en total libertad para adquirir propiedad territorial con muy escasa o quizá aún, ninguna limitación y sin que se les imponga ninguna obligación. Muy contrariamente en otros períodos, la restricción es total a los extranjeros para adquirir inmuebles, pasando por un gran número de distintas limitaciones en fondo y contenido.

Es cierto que encontramos antecedentes del fideicomiso ya desde el "Derecho Romano", en donde durante la época de vigencia estricta y rigurosa del Jus Civile, el *civis romanus*, era el único que tenía capacidad jurídica y por ende, el único que era susceptible de ser sujeto de la propiedad. Sin embargo, bajo el imperio del *ius gentium* a los extranjeros ya no se les excluyó totalmente de la vida jurídica del estado romano, teniendo el derecho de ser propietarios

rios de tierras, derecho que les concedió la Constitución Caracalla".<sup>(1)</sup>

Por lo que respecta a la legislación española en la Nueva España, la Ley XII, título X, libro 5o, de la Nueva Recopilación (Ley XV, título 5o, libro III de la Novísima) disponía, "Mandamos que de aquí en adelante ninguna merced se haga a persona alguna de indios; y que ningún extranjero de nuestros reynos no trate en las Indias". De esta disposición se infiere que se prohibía a los indios ser sujetos de propiedades, así como se vedaba a todo extranjero cualquier acto jurídico que debiera verificarse en las Indias. Como podemos ver y porque así conviene a nuestro trabajo, tratamos los antecedentes jurídicos a partir del México Independiente.

Ya desde la Constitución de Apatzingán, sancionada el 22 de octubre de 1814, podemos ver antecedentes a groso modo, pues en ella se consideran ciudadanos mexicanos, no sólo a los nacidos en la República, sino también, a los extranjeros que residen en ella. A pesar de que ésta Constitución nunca entró en vigor, no hacía distinción entre nacionales y extranjeros, concediendo los mismos derechos a todos.

(1) Ad. Lit. BURGOA Orihuela, Ignacio.- Las Garantías Individuales. Pág. 484.

(2) Ídem.

## 2.2 Leyes, Constituciones y Decreto.

Como ya sabemos, la Constitución de 1812, conocida como "La Constitución de Cádiz", dejó de surtir efectos al rededor de 1814, volviendo a entrar en vigor hasta 1821. Mientras tanto, lo más importante era la unión que debería existir para poder lograr la independendencia, por la que tanto estaban luchando. De ese modo, no existieron cambios en lo que respecta a la propiedad territorial, ya que el único propósito en esos momentos, era la consumación de la misma, es decir, de la independendencia.

El 24 de febrero de 1821, con el Plan de Iguala de Agustín de Iturbide, se señala que todos los habitantes de en ese momento, el Imperio Mexicano, eran ciudadanos idóneos para optar por cualquier empleo y que sus personas y propiedades serían respetadas y protegidas.<sup>(3)</sup>

Seis meses más tarde se firma el Tratado de Córdoba (24 de agosto de 1821), que establece que toda persona quedaba en estado de libertad natural para trasladar se con su fortuna a donde le conviniera, sin que hubiere de recho de privarle de esa libertad.<sup>(4)</sup>

(3) Conferre.-

(4) Ad. L. RAMOS Garza, Oscar.- *Los Extranjeros y la propiedad territorial en México, México, D.F. Editorial Dofscal Editores. 1989, Pag. 32*

En 1821 y antes de consumarse la Independencia de México, Moisés Agustín, consigue un permiso para establecer en Texas trescientas familias. Poco después su hijo Stephen F. Agustín se dirigió al Imperio de Iturbide para obtener nuevas gracias y privilegios en Texas y el Consejo de estado del Imperio recomendó precaución con dicha solicitud, pues se había percatado del gran número de familias que vivían en dicho territorio de origen americano, que hablaban el mismo idioma, tenían las mismas costumbres y que por lo tanto existían fuertes conexiones con el país vecino y esta comunidad. En éste lapso, Iturbide abdicó; sin embargo, la anterior recomendación se plasmó en el Decreto de Colonización del 18 de agosto de 1824 que en sus Artículos 1o. y 4o. dice:

*"Artículo 1o. La nación mexicana ofrece a los extranjeros que vengan a establecerse en su territorio, seguridad en sus personas y en sus propiedades, con tal que se sujeten a las Leyes del país.*

*Artículo 4o. No podrán colonizarse los territorios comprendidos entre las veinte leguas limítrofes con cualquiera nación extranjera, ni diez litorales sin previa aprobación del Supremo Poder Ejecutivo General." (5)*

Así podemos ver que en éste decreto, la posibilidad de adquirir terrenos era igual para todos, con la salvedad que los extranjeros deberían obtener previa autorización

(5) Ad. Lit. Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Derechos d el Pueblo. Pag. 583-584.

ción del Supremo Poder Ejecutivo General por si se trataba del terreno comprendido dentro del área marcada por el Artículo 4o.

Este decreto intenta frenar la situación de ese momento en Texas; situación que en 1927 se percataron el Consejo de estado del imperio el General Manuel Mier y Terán y José Sánchez, al realizar un viaje a esa zona, percatandose de los graves problemas por los que se enfrentaba México en la zona de Texas, en donde como lo menciona Sánchez en una serie de cartas, existía una reducida población grandes superficies de tierras, variedad de costumbres y consecuentemente existía un control de los norteamericanos sobre este territorio. En estas cartas, Sánchez advierte el peligro que se corría, en caso de no corregirse la situación. El Tratado de Guadalupe, firmado por Antonio López de Santa Anna, contiene los resultados de dicho conflicto y que son ya de todos conocidos; el reconocimiento de independencia de Texas y años más tarde, la anexión de ésta a los Estados Unidos, que fue aprobada por el Congreso americano, el 1o. de marzo de 1845.

La Ley de Guadalupe Victoria, de marzo de 1828, reconoce también la igualdad entre nacionales y extranjeros, declarando vigente el Decreto de Colonización de 1824, al cual ya hicimos referencia. Esta Ley plasma en el Artículo 6o., la igualdad referida con excepción de que con

forme a las leyes vigentes, los no naturalizados tenían prohibición para la adquisición de propiedad territorial rústica, sin que esta restricción se aplicara, si el objeto de la adquisición era el de colonizar. Los encargados de otorgar los permisos correspondientes eran los Congresos Locales, con fundamento en el decreto de 1824, declarando vigente bajo los siguientes lineamientos que podrían ser variados, pero jamás excedidos:

*PRIMERA.- Que la cuarta parte de los colonos fueren mexicanos;*

*SEGUNDA.- Que dentro de siete años, quedare el terreno dividido en suertes pequeñas a juicio de las legislaturas;*

*TERCERA.- Que el empresario no naturalizado podía reservarse un terreno que excediera de diez y seis leguas cuadradas, el cual debería enajenarse dentro de doce años contados desde el término en que la finca debería quedar dividida en suertes;*

*CUARTA.- Que las suertes deberían quedar vendidas dentro del mismo período.<sup>(6)</sup>*

En resumen, esta Ley, establecía que si un mexicano denunciara algún fraude a la ley por parte de un extranjero y dicho fraude se le comprobara, se le adjudicaría el bien del fraude al denunciante.

---

<sup>(6)</sup> RAMOS Gorta, Oscar, *Op. Cít.* Pag. 37.

Por su parte, el Decreto del 12 de marzo de 1829, decía que los españoles que hayan de permanecer en la República, no podían figurar en lo sucesivo su residencia en las costas, y a los que actualmente residen en ellas, podrá el gobierno obligarlas a que se internen en caso de que tema alguna invasión próxima de tropas enemigas.<sup>(7)</sup> Mediante éste Decreto, se expulsó de San Juan de Ulúa al último reducto español en México y en su momento se justificó por el peligro de una contra ofensiva española (éste es el único caso que se justificó por causa de guerra).

Más tarde, cuando el Lic. Don Lucas Alamán, entonces Secretario de Relaciones Exteriores, se percató del eminente conflicto que tenía el Estado de Texas, propone la Ley del 6 de abril de 1830, que en su Artículo 11o. prohíbe a los extranjeros colonizar en aquellos estados y territorios que colindaran con las naciones que fueran originarios; éste Artículo, evidentemente estaba enfocado principalmente a los estadounidenses que pretendían colonizar Texas.

Este Artículo derogado por Antonio López de Santa Anna, el 21 de noviembre de 1833, aunado a la ley de Colonización del Estado de Texas del 4 de febrero de 1834, vinieron a contrarrestar el objeto y el fin de esta ley que en su Artículo 1o. decía: "Será admitida a colonizar en los terre

(7) *Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso. Op. Cú. Pag. 384.*

nos que estén o estuvieren a disposición del Gobierno Supremo en el Estado de Coahuila y Texas, toda persona libre y que carezca de compromisos legales en otros puntos de la República.<sup>(8)</sup>

En junio de 1935, cuando el Presidente Santa Anna, decide reunir a varios miembros del Congreso junto con algunas personas nobles, el Lic. Miguel Alemán expone su tesis.

El 16 de julio del mismo año, al realizarse el segundo período de sesiones del Congreso, se estudiaron las reformas que se harían, realizando un nuevo proyecto, el cual confió a una comisión de su senado, compuesta por Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle, en donde se tomaron en cuenta las opiniones de la tesis de Alemán.

Pocos días después, esta comisión presentó un proyecto de bases constitucionales, el cual fue discutido y aprobado el 2 de octubre; dicho proyecto se convirtió en ley constitutiva del 23 del mismo mes, y con el nombre de Bases para la nueva Constitución dió fin al sistema Federal.

---

(8) *Ibidem.*

La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes. La primera de estas leyes es llamada "Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República".

Esta primera ley, ya establecía preceptos que se encuentran en nuestra Constitución Actual, pero para efectos de interés del tema que estudiamos, es el Artículo 13 en el que se regula la situación de la propiedad territorial de los extranjeros en los siguientes términos:

*"Artículo 13.- El extranjero no puede adquirir en la República propiedad raíces, si no se ha naturalizado en ella, casarse con mexicana y arreglarse a lo demás que prescriba la Ley relativa a estas adquisiciones". (9)*

La segunda ley de esta Constitución se llama "Organización de un Supremo Poder conservador". En ella se establece que el Supremo Poder conservador se deposita en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años.

La tercera ley se denomina "Del Poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relacionarse

---

(9) BURGOA, Ignacio.- Op.Cú. 485-486

a la formación de las leyes"; en esta ley se establece que el Congreso se compondrá de dos cámaras: la Cámara de Diputados y la de Senadores; de las sesiones del congreso, así como de la formación de leyes.

En la Cuarta ley, llamada "Organización del Supremo Poder Ejecutivo"; se establece que el ejercicio del Poder Ejecutivo, se deposita en un supremo magistrado, que se denominará Presidente de la República; así mismo se establece la forma en que será electo y como deberá desempeñar el ejercicio de sus funciones.

La quinta ley es la "Del Poder Judicial", el cual estará integrado por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda y por los Juzgados de Primera Instancia.

La sexta ley fue denominada "División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos"; la cual establece que la República se dividirá en departamentos.

La séptima ley amparada bajo el nombre "Variaciones Constitucionales", establece que a partir de la

publicación de esta Constitución, hasta seis años contados, no se podrá hacer alteración en ninguno de sus Artículos.

Esta Constitución fue promulgada el 30 de diciembre de 1836. Hasta antes de ella, la capacidad que tenían los extranjeros para adquirir bienes, era objeto de regulación de la legislación secundaria, constituida por diferentes derechos, que como hemos observado, consignaban diversos criterios para autorizar a los extranjeros a ser titulares de derechos de propiedad.

Fue ésta ley, la que consigne manera más detallada las reglas para que los extranjeros adquirieran propiedad territorial. Entre otras cosas, decía, que "los extranjeros avecinados y residentes en el país, podían poseer por cualquier título propiedades rústicas y urbanas; que los individuos extranjeros no podían adquirir más de dos fincas rústicas en un departamento, sin licencia del Supremo Poder"<sup>(12)</sup> que, "los extranjeros que en virtud de ésta ley adquieran propiedad, quedan absolutamente sujetos, en cuanto a ella a las leyes vigentes o que rijan a la República sobre traslación, uso, conservación y pago de impuestos sin que puedan alegar derecho de extranjería acerca de estos puntos"<sup>(13)</sup>

---

(12) *Código de Colonización y Terrenos Baldíos, Decreto de 11 de Marzo de 1842. México, D.F. Editorial Porrúa, S.A. 1953. Pag. 317.*

(13) *Ibidem. Pag. 318*

si el extranjero dejara de ser dueño por adjudicación judicial o por herencia, el adquirente debía vender el bien en un plazo de dos años; un Artículo que fue muy importante, decía que las anteriores disposiciones no se aplicarían a los departamentos que tuvieran vecindad con un país extranjero, y que para dicho efecto se requería remitir a las leyes especiales de colonización que se dictarían en un futuro y siempre previa aprobación del Gobierno Supremo de la República; se decía que en los departamentos que no fueran fronterizos y que tuvieran costa, solamente a cinco leguas de ellos podrían adquirir propiedad rústica los extranjeros; que los "extranjeros no podían adquirir terrenos realengos o bahías en todos los departamentos de la República, sin contratarlos con el gobierno que posee este derecho en representación del dominio de la Nación Mexicana".

En el Artículo 5 de esta ley, se sujeta a los extranjeros a las leyes mexicanas, con respecto a todo lo relativo al inmueble que adquiriese. Sin duda alguna, este es un antecedente muy importante, de lo que hoy día conocemos como la cláusula Calvo, nombre dado gracias a su autor, y que fue conocida tiempo después de esta ley. Otro antecedente de la doctrina Calvo lo encontramos en la Real Cédula del 20 de julio de 1791, en donde los extranjeros deberían declarar y jurar como súbditos y vasallos del rey. Fue hasta que el Doctor Carlos Calvo, en conocida doctrina que se opone a la intervención de un estado a otro, plasmó con su nombre

esta doctrina admitida en México en la Ley que ahora estamos analizando y que sirvió de base para nuestra actual Constitución. Más adelante tocaremos a fondo este tema.

Por otro lado, existieron dos proyectos de constituciones, que respetaron y consignaron el derecho que tienen todos los habitantes de la República a la propiedad, incluso el segundo proyecto lo consignó como un derecho natural solamente en este segundo proyecto se da una regla especial en el Artículo 70 para los extranjeros, consistente en que "Corresponde exclusivamente al Congreso Nacional XXXVI. decretar bases para la adquisición de bienes raíces por extranjeros, y arreglar en general todo lo concerniente a la colonización."<sup>(14)</sup>

### 2.3.3 Decreto de colonización de los Estados de:

#### 2.3.3.1. De Tamaulipas.

El 3 de octubre de 1843 se publicó este decreto que en sus Artículos 1o., 2o., y 4o. decía:

*"Artículo 1o.- El empresario se obliga a coloni*

---

(14) *Cámara de Diputados XLVI. Legislatura al Congreso de la Unión. Op. Cit., Pág 587.*

nizar, trayendo a sus expensas, a lo menos mil familias belgas, alemanas y suizas, en el término de diez años al Departamento de Tamaulipas, y ponerlas en estado de dedicarse al cultivo de las tierras que les designen, estableciéndose dichas colonias precisamente a la distancia de veinte leguas de frontera.

Artículo 2o.- Al efecto, el gobierno cede en dicho Departamento los terrenos baldíos con arreglo a la asignación que de ellos hace a cada persona el Artículo 12 de la Ley del Congreso General del 18 de agosto de 1824, salvo siempre del derecho de propiedad y el que la nación tiene para que en lo litoral (sic) no se establezcan colonias.

Artículo 4o.- El empresario hará el repartimiento de tierras, conforme al Artículo 2o. de este decreto, y 12 de dicha ley, que no permite se reúna en una sola mano como propiedad más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de superficie de abrevadera". (15)

Este es un antecedente del actual Artículo 27 Constitucional por lo que se refiere a la limitación de la pequeña propiedad.

---

(15) *Ibidem*. Pág. 588.

El 4 de diciembre de 1846, se crea el Decreto de Colonización y su Reglamento, con el fin de poblar todo el territorio; sin embargo, este impedía adquirir propiedad territorial, exclusivamente a los extranjeros que fueran nacionales de un país vecino, o con el que estuviéramos en guerra.

### 2.3.2 De Sonora.

El 31 de agosto de 1850 se dictó el decreto de colonización de éste estado en la circular expedida por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores para atender las necesidades de las fronteras, y el peligro que corrían algunas de ellas de caer en manos de aventureros.

### 2.4 Primer antecedente de la Ley sobre Extranjería y Nacionalidad.

Cuatro años más tarde, el 30 de junio de 1854, se expide la Ley sobre extranjería y Nacionalidad, en donde únicamente se modifica el concepto de extranjero vecinado y residente explicados en la ley del 11 de marzo de 1842, en donde al igual que en esta ley se otorgan los mismos derechos a los extranjeros vecinados y residentes.

Esta ley contiene un punto muy interesante y que es posiblemente, el antecedente más remoto de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, fue que consideró al inversionista extranjero como nacional, en contratos de sociedades comerciales; si la inversión de estos no excedía la tercera parte, para efectos de acreditar la nacionalidad mexicana.

En 1856, siendo Presidente Substituto de la República, Ignacio Comonfort, publica un decreto el 10. de febrero de ese año, que en sus Artículos 1o, 2o, y 3ro decían:

*"Artículo 1o.- Los extranjeros a vecinados y residentes en la República, pueden adquirir y poseer propiedades rústicas y urbanas, incluso (sic) las minas de toda clase de metales y de carbón de piedra, ya sea por compra, adjudicación, denuncia o cualquiera otro título de dominio establecido por las leyes comunes o por la Ordenanza de Minería.*

*Artículo 2o.- Ningún extranjero podrá, sin previo permiso del Supremo Gobierno, adquirir bienes raíces en los Estados o Territorios fronterizos, sino a veinte leguas de la línea de la frontera.*

*Artículo 3o.- Los extranjeros que deseen obtener el permiso de que habla el Artículo anterior, deberán dirigir su solicitud al Ministerio de Fomento, para que con vista de ella y del informe del Gobierno del Estado o Territorio respectivo, se resuelva lo conveniente". (16)*

---

(16) *Código de Colonización y Terrenos Baldíos, Op. Cú. Pag. 605-606.*

Este decreto consigna de la misma manera, lo que la Ley del 11 de marzo de 1842 hizo por primera vez en su Artículo 5o. y que actualmente conocemos como "Claúsula Calvo"; además obliga al extranjero a prestar el servicio de armas si se trata de la seguridad de la propiedad y de conservar el orden de la misma población en que está nradicados, concediéndole el derecho de la ciudadanía en virtud de la adquisición de propiedades en la República.

En 1857, entra en vigor la Constitución, anterior a la actual y que es de corte liberal, la cual establece una igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, para adquirir bienes raíces en la República Mexicana, incluso concede la nacionalidad mexicana al extranjero que adquiera un bien raíz en la República, lo que consigna en su Artículo 30: "Son mexicanos: III.- Los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad"<sup>(17)</sup>

No existían impedimentos para adquirir inmuebles, incluso incluso si manifestaban que querían conservar su nacionalidad.

Aquí debemos resaltar, que el señor Ponciano Arriaga, en conocido voto particular, sobre la propiedad en las sesiones del constituyente de 1857, no recomendaba limitar de ninguna manera los derechos de los extranjeros para que adquiries en propiedad territorial en cualquier parte de la República.

(17) TENA Ramírez, Felipe.- *Op. Cit.* Pág. 616.

El 10 de marzo de ese año, Ignacio Comonfort y Sebastián Lerdo de Tejada, establecen un decreto diciendo que las enajenaciones de las islas y terrenos baldíos de Baja California, hechos desde 1821 hasta este decreto (1857), por los jefes políticos, gobernadores y autoridades civiles o militares eran nulas y de ningún valor, mientras que no se obtuviera la ratificación del Supremo Gobierno. Si no se llevaban a cabo con licencia los terrenos volverían a la Nación.

Fue hasta el 14 de diciembre de 1874, cuando el presidente Sebastián Lerdo de Tejada autorizó la expedición de títulos de propiedad de terrenos baldíos en la península de Baja California, a los que justificaron la posesión pacífica, siempre que no fueren clandestinamente adquiridos, ni fueren extranjeros en contravención a las leyes del 11 de marzo de 1842.

## 2.5 El Imperio de Maximiliano.

El imperio de Maximiliano duró de 1864 a 1867, únicamente tres años, pero a pesar de esto, siguió con los mismos criterios que la Constitución del '57; dando seguridad jurídica a los extranjeros, pues expidió la Ley sobre Inmigración en 1865, donde ordenó se expidieran a los inmigrantes, títulos

de propiedad auténticos e inmutables donde se consignaban sujetos e hipotecas.

Mientras tanto, Benito Juárez, expide la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, el 22 de julio de 1863, en San Luis Potosí, lugar a donde se trasladaron los Poderes de la Federación. En esta ley, se prohibía a los nacionales y naturalizados de países lmitrofes, adquirir terrenos baldíos en Estados fronterizos.

El 15 de diciembre de 1883, se expide un decreto sobre la Colonización y Compañías Deslindadoras, en el cual se concedían los mismos derechos a los nacionales e inmigrantes extranjeros, si cumplían con una serie de requisitos marcados en el Artículo 3o. De manera adicional, el inmigrante debía cumplir con lo marcado en el Artículo 5o. que decía:

"Para ser considerado como colono, y tener derecho a las franquicias que otorga la presente ley, se necesita que, siendo el inmigrante extranjero, venga a la República con certificado del agente consular o de inmigración, extendido a solicitud del mismo inmigrante o de compañía o empresa autorizada por el Ejecutivo para traer colonos a la República, Si el solicitante reside en la República, deberá ocurrir a la Secretaría de Fomento, o a los agentes que la misma Secretaría hubiere autorizado para admitir colonos, en las colonias que se fundaren en la República".<sup>(18)</sup>

(18) *Cámara de Diputados XLVI Legislatura al Congreso de la Unión.-Op. Cit. Pag.616.*

Además, el extranjero tenía derecho, en virtud del Artículo 12 de la ley que analizaremos, debe obtener por el sólo hecho de colonizar, la nacionalidad mexicana.

De la misma manera, mediante este decreto y con fundamento en el Artículo 13, los extranjeros a todas las cuestiones que se suscitaran, fueren de la clase que fueren, quedarían sujetos a las decisiones de los tribunales de la República, con la absoluta exclusión de toda intervención extranjera. Inclusive, este decreto establece una serie de subsidios a los colonizadores.

Las compañías deslindadoras y colonizadoras extranjeras y nacionales podían adquirir, por medio de esta ley, enormes extensiones de tierra baldías, pero ellas no cumplieron con el objetivo de impulsar la colonización rural, previsto por este decreto. Así el deslinde y adjudicación de los terrenos nacionales sirvió para propiciar el latifundismo, incrementar la especulación y despegar a los indígenas de sus tierras comunales. Este mismo decreto favoreció la inversión norteamericana en gran escala, pues suprimió las restricciones que la legislación tradicional imponía a los extranjeros en la adquisición de bienes raíces y tierras baldías en los estados fronterizos.

Este decreto, fue la expresión legal de una política firmemente adoptada por el gobierno porfiriano que, si bien respondía a las fuertes presiones de la burguesía norteamericana, también fue aceptada por el grupo dirigente de la Nación Mexicana.

Como anteriormente vimos, a raíz del desastre texano, las leyes impusieron severas restricciones a la adquisición de bienes raíces por parte de extranjeros, en diversas ocasiones, el Departamento de estado denunció éstas leyes como odiosas, lesivas a la amistad entre ambos pueblos y opuestas al derecho internacional. Los mexicanos por yanquis añadieron que tales restricciones violaban la Constitución de 1857 que otorgaba al extranjero las mismas garantías civiles que a los mexicanos y que además, lesionaba la soberanía de los estados fronterizos y litorales.

La solución a éste conflicto fue precisamente el decreto que estudiamos, que suprimió de raíz las mencionadas restricciones.

El 28 de mayo de 1886, se crea la nueva Ley de Extranjería y Naturalización que difunde en general los mismos conceptos que la Constitución de 57, en cuanto a adquisición de inmuebles por extranjeros, dando además algunas reglas referentes a la nacionalidad y a la disminución de los requisitos de residencia y vecindad que marcaba la

Constitución de 57. Una cuestión importante de ésta ley es que equipara a una adquisición el arrendamiento de inmuebles que se pacten por más de diez años.

## 2.6 Promulgación de la Constitución de 1917

Exitieron algunas reformas, en el período llamado preconstitucional, durante el cual se consideró en suspenso la vigencia de la Constitución del 57, pero que al mismo tiempo como su nombre lo indica era un período que precedía al retorno íntegro de la constitucionalidad. Existía pues, "el peligro de tocar la Constitución de 57, consagrada con el cariño del pueblo en la lucha y sufrimientos de muchos años, como el símbolo de su soberanía y el baluarte de sus libertades". (19)

Las reformas del Artículo 27 que se referían a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor, causó un gran desconuelo entre los constituyentes, porque solo contenía innovaciones de interés secundario sobre el Artículo veinte de la Constitución del 57.

En un proyecto que se presentó al Congreso Constituyente, para dar los lineamientos generales sobre los que versaría la Constitución, en su parte relativa a la propiedad decía que: "En otra parte, se os consulta la necesidad de

---

(20) TENA Ramírez, Felipe. *Op Cit.* Pag. 810.

que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación adichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil conseguir respecto de las sociedades, las que por otra parte, constituyen como se acaba de indicar una amenaza sería de monopolización de la propiedad territorial de la República".<sup>(21)</sup>

Según se desprende de este escrito, Carranza, que fue quien presentó este documento, no pretendía limitar al extranjero en su facultad de adquirir bienes inmuebles.

Si bien es cierto que el Congreso aprobaría una Constitución nueva, que abrogaría la de 1857, en esta materia (propiedad raíz para extranjeros), Carranza no pretendía ningún cambio con respecto a la de 57.

Después de una discusión que se prolongo bastante, se aprobó el dictamen el día 30 de enero, por unanimidad de 150 votos, con excepción de la fracción II, que fue aceptada por 88 votos contra 62.

---

(21) Ad. Lit. PALAVACINI, Félix F.- *Historia de la Constitución de 1917*. México, D.F. Editorial Porrúa, S.A. Tomo I. Pág. 152-153.

El 31 de enero de 1917, se firmó la Constitución, la cual fue promulgada el día 5 de febrero del mismo año, entrando en vigor hasta el 1o de marzo del mismo.

## 2.7 Proyecto del Comité que agrupa a Diputados fuera de la Cámara.

Este comité elaboró una iniciativa fuera de los trabajos de la Cámara, sobre el tema de la propiedad; estaban básicamente interesados en asentar en la Constitución que la propiedad originaria de la Nación correspondía al Estado, usando el argumento de que en la legislación colonial, el derecho de propiedad correspondía en primera instancia al rey, objetivo que consiguieron al aprobarse el Artículo.

Dentro de la iniciativa, tocan el tema de la zona restringida y lo plasman tal y como lo conocemos. La comisión dictaminadora que analizó el Artículo 27 no incluyó en su proyecto esta última prohibición y lo presentó para su debate ante el Congreso en los siguiente términos:

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

*1.- Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones en la*

*República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que renuncian a la calidad de tales y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la Nación".<sup>(22)</sup>*

Como se desprende de lo anterior, no se tomó en cuenta hasta este momento la limitación que proponía el Comité de Diputados.

#### 2.8 Diario de los Debates sobre el Artículo 27 Constitucional.

Los días 29 y 31 de enero en el Teatro de Iturbide, se llevó a cabo el debate sobre el Artículo 27. En su primera sesión, después de aprobarse que el debate fuera libre, se discutieron temas como lo fue el de por qué conducto se debía realizar la renuncia a la protección diplomática. Algunos diputados eran de la opinión que se hiciera por conducto de representante diplomático; también se consideró la manera de limitar a las sociedades anónimas para que no fueran el conducto de abusos por parte de extranjeros y del clero. Esta primera sesión, tomó un receso después de debatirse entre otros, los temas apuntados. Lo curioso fue que cuando se reanudó

---

(22) *Ad. Lú. Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 29 a 31 de enero de 1917. (Tomo II Número 80 Pág. 794.*

la sesión a las 10:30 p.m. y se presenta para su discusión la fracción primera del Artículo 27, que tenía variaciones en el texto que se había aprobado como proyecto.

Lo más extraño, no es que el texto a discutir fue modificado, sino que no se dijo nada especial, ni hubo objeción sobre dicha variación. La fracción a que nos referimos fue presentada así:

*"Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas o sus accesorios, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convenga ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena en caso de faltar al convenio de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas". (23)*

---

(23) *Idem.*

Si comparamos este proyecto con el que se debió haber presentado, encontramos que se añadió la prohibición a los extranjeros de adquirir bienes raíces en fronteras y litorales.

Cinco días antes de estos debates; cuando se tocaban los temas del Artículo 33, se discutió si era este Artículo o el 27 Constitucional el que debería regular la capacidad de los extranjeros para adquirir bienes en zona restringida, enfocándose en este punto, los diputados se perdieron en el tema. No se concluyó nada.

Los diputados Reynoso y Macías se opusieron a la idea de que los extranjeros pudieran adquirir bienes raíces en cualquier lado de la República, incluso éste último, recomendó que se impusiera a las sociedades anónimas la misma restricción, pues a través de ésta, era posible evadir tal prohibición. Proponían algunos diputados en el Congreso que sólo los que tuvieran la nacionalidad mexicana, se les concediera el derecho de adquirir bienes raíces, o bien, a los que manifestaron su deseo de obtenerla; este punto fue muy discutido y polémico. Como se desprende de éste resumen y de la lectura del Diario de Debates que nos ocupa, podemos observar que de manera especial nunca se tocó el tema de la zona restringida, ni se discutió su inclusión en el proyecto del Artículo 27 Constitucional. Estando las cosas así, terminada la sesión, se reservó para su votación la fracción I del Artículo 27, y el día 31 a las 11:45 a.m., con el tiempo reducido se aprobaron todas las fracciones del 2 que se reservaron para su votación, sin ninguna objeción.

## 2.9 Acuerdos y decretos relativos a la Zona Restringida.

### Acuerdo de Lázaro Cardenas de 1937.

El Presidente Lázaro Cardenas se dio cuenta de la gran limitación y frenó el desarrollo nacional que existía en el Artículo 27, de la misma manera se percató que con la figura del fideicomiso no se violaba la letra ni el espíritu de la prohibición constitucional, por lo que mediante este acuerdo, autorizó a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que otorgara a las Instituciones de Crédito autorizadas, permisos para adquirir a través de fideicomisos estos bienes inmuebles.

El acuerdo en cuestión solamente autorizó la constitución de fideicomisos, con fines industriales y turísticos sobre terrenos urbanos.

En su parte conducente decía:

*ACUERDO: "Se autoriza a esa Secretaría para que en uso de la facultad discrecional que otorga al Estado la Fracción 1 del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conceda los permisos a que se refiere el Artículo 2º de la Ley Orgánica de la Fracción citada, a las Instituciones Nacionales de Crédito que efectúen operaciones de fideicomiso para adquirir el dominio directo de bienes inmuebles urbanos ubicados dentro de la zona a que alude el último párrafo del precepto*

*mencionado, siempre que el objeto de la adquisición sea transmitir la posesión, goce o usufructo de los mismos a particulares mediante contratos de fideicomisos...*

## 2.10 Acuerdo de Manuel Avila Camacho de 1941.

Este acuerdo, ratifica el de Lázaro Cárdenas, introduciendo las siguientes innovaciones para la expedición de permisos: Decía que éstos sólo se concederían para bienes ubicados en las poblaciones costeras y más de cien kilómetros de las fronteras terrestres; que la Secretaría de Relaciones Exteriores llevaría un registro de los permisos concedidos, los permisos deberían contener una cláusula en el sentido de que cuando se violare algunas de las condiciones esenciales de los permisos concedidos, la Secretaría podría cancelarlos; que la duración de los fideicomisos sería hasta de 25 años y establecía como excepción que los extranjeros podrían adquirir por herencia o adjudicación judicial, por un plazo de cinco años, los inmuebles que les están prohibidos adquirir, los anteriores son sólo las consideraciones más importantes.

Este acuerdo se refería al derecho de usufructo que adquirirían los extranjeros en virtud del fideicomiso, lo que

nos parece una afirmación muy limitada, toda vez que el fideicomisario además del usufructo, puede tener la facultad de designar la persona a la que se le transmita el bien entre otras variantes del contrato.

En su parte conducente el acuerdo decía:

*“ Esa Secretaría continuará otorgando los permisos a que se refiere el Acuerdo Presidencial del 22 de noviembre de 1937; pero exigirá a la Institución Nacional de Crédito que solicite el permiso, el nombre y datos que estime del extranjero, o empresa mexicana con socios extranjeros, a cuyo favor deba constituirse el usufructo y bajo su completa responsabilidad y exclusiva facultad de resolución, concederá o negará el permiso, según lo considere conveniente o nocivo para el país. Los permisos que se concedan permitirán la constitución de usufructos hasta por veinticinco años, con la expresa mención de que al concluir dicho plazo los bienes quedarán sujetos a lo dispuesto en la parte final del Artículo 6º, de la Ley Orgánica de la Fracción I, del Artículo 27 de la Constitución Federal para el caso de que acuerdo con los términos del contrato de fideicomiso, el inmueble usufructado no deba ser vendido y necesite la propiedad al patrimonio de algún extranjero esa Secretaría llevará un registro especial de los permisos concedidos y de los bienes dados en usufructo con los datos necesarios para su inmediata localización y vigilancia cuando se*

*violare alguna de las condiciones esenciales de los permisos que esa Secretaría conceda por medio de la Procuraduría General de la República, promoverá su inmediata cancelación, los certificados contenidos, los correspondientes permisos contendrán la citada condición resolutoria. Sólo se concederán los permisos a que se refiera este acuerdo, para bienes ubicados en las poblaciones costeras y a más de 100 kilómetros de las fronteras terrestres..."*

La vigilancia de los acuerdos anteriormente analizados, se proyectó durante el Régimen Presidencial del C. Miguel Alemán y aún hasta fines del correspondiente al C. Adolfo Ruíz Cortines, ya que por órdenes de este último mandatario fueron revocados de manea verbal, pues no se tiene conocimiento de que exista ningún acuerdo escrito, ni las causas que motivaron su revocación. Como resultado de la revocación de ambos acuerdos presidenciales, la Secretaría de Relaciones Exteriores, restringió la concepción de permisos para la celebración de fideicomisos sobre inmuebles en esa zona prohibida, únicamente a los casos en que la Institución fiduciaria consignará en su escritura social el convenio de exclusiones de extranjeros a que alude el Artículo 8º; Reformado del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, y tanto el fideicomitente como el fideicomisario fueran de nacionalidad mexicana; y cuya restricción se prolongó a través del régimen presidencial del C. Adolfo López Mateos.

## 2.11 Decreto del 29 de Junio de 1944.

En el marco del decreto de suspensión de garantías de 1942, por la Segunda Guerra Mundial, se publicó este Decreto de suspensión de garantías. En su Artículo 1º, decía que los extranjeros y las sociedades mexicanas que admitan capital extranjero bienes inmuebles, si obtenían permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se decía que para efectos de este decreto, se consideraba adquisición el arrendamiento que se pactará por más de diez años. El Artículo 3º, establecía que: "La Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá la facultad discrecional de negar, conceder o condicionar los permisos".<sup>(23)</sup>

Si no se cumplía con las finalidades de este Decreto y daba una serie de requisitos y limitaciones para conceder tales permisos.

El Decreto consta de diez Artículos, en los últimos cuatro se refiere a las sanciones y multas a que se harían acreedores los que infringieran el Decreto.

---

(23) Decreto del 29 de Junio de 1944. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Julio de 1944)

Levantada la suspensión de garantías, el 28 de septiembre de 1945, se suscitó una controversia porque no fueron claras las cláusulas de este Decreto en el sentido, de si quedaban sin efecto o no todas las leyes y decretos que se publicaron a raíz de la suspensión de garantías, las discusiones a que nos referimos eran en torno a la vigencia o no del Decreto del 29 de junio de 1944. Toda vez que, como se desprende de este mismo Decreto este tenía una vigencia limitada a la duración de la propia suspensión, argumentaban algunos y otros por el contrario, decían que el Decreto que levantaba el estado de suspensión en sus Artículos 5º y 6º da permanencia a este Decreto para efecto de nuestro trabajo, basta decir que estuvo vigente hasta la publicación de la Ley de Inversiones Extranjeras en 1973, según se desprende de la contestación que dió la Dirección General de Asuntos Jurídicos a la consulta hecha por el Colegio de Notario.

## 2.12 Decreto del 10 de Octubre de 1970

El Decreto del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, del 10 de octubre de 1970 publicado en el Diario Oficial el 18 de noviembre del mismo año, hizo accesible a los extranjeros el uso y aprovechamiento de inmuebles en la zona restringida.

Mediante este Decreto se expropiaron en favor de la Nación Mexicana los terrenos ejidales que se encontraban en

la Bahía de Banderas en las costas de Jalisco y. Nayarit, por considerarse de interés público el desarrollo turístico de esos terrenos.

En otro de sus puntos se dice que varios extranjeros se han apropiado de tierras ilícitamente y para regularizar esta situación se expropiaron los ejidos, no nos parece una razón porque privar de las tierras a los legítimos poseedores para dárselas a los ilegítimos poseedores.

El Gobierno regularizó estas situaciones creando el fideicomiso "Bahía de Banderas", donde el fideicomitente del Gobierno Federal sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y como Fiduciario el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

"La finalidad de este fideicomiso que la venta de terrenos para aplicar los productos a la realización de las obras que señale el fideicomitente, la enajenación sería válida únicamente si se realizaba a favor de personas físicas mexicanas o de personas morales mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros." (24)

---

(24) GONZALEZ, Rodríguez Alfonso. *Zonas Prohibidas, Fideicomisos y Condominios*, Editorial Jus, México 1990, Pag. 88.

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

## 2.13 Decreto del 29 de Abril de 1971

El Decreto del Presidente Luis Echeverría, del 29 de abril de 1971, publicado en el Diario Oficial del mismo mes, también permitió a los extranjeros el uso y aprovechamiento de inmuebles ubicados en la zona prohibida, mediante contratos de fideicomiso.

Según la exposición de motivos, el Acuerdo se funda: En el deber del Gobierno Federal de vigilar y mantener la Integridad del territorio nacional, así como el cumplimiento de la Constitución en la necesidad de sostener y acelerar el desarrollo industrial y turístico de las zonas fronterizas y litorales del país, en forma planificada, sin que, en ningún caso, los extranjeros adquieran el dominio directo sobre las mismas, en la conveniencia de eliminar los subterfugios utilizados para transgredir la prohibición constitucional, como la simulación de contratos y actos jurídicos, en la utilización del fideicomiso que permita a la fiduciaria conservar el dominio y al fideicomisario el uso del inmueble, y en la posibilidad de que las Instituciones fiduciarias capten recursos importantes mediante la emisión de certificados de participación inmobiliaria, que representen para los beneficiarios el derecho a la utilización y el aprovechamiento de los inmuebles, sin transmitirles, en ningún caso, la propiedad, ni crear a su favor derechos reales.<sup>(25)</sup>

(25) *IBIDEM* Pag. 94 y 95.

Los puntos más importantes de este acuerdo son los siguientes:

I.- Se autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores, resolver sobre la convivencia de conceder a las Instituciones Nacionales de Crédito los permisos necesarios para adquirir fiduciarias el dominio de bienes inmuebles, destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, ubicados en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y 50 kilómetros a lo largo de las playas, para remitir a los fideicomisarios únicamente el uso y aprovechamiento de dichos bienes sin concederles derechos reales.

II.- Se crea la Comisión Consultiva Intersecretarial formada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, la de Gobernación, la de Hacienda y Crédito Público, la de Industria y Comercio y el Departamento de Turismo, dicha Comisión resolverá sobre las solicitudes de permisos presentados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.<sup>(26)</sup>

III.- Se indicó que la Institución fiduciaria conservaría siempre la propiedad del inmueble y tendría la facultad de arrendarla por plazos no superiores a 10 años.

(26) La Comisión Consultiva Intersecretarial, desapareció a partir de la publicación del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

IV.- La duración de los fideicomisos no excederá de 30 años y a su extinción la Fiduciaria podrá transmitirlos en propiedad a personas legalmente capacitadas para adquirirlos.

V.- Sereserva al Gobierno Federal la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de los fines del fideicomiso.

Los puntos III, IV y V, actualmente son cláusulas del permiso que otorga la Secretaría de Relaciones Exteriores para la Constitución de los Fideicomisos.

VI.- Las Instituciones Fiduciarias podrán emitir certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables, que representarán para el beneficiario exclusivamente los derechos consignados en los incisos a y c del Artículo 228 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Después de haber realizado un breve estudio de los antecedentes del fideicomiso en la zona restringida del país, analizaremos a continuación las políticas que ha manejado la Secretaría de Relaciones Exteriores al respecto.

## CAPITULO III

## CAPITULO III

### 3.- MARCO JURIDICO DE LA ZONA RESTRINGIDA

#### 3.1. Breves consideraciones sobre el Artículo 27 Constitucional.

La Constitución Mexicana establece que por ningún motivo los extranjeros podrán adquirir el dominio directo de las tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros de las fronteras y de 50 kilómetros de las costas mexicanas: A éstas zonas se les designa, generalmente, como "Zonas Restringidas" o "Zonas Prohibidas".

El Artículo 7º de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, reproduce ésta misma disposición y aclara expresamente que no sólo se refiere a las personas físicas extranjeras, sino también a las sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros.

En vista de lo anterior, no existe ningún medio legal en cuya virtud pueda concederse la propiedad de inmuebles ubicados en la llamada "Zona Restringida" a una persona moral o física extranjera. En el pasado se habían constituido y

operado diversas estructuras y mecanismos legales, no necesariamente lícitos, para conceder indirectamente a extranjeros un control sobre la propiedad inmueble en la "Zona Restringida", que en general, han sido clasificados y condenados por el Gobierno Federal como subterfugios lícitos para evadir la prohibición constitucional.<sup>(1)</sup>

Sin embargo, la Constitución no prohíbe que un extranjero adquiera un derecho de uso y ocupación temporal de un inmueble en esta zona, al amparo de un contrato de FIDEICOMISO, ya que lo que prohíbe expresamente es la adquisición del dominio directo de tierras y aguas ubicadas en la Zona Restringida, entendiéndose por "dominio directo" el derecho absoluto de propiedad.

La restricción a las inversiones extranjeras, a través de la disposición de la fracción I del artículo 27 Constitucional, prohíbe a estos, los extranjeros, la adquisición sin que renuncie previamente a pedir la ayuda de sus gobiernos, en caso de conflicto, so pena de perder sus bienes en beneficio de la nación Mexicana (Claúsula Calvo) y prohibirles la adquisición de inmuebles y de derechos reales sobre ellos en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las costas. Dicha restricción, sentó las bases para la legislación posterior en esta materia.

---

(1) Ad. Lit. RAMOS Garza, Oscar. - *México ante la Inversión Extranjera*. México, D.F. 1971. Págs. 218-233.

La restricción constitucional se ha interpretado en México a través de varias décadas, inclusive por el Gobierno Federal. En el Acuerdo del Presidente de la República Lázaro Cárdenas el 22 de noviembre de 1937 y Acuerdo del Presidente Avila Camacho, del 6 de agosto de 1941 (ambos se encuentran dentro del capítulo 2º). En el sentido en que se refiere exclusivamente al derecho de propiedad, pero no a otros derechos que entrañan solamente el uso o goce temporal de inmuebles en la Zona Restringida.<sup>(2)</sup>

Especificando lo que se entiende por Zona Restringida, entendemos que es, como ya lo hemos mencionado en diversas ocasiones, "La faja de Territorio Nacional de 100 y de 50 kilómetros de ancho a lo largo de las playas del país y que se encuentran contemplada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los Artículos 7º y 18 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, además del Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la República."<sup>(3)</sup>

---

(2) Conferencia. MOLINA Pasquel, Roberto "El Fideicomiso de Inmuebles en las Zonas Prohibidas en favor de Extranjeros", en el Foro (Órgano de la Barra Mexicana Colegio de Abogados) 4a. Época Núm. 3, enero-marzo, 1954, Pág. 29

(3) Ad. Lú. Fracción XIII del Artículo 1º, del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973.

Ahora bien, ya que conocemos cual es la extensión de la Zona Restringida, procederemos a analizar el contenido de la prohibición Constitucional del Artículo 27, el cual lo redacta de la siguiente manera en su Fracción I:

*"Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, y en no invocar, por lo mismo la protección de su gobierno por lo que se refiere a aquellas bajo pena, en caso de faltar al convenio de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubiera adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros de las Frotteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio sobre tierras y aguas. (4)*

En el capítulo anterior señalamos cuáles fueron los antecedentes histórico-jurídicos de la zona restringida, donde podemos encontrar una explicación a la prohibición de que estamos hablando "en la experiencia histórica del país, repetidamente amenazado e invadido y que se resume en la pérdida de más de la mitad del Territorio Nacional, obedece a razones de seguridad militar, ya que el acceso de tropas extranjeras al territorio podrá supuestamente conseguirse más fácilmente a través de extranjeros, propietarios de áreas

---

(4) Ad. Lit. Artículo 27 Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Andrade, S.A. México, D.F. 1992.

estratégicas carentes de escrúpulos o súbditos del Estado invasor. Así mismo, la colonización de las fronteras por extranjeros es un factor indiscutible de la secesión".

Actualmente esta prohibición no es justificada ni por razones militares, ni de soberanía, por lo que aquí se podría hacer una reforma constitucional a la fracción I del Artículo 27 Constitucional, derogando la limitación que tienen los extranjeros de adquirir el dominio directo de bienes inmuebles en fronteras y litorales.<sup>(5)</sup>

Por todo lo que hemos venido señalando, podemos resumir diciendo que la zona restringida representa el 57.4 % de la totalidad del territorio nacional.

Ahora bien, consideramos una cuestión muy importante el poder determinar a que personas físicas o morales se consideran extranjeros de acuerdo a la limitación de la zona prohibida.

En 1er. lugar y a contrario sensu encontramos en el Artículo 30 de la Constitución Política Mexicana, el cual menciona quienes son mexicanos, por lo que deducimos que las personas que no se encuentren comprendidas en este Artículo, se conciderarán extranjeros.

---

(5) Ad. Lit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2a. edición. México 1988. Porrúa. Tomo III. Pág. 3271

También y de una manera específica la Ley para Promover la Inversión Extranjera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973 dice en su Artículo segundo que: Para los efectos de esta Ley se considera inversión extranjera:

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 la que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.<sup>(6)</sup>

Las fracciones I, II y III, no dejan lugar a duda que se trata de inversión extranjera. Donde existe una gran polémica es en la última fracción de éste Artículo segundo; toda vez que el artículo 5º de la Ley de Nacionalidad y Naturalización (Ley de Nacionalidad) publicada en el Diario Oficial el 20 de enero de 1934 consigna que: "Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las Leyes de la República y tengan en ella su domicilio social"<sup>(7)</sup>

---

(6) Ad. Lú. Artículo Segundo Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. (Publicada en el D.O.F. el 9 de marzo de 1973).

(7) Ad. Lú. Artículo Quinto Ley de Nacionalidad y Naturalización (Publicada en el D.O.F. el 20 de enero de 1934).

Como podemos observar en éste Artículo se adoptó la teoría del lugar de constitución y domicilio legal para otorgar la nacionalidad a las sociedades. No tomando en cuenta las otras dos teorías para otorgar la nacionalidad de los socios y la otra lo hace otorgando la nacionalidad del país donde se ubique el principal asiento de los negocios de la empresa.

De acuerdo a esto, podemos concluir que las sociedades mexicanas constituidas de acuerdo al artículo 5º, son de nacionalidad mexicana. Pero para efectos de la zona restringida la regla es esencial; pues según el Artículo 7º de la Ley de Inversiones Extranjeras, se refieren directamente a las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros en la zona restringida haciendolo en los siguientes términos:

*" Los extranjeros, las sociedades extranjeras y las sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros, no podrán adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una faja de 100 km. a lo largo de las fronteras y de 50 km. en las playas. Las sociedades extranjeras no podrán adquirir el dominio de las tierras y aguas u obtener concesiones para la explotación de aguas. Las personas físicas extranjeras podrán adquirir el dominio sobre los bienes a que se refiere el párrafo anterior*

*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 " (8)*

### 3.2 Comentarios Sobre el Dominio Directo.

La prohibición del Artículo 27 Constitucional relativa a la adquisición de inmuebles a extranjeros, refiere al dominio directo sobre tierras y aguas y no al de propiedad privada.

Ni el texto aprobado por el Constituyente del 17 ni en los debates, encontramos referencias sobre el significado que el legislador quiso darle a la expresión de Dominio Directo.

Desde el Derecho Romano y en la actualidad, en todos los países que siguen el sistema romanista, se concibe a la propiedad como el derecho más amplio que una persona puede tener sobre una cosa, además, el propietario puede mediante actos jurídicos, ceder a otro la posibilidad más o menos amplia de una actuación sobre la cosa, objeto de su propiedad. Más tarde existió la propiedad a los no extranjeros

---

(8) Artículo Séptimo, Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera Op. Cit.

De la anterior posibilidad nacen los desmembramientos de la propiedad, llegando así a la constitución de los derechos reales limitados, a los que se les denominó en el Derecho Romano "Jura in re aliena" (Derechos sobre las cosas de otro). A esta categoría pertenecen los derechos reales de uso, usufructo, servidumbre así como los derechos reales de garantía que son la prenda y la hipoteca.

También el propietario puede crear relaciones de carácter obligacional (Derechos Personales) sobre la cosa, objeto de su propiedad; entre ellos podemos citar el arrendamiento, el préstamo y también el fideicomiso. En la Roma antigua la propiedad era único derecho real conocido como "dominium ex jure quiritium" (dominio por derecho quiritarario) y por lo mismo, reservado sólo a los ciudadanos romanos llamados Quirites; ni siquiera las antiguas servidumbres prediales rústicas eran concebidas como derechos autónomos, así la propiedad era el mejor derecho a poseer y de ahí nacieron, la reivindicatio y la legis actio sacramento in rem en donde el Juez decidía que persona era el propietario. Con posterioridad como la que adquiría una res mancipio sin seguir las formalidades de la mancipatio o la in jure cessio, sino solamente la traditio; a esta propiedad se le denominó bonitaria porque el adquirente la tenía "in bonis" (entre sus bienes).

Ya en la época de Justiniano, no encontramos éste desdoblamiento de la propiedad, por lo que el propietario quirritario o bonitario era considerado "plenissimus et legitimus dominus".

El Romanista Juan Iglesias afirma que "a fines de la República o comienzos del período Augusteo aparecen los términos dominium y proprietas, el primero logra mayor favor en la jurisprudencia clásica y el segundo en la jurisprudencia más tardía".<sup>(10)</sup>

Alvaro D'ors sostiene que "el dominium es la propiedad civil definida por la reivindicatio"<sup>(10)</sup> y Max Kaser es más preciso al afirmar que "a partir de la República tardía adquieren carácter técnico y sinónimo las palabras dominium y proprietas".<sup>(11)</sup>

Con toda razón nuestros juristas mexicanos y españoles al hablar de propiedad usan el término "señoría" que es la traducción de dominium que a su vez deriva de la palabra dominium, señor.

---

(10) Ad. Lli. D'ORS Alvaro.- *Derecho Privado Romano*, Pag. 141

(11) Ad. Lli. KASER Max.- *Derecho Romano Privado*, Pag. 202-103

Con posterioridad, la práctica de dar en arrendamiento a perpetuidad ciertos inmuebles, trajo como consecuencia la aparición de una nueva figura denominada enfiteusis; al derecho que tenía el enfiteuta se les llegó a llamar dominio útil y al del nudo propietario dominio directo. Situación similar se presentaba respecto a las propiedades que tenía el estado romano en las provincias y que también era objeto de arrendamiento a perpetuidad a los particulares, creándose de igual forma un dominio útil para los arrendatarios y un dominio que en este caso denominaban eminente para el estado. De los antecedentes anteriores concluimos que el constituyente del 17, al usar la expresión dominio para prohibir a los extranjeros la adquisición de bienes inmuebles en la zona restringida se refirió expresamente a la propiedad como sinónimo de dominio y al usar la palabra "directo" en la prohibición, quiso excluir la creación de relaciones de carácter obligacional que se establezcan entre los dueños de inmuebles en zona restringida y los extranjeros; en este caso se encuentran los contratos de hospedaje, los arrendamientos, los comodatos y también los fideicomisos, ya que estos generan relaciones de obligación o derechos personales para las partes; en efecto, el fideicomisario sólo puede ejercitar sus derechos contra el fiduciario y no los puede oponer erga omnes.

En éste orden de ideas, sostenemos también que la prohibición constitucional abarca no sólo el derecho de propiedad o dominio, sino también a cualesquiera de los derechos que conocemos, así, pensamos fundamentalmente

que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no aceptaría la interpretación de que es posible constituir, en favor de extranjeros, usufructos e hipotecas en la zona restringida. Por el contrario en nuestra investigación, hemos advertido que ni siquiera han ventilado en la Corte problemas sobre la creación de derechos personales en favor de extranjeros en la zona restringida, como los contratos de hospedaje, arrendamientos, etc.

### 3.3 Cláusula Calvo.

El Doctor Carlos Calvo de nacionalidad argentina fue quien bautizó con su nombre a la doctrina que se opone a la intervención directa o indirecta de los Estados extranjeros en asuntos internos de un país determinado.

Esta tesis se conoce con el nombre también de "Doctrina Calvo", años antes de que el doctor la diera a conocer, en México ya se aplicaba. Recomendamos el comentario que hicimos en el segundo capítulo, de donde se desprende que en la Ley del 11 de marzo de 1942 y 1º de febrero de 1856, ya se daban los lineamientos que esboza esta doctrina.

La Cláusula Calvo es un dispositivo legal para asegurar que el extranjero no recurra a la protección diplomática de su gobierno cuando ha surgido un daño real o imaginario de las autoridades del país, obteniendo una situación de privilegio en desigualdad a los nacionales.

México ha resentido, como ninguna otra nación la embestida de las punzantes reclamaciones extranjeras cada vez que, al trazarse un programa social, afecta de cualquier manera los bienes de nacionales en otros países.

Ello explica por qué desde mediados del siglo pasado el gobierno mexicano había intentado limitar legislativamente los derechos de la República y las incursiones de sus diplomáticos. El decreto del Presidente Comonfort que señalamos en el capítulo anterior establecía que los extranjeros carecían de la facultad de discutir, respecto a los bienes que adquirían en México, algún derecho como extranjeros, y que todas las cuestiones que pudieran surgir en relación con esa propiedad se ventilarían en los tribunales de la República y de conformidad con las leyes del país, con exclusión de cualquier intervención extranjera.

La Constitución de 1857, en su Artículo 33, disponía que los extranjeros estaban obligados a respetar las institucio

nales leyes y autoridades del país, y quedarían sujetos a las sentencias de los tribunales y no podrían buscar otros remedios que los que las leyes concedían a los mexicanos. Empero, estas disposiciones no pudieron hacerse efectivas, ni fueron aceptadas en el exterior, ni contenían una sanción positiva para el caso de ser violadas.

Ya popularizadas las precripciones de Carlos Calvo por toda América, hacia fines del siglo y habiendo cobrado así autoridad y prestancia la tesis de que el extranjero no podía pretender mayores derechos que los nacionales, el Gobierno Mexicano pudo requerir dispositivos concretos y específicos. a partir de los noventa, el Gobierno del General Díaz empezó a exigir invariablemente la inserción de la Cláusula Calvo en los contratos-concesión, o en los contratos públicos con extranjeros,<sup>(12)</sup> cláusulas que, a la larga, vinieron a preparar las cosas para un tratamiento de la propiedad extranjera más de acuerdo con los intereses nacionales.

El pensamiento constitucional mexicano, impregnado de la tesis de Calvo, revolucionó hacia formas mejores, y así el 15 de agosto de 1916 Venustiano Carranza expidió un decreto,<sup>(13)</sup> que buscaba que los extranjeros tuvieran la misma condición jurídica de los mexicanos, sin que pudiera ejercitar

(12) Un ejemplo de Cláusula Calvo contractual es la contenida en el contrato entre la North American Dr edging Co. de Texas, y el Gobierno de México para dragar el puerto de Salina Cruz.

(13) APUD. Decreto del Gobierno Provisional de la República Mexicana del 15 de agosto de 1916 (Diario Oficial Sep. 05 de 1916. Pág. 296).

recursos y formular quejas ante sus respectivos gobiernos y exigir que para adquirir propiedad inmueble en México los inversionistas extranjeros, se presentará por escrito ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, haciendo formal, expresa y terminante declaración de que para todos los efectos relativos a los bienes que adquiriesen se considerarían como mexicanos, renunciando a sus derechos de extranjeros y al acudir en demanda de protección o queja a sus respectivos gobiernos. Esto concluyó con el antecedente del artículo 27 de la Constitución de 1917.

Cuando se expide ésta avanzada Constitución, se lleva al texto de ese ordenamiento supremo una forma muy depurada e ingeniosa de la Cláusula Calvo.

Debe afirmarse que el dispositivo del Doctor Calvo, tal como quedó en la Constitución Mexicana de 1917, ha probado ser altamente beneficioso. De un lado fue desde entonces un poderoso elemento disuasivo, ya que los inversionistas foráneos que la advertían por convenio solemne, como está constituido prefirieron ceñirse en obvio de males mayores, a los términos de la cláusula. Por otro lado al difundirse la necesidad de aceptarla para hacer negocios en México, fue un factor de indudable valor psicológico, pues además de que en el extranjero se acostumbraron desde entonces a limitaciones de éste tipo, se propagó que habría que reconocer la facultad del gobierno local para regular con exclusión de cualquier otro poder las controversias que pudieran surgir entre la empresa extranjera y las autoridades locales.

Es factible mantener que la cláusula fue preparando propiciamente el terreno para que más tarde las autoridades de México pudiesen legislar, imponiendo progresivamente restricciones a la inversión extranjera, y más tarde al expedir la trascendental Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera en 1973.

En torno a ésta doctrina se ha hablado mucho sobre validez o no de la citada renuncia. Tenemos por un lado a los autores que dicen que no es eficaz la renuncia a la protección diplomática de su país que hace el extranjero, por que el que hace no es titular del derecho, pues el titular del derecho es el país extranjero. Algunos diputados en los debates del Artículo 27 , se percataron de que podía suceder la hipótesis de la doctrina que estudiamos e incluso el diputado Múgica recordó que el Tribunal de la Haya, calificaba de renuncia parcial las que se realizaban por conducto del extranjero y no de su agente diplomático. Por esta razón algunos constituyentes recomendaron, se hiciera la renuncia a través de los agentes diplomáticos para que estuviera completa.

Después de muchas discusiones y con el apoyo de los constituyentes Aguilar Terrones y Múgica, se aprobó que la mecánica de la renuncia fuera tal y como la conocemos.

Otro grupo de autores consideran que la renuncia si es valida, toda vez que si bien es cierta la protección diplomática es un derecho que le corresponde y que tienen los países para proteger a sus nacionales, estos en un acto unilateral de voluntad, renuncian por anticipado a la protección de sus gobiernos, pues se concideran lo conveniente a los bienes en cuestión.

Otro objetivo que persigue la doctrina que analizaremos, es el de conseguir la igualdad jurídica entre las nacionales y extranjeros, pues se consideran ellos mismo como nacionales en todo lo concerniente a los bienes en cuestión.

Otro objetivo que persigue la doctrina que analizaremos, es el de conseguir la igualdad jurídica entre los nacionales y los extranjeros, pues de no haber realizado su renuncia, estos últimos tendrían el derecho de pedir la protección a su gobierno, además de las protección que les concede la Ley Nacional.

Concretamos este punto señalando que la Cláusula Calvo preparó el advenimiento de todas esas medidas legislativas, y de otras que pudiesen dictarse en el futuro para controlar las inversiones que vienen del exterior y sus efectos nocivos.

### 3.4 Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional

A través de esta tesis, hemos ya comentado algunos Artículos de esta Ley por lo que solamente trataremos los que a nuestro juicio son los más importantes.

Sin lugar a duda los Artículos 1º y 6º de este ordenamiento son los que interesan para el tema estudiado en este trabajo.

El Artículo 1º establece de una manera abreviada lo que la fracción I del Artículo 27 Constitucional señala y que a la letra dice:

*"Ningún extranjero podrá adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de 100 km. a largo de las fronteras donde se encuentran las playas, ni ser socio de Sociedades Mexicanas que adquieran el dominio en la misma faja" (14)*

Mientras que el artículo 6º que es el más sobresaliente de esta Ley, dice:

*"Cuando alguna persona extranjera a tuviere que adquirir por herencia derechos cuya adquisición estuviera prohibida a extranjeros*

---

(14) Ad. Lit. Artículo Primero Ley Orgánica de la Fracción Primera del Artículo 27 Constitucional (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de enero de 1926).

*dará el permiso para que se haga la adjudicación y se registre la escritura respectiva. En caso de que alguna persona extranjera tenga que adjudicarse en virtud de un derecho pre existente adquirido de buena fe un derecho de los que estén prohibidos por la Ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá dar el permiso para tal adjudicación".<sup>(15)</sup>*

*"En ambos casos, el permiso se otorgará con la condición de transmitir los derechos que se trate a persona capacitada conforme a la Ley, dentro de un plazo de cinco años a contar de la fecha de la muerte del autor de la herencia en el primer caso o de la adjudicación en el segundo".<sup>(16)</sup>*

### 3.5 Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

En el Primer Ordenamiento que encontramos en ésta Ley para regular la adquisición de inmuebles por extranjeros está en el Artículo 7º que dice:

*"Los extranjeros, las sociedades extranjeras y las sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros, no podrán adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una faja de 100 km. a lo largo de las fronteras y de 50 km. en las playas".<sup>(17)</sup>*

<sup>(15)</sup> Artículo 6º Ibidem.

<sup>(16)</sup> Idem.

<sup>(17)</sup> "Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera." Op. Cit.

*dará el permiso para que se haga la adjudicación y se registre la escritura respectiva. En caso de que alguna persona extranjera tenga que adjudicarse en virtud de un derecho pre existente adquirido de buena fe un derecho de los que estén prohibidos por la Ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá dar el permiso para tal adjudicación".<sup>(15)</sup>*

*"En ambos casos, el permiso se otorgará con la condición de transmitir los derechos que se trate a persona capacitada conforme a la Ley, dentro de un plazo de cinco años a contar de la fecha de la muerte del autor de la herencia en el primer caso o de la adjudicación en el segundo".<sup>(16)</sup>*

### 3.5 Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

En el Primer Ordenamiento que encontramos en ésta Ley para regular la adquisición de inmuebles por extranjeros está en el Artículo 7º que dice:

*"Los extranjeros, las sociedades extranjeras y las sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros, no podrán adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una faja de 100 km. a lo largo de las fronteras y de 50 km. en las playas".<sup>(17)</sup>*

<sup>(15)</sup> Artículo 6º Ibidem.

<sup>(16)</sup> Idem.

<sup>(17)</sup> *"Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera."* Op. Cit.

Sólo se autoriza constituir fideicomisos sobre inmuebles que se destinen a fines industriales y turísticos.

El fiduciario debe conceder la utilización y el aprovechamiento de los bienes al fideicomisario, que siempre será extranjero, o sociedad mexicana con cláusula de admisión de extranjeros, sin que constituyan en ningún caso derechos reales en favor de extranjeros.

El Artículo 19 concede a la Secretaría de Relaciones Exteriores la facultad de resolver las solicitudes de fideicomiso considerando los aspectos económicos y sociales que implique la realización de los fideicomisos. A partir de la vigencia del Reglamento de la Ley que analizamos, este Artículo sólo opera para fundamentar las negativas de permisos que están sujetos a facultad discrecional, según lo veremos cuando analicemos las políticas que sigue la Secretaría de Relaciones Exteriores para las constituciones de fideicomisos ubicados en la Península de Baja California.

El fiduciario tiene la facultad de arrendar el inmueble por plazos no superiores a 10 años, durante la vigencia del permiso, que en ningún caso excederá 30 años.

### 3.6 El Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Este reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 1989.

Antes de entrar al contenido y fondo del Reglamento que nos ocupa, hablaremos sobre su constitucionalidad.

El Reglamento fue expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Mexicana, al Ejecutivo Federal. Es cierto que es facultad y obligación del Presidente promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, y por lo tanto, sí tiene facultad para expedir este tipo de reglamentos, sin embargo, lo que también es cierto, es que sólo puede instrumentarse en la esfera administrativa, lo que le permite y no ampliar lo que la ley autorice, como se hizo con éste reglamento. Dejando a un lado el breve análisis sobre la constitucionalidad o no del reglamento, pasemos a analizarlo.

Es oportuno hacer la observación en el sentido de que éste reglamento habla de zona restringida y no de zona prohibida como lo hace la Ley de Inversiones Extranjeras. Lo anterior obedece a que se quiso dar una ascepción más favorable al fondo de la limitación.

Las innovaciones que se dieron con respecto a la Ley en materia de zona restringida son las siguientes:

- Se permite renovar los permisos por plazos de 30 años;
- Se dá un catálogo de lo que se considera fines in dustriales y turísticos, ampliando las posibilidades que dá la Ley, incluso dá la posibilidad de autorizar fideicomisos inmuebles cuyo destino sea el comer cio en general. El Artículo 19 establece que se con siderarán entre las actividades industriales y turísti cas, las de construcción por cuenta propia, venta, al quiler del establecimiento, explotación y operación de:
  - a) Parques y fraccionamientos industriales, hotele ros y residenciales.
  - b) Hoteles, moteles, albergues y demás estableci mientos de hospedaje, así como campamentos y pa radadores de casas rodantes.
  - c) Almacenes, bodegas y naves industriales;
  - d) Casa-habitación y edificios para vivienda de tra bajadores y empleados de empresas industriales y turfsticas;

- e) Centros comerciales a que se refieren las disposiciones administrativas que establezcan un régimen especial para su operación.
- f) Centros de Investigación.
- g) Desarrollo o complejos turísticos.
- h) Marinas turísticas.
- i) Muelles, y las industriales, turísticas y comerciales establecidos en ellos.
- j) Establecimientos para restaurantes, cafeterías, bares y comercios en general<sup>(19)</sup>.

La Secretaría de Relaciones Exteriores no pone objeción en cuanto a los fines del fideicomiso, siempre y cuando se encuadre en los supuestos del Artículo 19 que acabamos de analizar.

Se permite renovar los fideicomisos por plazos de 30 años.

Limita la facultad que tenía la Secretaría de Relaciones Exteriores en el Artículo 19 de la Ley, para resolver las solicitudes de fideicomiso considerando los aspectos económicos y sociales, sólo a los fideicomisarios que se encuentren en la Península de Baja California y las fronteras del país.

---

(19) Ad. Lit. Artículo 19. *Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Op. Cit.*

- Reduce los casos en que se requiere, permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para constituir un fideicomiso. Ahora solamente es necesario si se van a constituir éstos en zona restringida los fideicomisarios sean extranjeros o personas morales con cláusula de admisión de extranjeros.

- No se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que los extranjeros arrienden bienes inmuebles ubicados fuera de la zona restringida a un término mayor de 10 años. La Secretaría de Relaciones Exteriores interpretando a contrario sensu, esta disposición (Artículo 37 del reglamento) concede permiso para arrendar inmuebles ubicados en zona restringida en donde el arrendatario es extranjero, por plazos mayores de 10 años, considerando este arrendamiento como enagenación. La Secretaría tomando en cuenta el Artículo 2398 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, que dice en su parte conducente, los arrendamientos de fincas destinadas a habitación no pueden exceder de 10 años, solamente autoriza este tipo de fideicomiso si el destino del inmueble es industrial o comercial.

- De manera general reduce significativamente el número de requisitos necesarios para obtener los permisos correspondientes.

Como resultado de esta apertura, se ha observado un aumento significativo en el número de permisos que se conceden por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución de fideicomisos.

Por otro lado, cabe mencionar que si bien es cierto que este reglamento regula más específicamente la inversión extranjera en cuestión de adquisición de inmuebles es muy ambiguo ya que todavía deja algunas lagunas.

Si lo que pretendía el legislador era tener un mayor control sobre la inversión extranjera debió haber sido más concreto en cuestiones como el fideicomiso en fronteras y litorales.

Consideramos que se facultó a la Secretaría de Relaciones Exteriores para resolver las solicitudes de permisos para la constitución de fideicomisos en la Península de Baja California, debió ampliar esta facultad para toda la República, por que de otra manera los permisos para constituir fideicomisos en la República fuera de Baja California, son automáticos, pudiendo perderse un poco el control en la calidad de las inversiones.

Otro aspecto que consideramos olvido del legislador, fue establecer que el Gobierno Federal podrá en cualquier tiempo verificar los fines de los fideicomisos constituidos, pero no aclaró como y quién debería realizar éstas inspecciones.

Otro Artículo en el que todavía nadie entiende la intención del legislador al crearlo, es el artículo 36 en su último párrafo, que dice que se requerirá permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para constituir fideicomisos en los que se otorgen a los fideicomisarios derechos reales, sobre los inmuebles objeto del fideicomiso, aún cuando los inmuebles se encuentren fuera de la Zona Restringida. Es duda de todos a que derechos reales se refiere cuando el fideicomiso sólo extiende derechos personales.

Resumiendo todo lo anterior podemos decir que todas las personas extranjeras, tienen capacidad para adquirir bienes inmuebles dentro de la zona restringida bajo las siguientes condiciones:

Las personas extranjeras y personas morales mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros pueden adquirir en la zona restringida a través de fideicomiso, sin obtener ningún derecho real y mediante permisos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

## CAPITULO IV

## CAPÍTULO IV

### 4. Políticas de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

#### 4.1 Generalidades .

De acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores los permisos para la constitución de fideicomisos se deben otorgar siempre y cuando se cumpla con los requisitos que ésta, de acuerdo a la Ley de la materia, estime necesario para la celebración de los mismos. Dichos requisitos se encuentran señalados en los ordenamientos que ya hemos venido señalando y que a manera descriptiva podemos mencionar y que son los siguientes: En primer lugar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; el Reglamento de ésta Ley; la Ley Orgánica del Artículo 27 Constitucional y el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Todos estos ordenamientos coinciden con los requisitos, claro está que la Secretaría, además de los que la ley establece pide algunos otros simplemente para agilizar y facilitar su entrega, sin llegar a exceder lo establecido por la Constitución pero de acuerdo a la facultad discrecional que la Constitución le dá.

#### 4.2 Autoridades encargadas de aplicar la Ley.

De acuerdo con el Artículo 19 de la Ley de Inversiones Extranjeras, corresponde a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras expedir los criterios y procedimientos conforme a los cuales se resolverán en cada caso las solicitudes para la creación de los fideicomisos que se están otorgando.

La Comisión Nacional de Inversiones declara dos tipos de resoluciones:

a) Generales, que establecerán las bases conforme a las cuales la Secretaría de Relaciones Exteriores expedirá los permisos para la constitución de fideicomisos y,

b) Resoluciones especiales, cuando las circunstancias de un caso concreto no permitan resolver una solicitud claramente conforme a las bases generales, o cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores considere necesario someter la solicitud respectiva al acuerdo particular de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en atención a la naturaleza, ubicación de los terrenos, cuantía del proyecto y otras circunstancias especiales.

Según la Ley de Inversiones (en su Artículo 4º transitorio), en tanto la Comisión Nacional de Inversiones no

fije criterios y procedimientos generales conforme a las bases generales respectivas, las solicitudes para la constitución de fideicomisos serán resueltas por la Secretaría de Relaciones Exteriores, después de haber escuchado la opinión de la Comisión Consultora, Gobernación, Hacienda y Crédito Público e Industria y de la Secretaría de Turismo.

En la práctica creemos que ésta última Comisión es la misma que se estableció conforme al Acuerdo Presidencial del 29 de abril de 1971, la cual a su vez ya ha sentado también criterios generales, con apoyo a los que la Secretaría de Relaciones Exteriores había venido expidiendo permisos para fideicomisos.

#### 4.3 Alcance y requisitos para la operación de los Fideicomisos.

Conforme al Acuerdo Presidencial de 1971, que ya comentamos anteriormente, y conforme a los criterios establecidos hasta ahora por la Comisión americana creada por dicho Acuerdo, los términos otorgados por la Secretaría de Relaciones Exteriores, han venido estableciendo los requisitos que se mencionan a continuación.

Como la mayoría de ellos se derivaron directamente del Acuerdo referido, idéntico en lo general a las disposiciones relativas de la Ley de Inversiones, debe concluirse que serán de forzosa aplicación en el futuro. En tal virtud, menciono las disposiciones de la nueva Ley de inversiones a la que le corresponderán las respectivas condiciones que seguramente habrán de fijarse en los futuros permisos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

1.- La Institución Fiduciaria conservará siempre la propiedad de los inmuebles (Ley, Artículos 18 y 20).

2.- El (los) inmueble (s) sólo podrá (n) ser destinado (s) para fines turísticos, industriales o comerciales. (Ley, Artículo 18).

3.- La fiduciaria tendrá la facultad de arrendar dicho (s) inmueble (s) por plazos no superiores a diez años (Ley, Artículo 20).

4.- La duración del fideicomiso en ningún caso excederá de treinta (30) años; a la extinción del mismo la Institución fiduciaria sólo podrá transmitir la propiedad que conforme a las leyes vigentes estén capacitadas para adquirirlos (Ley, Artículo 20).

5.- El Gobierno Federal se reserva la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de los fines del fideicomiso (Ley, Artículo 20).

6.- En caso de que se viole cualquiera de las condiciones que éste permiso establece, el fiduciario procederá, a petición de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a cancelar y liquidar

el fideicomiso dentro de un plazo de ciento ochenta (180) días. (Esta base no figura al igual que la siguiente, o sea, la séptima, en la Ley de Inversiones, ni en el Acuerdo Presidencial de 1971; corresponde a los criterios o políticas de aplicación dictadas por la Comisión Intersecretarial y por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

7.- En cada caso de cesión de derechos personales de uso y aprovechamiento sobre el inmueble materia del fideicomiso, en favor de extranjeros, la fiduciaria, previo registro de cada cesión, deberá notificar en un término no mayor de treinta (30) días, a la Secretaría de Relaciones Exteriores el nombre, nacionalidad, y domicilio del nuevo fideicomisario, así como la parte cedida, indicando lote y superficie.

Anteriormente no se requería permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para dicha cesión, bastaba únicamente con notificar a ésta Secretaría. A partir del presente año, es necesario el permiso a que estamos haciendo referencia y que especificaremos más, en cuanto toquemos el tema de la cesión de derechos de fideicomisos.

En el supuesto de que se realicen actos contrarios a las leyes mexicanas, a las buenas costumbres o contra los intereses de la Nación dentro del inmueble fideicomitado por cualquiera de los adquirentes de los derechos derivados del fideicomiso, la Secretaría de Relaciones Exteriores, dará

por terminados los derechos de uso y aprovechamiento que tenga el infractor sobre el inmueble, lo que notificará a la Institución fiduciaria para que proceda en los términos de la cláusula o a fin de que la propia Institución fiduciaria esté en aptitud de transmitir o permitir la transmisión de dichos derechos a un nuevo adquirente.

El texto de éste inciso deberá incluirse forzosamente en el contrato de fideicomiso y en los documentos donde se hagan las cesiones que amparen los derechos derivados del fideicomiso.

Además, si hubiera de emitirse certificados de participación Inmobiliarios, los permisos de la Secretaría de Relaciones Exteriores han venido estableciendo:

a) Que estos (los certificados) sean nominativos y no amortizables (Ley, Artículo 18 y 21 b).

b) Que los certificados en ningún momento representarán el derecho de una parte alcuota en los derechos sobre los inmuebles fideicomitados (Ley, Artículo 21 a).

c) Que exclusivamente representarán los derechos consignados en los incisos a) y c) del Artículo 228a y en el Artículo 228 e de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Es decir, el derecho a una parte alcuota de los frutos o rentas de los inmuebles fideicomitados, así como el

producto neto de su venta y un derecho de uso y aprovechamiento de un inmueble específicamente designado o representado por el certificado (Ley, Artículo 21c).

d) Que la Institución fiduciaria sólo considera como dueños de los certificados emitidos a quienes aparezcan inscritos como tales en los libros de Registro de Certificados que para tal efecto lleve la institución fiduciaria. (Criterio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, congruente con la Ley de la materia).

e) Que el arrendamiento que haga la fiduciaria no excederá de diez (10) años. (Ley, Artículo 20).

Como se sabe, aunque la Secretaría de Relaciones Exteriores lo disponga expresamente en sus permisos, de acuerdo con la Ley de Inversiones (Artículo 22), la adquisición y disfrute de derechos personales de uso y aprovechamiento de inmuebles por individuos extranjeros derivados de estos fideicomisos no requiere el permiso de la Secretaría de Gobernación, por lo que pueden constituirse en favor de simples turistas e incluso, de extranjeros no residentes en el país.

#### 4.4 Políticas que sigue la Secretaría de Relaciones Exteriores para la expedición de Fideicomisos.

Ya en el inciso anterior mencionamos algunos requisitos que conforme a la Ley de la materia se señalan para la constitución de fideicomisos, pero en este punto veremos cuales son las políticas que exclusivamente sigue la Secretaría para el otorgamiento de dichos permisos y que se basan en Ley.

Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores resolver las solicitudes de los permisos, dependiendo del asunto que se le plante de la siguiente forma:

**PERMISOS AUTOMATICOS:** La Secretaría de Relaciones Exteriores concede los permisos en forma automática, siempre que las solicitudes se apeguen a los requisitos establecidos por el propio reglamento.

**PERMISOS SUJETOS A OPINION DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS (CNIE):** Este tipo de permisos se concede siempre y cuando se cuente con la autorización de la Comisión, verbigracia en los casos en que se trate de predios rústicos que excedan de 20 hectáreas. O bien cuando el fideicomisario es una persona moral mexicana, con cláusula de admisión de extranjeros y tiene más del 49% del capital

extranjero, caso en el cual se debe presentar a la Secretaría de Relaciones Exteriores la constancia de inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras de la sociedad, excepto si se trata de sociedades dedicadas únicamente a la prestación a sus socios de servicio deportivos, recreativos y culturales; y si se trata de una asociación civil que no realice actividades mercantiles, preponderantemente económicas o con fines lucrativos.

**PERMISOS SUJETOS A FACULTAD DISCRECIONAL.**- En el caso de solicitudes planteadas para constituir fideicomisos para la realización de actividades residenciales y turísticas ubicadas en la Península de Baja California y la zona restringida del país, la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene facultad discrecional para conceder o negar el permiso considerando los aspectos económicos y sociales que impliquen la realización de esta operación. Lo anterior con fundamento en el Artículo 17 del Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras.

En éste último caso, aunado a la información que es necesaria para la constitución de cualquier fideicomiso en zona restringida se requiere que se señale el monto de la inversión que se pretende realizar el tiempo en que se llevará a cabo la misma, los servicios públicos con los que cuenta el inmueble y señalarán a que distancia de la Zona Federal Marítima se encuentra el inmueble.

La facultad discrecional a que nos referimos se debe al problema bien identificado que tienen algunas zonas de la Península de Baja California como los son: Asentamientos irregulares; poca inversión en inmuebles; por el tipo de turistas baja derrama de divisas; invasión de la Zona Federal Marítima Terrestre y un gran número de solicitudes de permisos para constituir estos fideicomisos, son sólo algunos ejemplos de estos problemas.

Consideramos que esta facultad discrecional que tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores, está plenamente justificada por los problemas que presenta esta zona.

Actualmente esta facultad discrecional no se ejerce en la frontera sur y norte del territorio nacional. Pero si con mucha atención en la Península de Baja California, debido como mencionamos ya sobre todo a la cantidad de permisos que se solicitan para esta zona, además de la sobre población de ésta (especialmente estadounidenses) en dicha zona.

Es importante resaltar que de acuerdo con la política de apertura económica, el Reglamento abre las puertas y da más seguridad jurídica a los extranjeros para adquirir derechos como fideicomisarios, lo que se puede observar en la posibilidad que se da a los extranjeros de renovar la duración de los fideicomisos por períodos de 30 años.

La Ley de Inversiones Extranjeras limita el destino que se da a los inmuebles, a las actividades turísticas e industriales, su Reglamento da un catálogo de lo que comprenden estas actividades industriales y turísticas, en su Artículo 19, incluyendo dentro de éstas las actividades comerciales, con lo que se amplía de manera significativa el campo de inversión. La Dirección del Artículo 27 Constitucional sí otorga permisos de fideicomisos de los diversos destinos y fines autorizados.

La Dirección de Asuntos Jurídicos, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, contribuye a este tipo de inversión, reduciendo tiempo de entrega de permisos para constituir fideicomisos de 8 semanas en 1988 a 2 días en la actualidad, así como facilitando los trámites con formatos de "pre-registros maestros" reduciendo al mínimo el número de requisitos sin descuidar nunca el beneficio de las inversiones y la soberanía nacional.

#### 4.5. Solicitud Permiso.

La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene un formato al que ha denominado solicitud-permiso y a través de este formato las Instituciones de Crédito pueden, por medio de los Delegados Fiduciarios, solicitar el permiso para constituir fideicomisos en la zona restringida. ( Ver anexo 1).

En los casos en que el inmueble se encuentre en cualquier lugar que no sea la Península de Baja California, o en las fronteras del país, la Secretaría no tiene ninguna facultad para negar el permiso de fideicomiso, por lo que una vez presentado éste formato con todos los datos correctos, el permiso es automático.

Cuando el inmueble que se pretende fideicomitir se encuentra en la Península de Baja California, se debe manifestar en la solicitud que se realiza ante la Dirección de Permisos Artículo 27 Constitucional, el monto de la inversión que se va a realizar, así como en que tiempo se concluirá ésta.

Los anteriores elementos, se analizan tomando en cuenta la ubicación y la superficie total del inmueble que el extranjero pretende adquirir, y si de la combinación de todos estos elementos resulta una buena inversión para el país, se concede el permiso al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el extranjero. En caso contrario, se negará el permiso utilizando el formato de negativa (Ver anexo 20).

Una vez negado el permiso, el Director del área, puede reconsiderar la resolución, pero en caso de que dicho permiso se vuelva a negar, se tiene que promover de nuevo, si es que se pretende conseguir dicho permiso, claro está, que aumentando el monto o reduciendo el tiempo si fuere el caso.

#### 4.6. Cesión de Derechos.

A partir de enero de 1992, la Secretaría de Relaciones Exteriores, ha adoptado un nuevo criterio para la realización de Cesiones de Derechos de Fideicomisarios. Con este nuevo criterio, los fideicomisarios a través del fiduciario deberán solicitar permisos para poder realizar dicha cesión; esto es con el fin de que el fideicomisario cesionario haga la renuncia a que se refiere la fracción I del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cláusula Calvo); de otra forma, el único que hacía esta renuncia, era el fideicomisario cedente. Para tal efecto la Secretaría ha designado un formato para facilitar éste trámite. (Ver anexo 3).

#### 4.7. Pre-registro.

El Pre-registro, es una figura creada por la Secretaría de Relaciones Exteriores para facilitar el trámite al fiduciario cuando se pretenda fideicomitir algún desarrollo compuesto por varias villas, condominios o departamentos; a través de ésta figura el fiduciario entrega a la Secretaría toda la información del desarrollo y una vez que se hagan designaciones, solamente se pedirá el permiso, ya que se cuenta con anterioridad con toda la información (Ver anexo 4).

#### 4.8. Fideicomiso de Garantía.

El Fideicomiso de Garantía es un contrato mediante el cual, el deudor o un tercero, como fideicomitente, transmite al fiduciario determinados bienes o derechos para garantizar con ellos el cumplimiento de una obligación, como puede ser el pago de un crédito al acreedor, que quedará como fideicomisario.<sup>(1)</sup>

Este tipo de contratos requiere de escritura pública en el caso de inmuebles, de otra manera puede realizarse en documento privado.

El objeto de estos contratos, es el de garantizar al fideicomisario el cumplimiento puntual de una obligación a cargo del fideicomitente, cobrar en su caso, por cuenta del fideicomisario, la suma de valores o derechos que se dan en garantía, en caso de incumplimiento por parte del fideicomitente, para pagar al fideicomisario con el importe de la venta la suma adecuada.

El 30 de agosto de 1933, hubo una adición al Artículo 348 de la LTOC, en donde se declara nulo el fideicomiso que se constituía a favor del fiduciario.

(1) Ad. Lit. BERNAL Molina, Julian.- *Práctica y Teoría Jurídica del Fideicomiso*. Ed. Miguel Angel Porrúa, S.A. México, D.F. 1988. Pag. 53

Antes de dicha adición, este tipo de fideicomisos tenían bastante aplicación, es decir, cuando aún los bancos otorgaban créditos que quedaban garantizados ante sí mismos.

Generalmente el deudor conserva la posesión, el uso e inclusive el disfrute de los bienes, independientemente que se transmite la titularidad para fines de garantía al fiduciario.

La LRSPBC en su Artículo 64, obliga a los fiduciarios a ejecutar este tipo de fideicomisos de acuerdo con el procedimiento que se encuentra en el Artículo 341 de la LTOC, en donde se señala que el acreedor podrá pedir al juez la venta de los bienes o derechos dados en prenda cuando se venza la obligación garantizada conforme al siguiente procedimiento:

a) De la petición de acreedores correrá traslado inmediato al deudor, y éste, en el término de tres días, podrá oponerse a la venta, exhibiendo el importe del adeudo.

b) Si el deudor no se opone a la venta en los términos dichos, el juez mandará que se efectúe el precio de cotización en la bolsa o, a falta de cotización, al precio del mercado, y por medio de corredor o de los comerciantes con establecimiento abierto en la plaza. En caso de notoria urgencia y bajo la responsabilidad del acreedor, el juez podrá autorizar la venta aún antes de hacer la notificación al deudor.

c) El corredor o los comerciantes que hayan intervenido en la venta deberán extender un certificado de ella al acreedor.

d) El producto de la venta será conservado en prenda por el acreedor, en substitución de los bienes o títulos vencidos.

Todos los fideicomisos implican la transmisión de la titularidad o dominio al fiduciario, pero se puede no requerir facultades de dominio para el fideicomiso de garantía no de administración o inversión.

Tratamos de no omitir el pacto comisorio consagrado en el Artículo 2887 del C.C., lo que implicaría la transmisión de los bienes o derechos en todos los casos de ejecución del fideicomiso, el procedimiento y la formalidad que se señalan en las fracciones III y IV del Artículo 141 de la entonces "Circular 597 de la C.N.B. del 6 de septiembre de 1977".

Estos preceptos de la anterior Ley Bancaria fue muy criticada debido a que se referían a la venta de bienes inmuebles que garantizan a los créditos de habilitación y avia o refaccionarios sobre los cuales existe un derecho real y, en el caso del fideicomiso en que se transmiten los bienes para fines de garantía al fiduciario, no se dá lugar a un contrato real, ni a derechos reales, el fiduciario ejerce las facultades de dominio

para hacer efectuar la garantía cumpliendo con los procedimientos pactados. De cualquier manera, en la práctica tratándose de los fideicomisos de garantía, se siguieron los lineamientos sentados en la circular deudora, cumpliendo los requisitos que se indican, es decir se vendían mediante corredor al precio convenido en el contrato, o bien a través de remate al martillo en domicilio de la institución de crédito.

El procedimiento de ejecución extrajudicial hecho por los bancos, fue igualmente criticado debido a que reflejaba una violación constitucional por ejercer funciones jurisdiccionales y de alguna manera una forma de ejecución privada o excepcional de la garantía. El argumento de contestación para esto fue que el banco no resolvía ninguna controversia, ya que comprobado el hecho de la falta de pago, se iniciaba el procedimiento de venta convenido por las partes.

En todo caso, el deudor podía tener convencionalmente un derecho de oposición que se ventilaba ante juez de primera instancia del lugar donde estuvieran ubicados los bienes o ante juez competente del domicilio de la institución acreedora.

Esa crítica aún sigue siendo válida ya que en la prenda existe un derecho real y en el fideicomiso el fiduciario ejerce facultades de dominio para hacer efectiva la garantía a favor del fideicomisario.

Por todo esto podemos decir que la materia fiduciaria debe regularse por la LTOC, y no por la Ley Bancaria con revisiones a contratos que no participen del todo con la figura del fideicomiso.

En el caso de fincas rústicas se puede presentar en este tipo de fideicomisos el problema de que al vencerse el plazo que señala la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución del fideicomiso y cuando la obligación está incumplida, el propio fideicomitente deudor o si lo fuere un tercero, puede alegar la extinción del fideicomiso y la entrega del bien, dejando en descubierto la obligación.

Si se acepta que el fideicomiso se puede constituir mediante declaración unilateral de voluntad, parece que donde podría aplicarse el fideicomiso de garantía en que el deudor unilateralmente afecta bienes o derechos a ese propósito independientemente de que la operación se origine en un acuerdo anterior con el acreedor que se convertiría posteriormente en fideicomisario.

El acreedor o fideicomisario tiene un derecho personal contra el fiduciario para exigir la ejecución del fideicomiso en caso de falta de pago de la obligación, y tiene ese alcance por que el fiduciario asume la obligación de guarda, conservación, y en su caso enajenación en la vía de ejecución; es decir, no tiene un derecho real para que la cosa le sea entregada en pago por el fiduciario; sin embargo si tiene la acción persecutoria o reivindicatoria (Artículo 355, LTOC) para el efecto de que sea restituído el bien al patrimonio fiduciario cuando le haya sido sustraído al fiduciario o éste lo haya hecho para sí mismo.

En el fideicomiso de garantía el fiduciario adquiere la titularidad del bien, pero restringida, esa titularidad a fin de garantizar al fideicomisario un crédito que tiene frente al fideicomitente o por cuenta de quien hace la afectación. El fideicomitente no conserva el dominio, pero si puede tener la posesión, la puede ceder, arrendar y aun volver a gravar el bien o ampliar el gravamen, y el fideicomisario también puede efectuar distintos actos jurídicos como enajenar su derecho o darlo a su vez como garantía.

Se dice que el fiduciario adquiere la titularidad porque se transmite la facultad de ejercicio de un derecho, obligando a dicho fiduciario para que ese ejercicio tienda a la realización del fin del fideicomiso, que generalmente se establece en interés del fideicomisario.

En el Fideicomiso de garantía al igual que en el de inversión, sucede todo lo contrario del llamado translativo de dominio. Aparentemente es excesivo considerar que para garantizar una obligación se tenga que enajenar el bien al fiduciario; el legislador fiscal no lo considera así salvo los casos en que de alguna manera el bien si se puede entender que lo está detectando en todos sus aspectos al fideicomisario y que su conducta es de dueño.

El fideicomiso de garantía, indica como su nombre lo dice, que los bienes fideicomitados representan la seguridad de que será posible con ellos mismos, en su caso, cumplir con una obligación a cargo del fideicomitente. La obligación puede derivar de diversos actos jurídicos, sin embargo, es muy normal que sea en virtud de créditos obtenidos por el fideicomitente o a su favor por el fiduciario, de tal manera que el fideicomiso se instituya para garantizar el pago a que se compromete el deudor fideicomitente.

Se ha dicho de los fideicomisos de garantía que están ligados normalmente a un negocio jurídico que los motiva, en virtud, los fideicomisos de esta clase siguen la misma suerte que el negocio principal ya que una vez que se cumple dicho negocio, el fideicomiso concluye, y como consecuencia de dicha extinción, el fiduciario retransmite al fideicomitente deudor los bienes derechos fideicomitados, una vez que el acreedor fideicomisario haya otorgado el finiquito correspondiente.

Por estas razones que hemos venido exponiendo y por que no conceden ningún derecho de uso o aprovechamiento sobre el inmueble (en caso de que lo haya debe pedir permiso) es por lo que la Secretaría de Relaciones Exteriores no requiere permiso para la constitución de este tipo de fideicomisos.

4.9 Criterios para Autorizar o no las Actividades que realicen en la "Zona Restringida" las Instituciones de Crédito que Adopten la Cláusula de Extranjería.

De acuerdo con la nueva Ley de Instituciones de Crédito, los bancos reprivatizados pueden admitir la participación de socios extranjeros. En esta virtud las instituciones de crédito deberán solicitar a la S.R.E. el cambio de cláusula de extranjería para adoptar la de admisión de extranjeros. Se recomienda establecer lineamientos de política, fundados en Derecho, para resolver esta y las demás solicitudes que pudieran promover otras instituciones de acuerdo a lo siguiente:

Problemas básicos:

a) Las posibilidades para que las instituciones de crédito tengan admisión de extranjeros sigan siendo fiduciarias de inmuebles ubicados en zona restringida y;

b) La situación jurídica en que quedarían los inmuebles propiedad de las instituciones fiduciarias que se encuentren ubicados en la zona restringida del país.

En relación a que exista la posibilidad para que las instituciones de crédito que tengan admisión de extranjeros sigan siendo fiduciarias de inmuebles ubicados en zona restringida consideramos lo siguiente:

- Las fiduciarias en ningún momento tienen el dominio directo de los inmuebles fideicomitidos, razón por la cual no se viola ni el precepto constitucional ni ningún otro al actuar como fiduciarias de inmuebles ubicados en zona restringida.

- La ley de Inversiones extranjeras (LIE) y su Reglamento (RLIE) autoriza a la S.R.E. para expedir permisos a las instituciones de crédito para que funjan como fiduciarias de inmuebles ubicados en zona restringida.

- El criterio que presidirá la acción de la Secretaría de Relaciones Exteriores al ejercer su competencia en esta materia es el interés público y los aspectos económicos y sociales que implique la realización de estas operaciones, preservando y fortaleciendo la soberanía del país, en especial dentro de la zona restringida a que se refiere la fracción I del Artículo 27 Constitucional.

En relación a la situación en que quedarían los inmuebles propiedad de las instituciones fiduciarias que se encuentren ubicados en la zona restringida del país consideramos lo siguiente:

- De acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional y el Artículo 7 de la L.I.M.R.E. las sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros no podrán adquirir el dominio directo de inmuebles que se ubiquen en la zona prohibida y la S.R.E. negará el permiso correspondiente.

- En tal virtud, para la adquisición de bienes inmuebles por sociedades mercantiles inmobiliarias cuyos estatutos contengan la cláusula de exclusión de extranjeros y en cuyo capital social participen instituciones de crédito que a su vez puedan admitir socios extranjeros, la S.R.E. otorgará el permiso correspondiente atendiendo a lo dispuesto por los Artículos 30, 36 y 9º transitorio del R.L.I.M.E. en el sentido de que tales sociedades se constituyeron con anterioridad a su vigencia y, por lo tanto, la piramidación estaba autorizada.

**ANEXOS**



ANEXO 1

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS

DIRECCION DE PERMISOS ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

FOLIO Nº:..... EXPEDIENTE :.....

En atención a que el C. ....en su carácter de Delegado Fiduciario..... en .....manifiesta

que dicha Institución de Crédito se encuentra constituida y funciona conforme a las disposiciones legales vigentes, solicita permiso de esta Secretaría para adquirir el (los) inmueble (s) que abajo se describe (n) mediante un contrato de fideicomiso de las siguientes características:

FIDEICOMITENTE:

de nacionalidad: con cláusulas de:

FIDUCIARIO: FIDEICOMISARIO:

de nacionalidad: con cláusula de:

DURACION: BIEN (ES) INMUEBLE (S) OBJETO DEL FIDEICOMISO:

UBICACION: ciudad

Estado:

SUPERFICIE TOTAL:

El inmueble descrito se encuentra a ..... metros de la Zona Federal Maritima.

Medidas, Linderos y Colindancias:

**FIN DEL FIDEICOMISO:** Que la Institución Fiduciaria conserve siempre la Titularidad del (de los) inmueble (s) fideicomitido (s) y permita el uso y aprovechamiento temporal del (de los) mismo (s) al (a los) fideicomisario (s) o a quien (es) éste (os) indique (n) , para destinarlo (s) a .....  
..... sin concederle ningún derecho real .

Y toda vez que en el escrito de referencia el fideicomisario a través del fiduciario se compromete a invertir en la construcción del inmueble la cantidad de S..... en un plazo de ..... Se expide el presente permiso sujeto a la condición sus pensiva de que se cumpla con dicho compromiso y de acuerdo a lo siguiente:

NUMERO DE PERMISO .....

LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES CONCEDE a:

.....  
Permiso para adquirir mediante contrato de fideicomiso el (los) inmueble (s) especificado (s) , bajo las siguientes condiciones:

- 1.- La Institución Fiduciaria conservará siempre la Titularidad del (los) inmueble (s).
- 2.- El (los) inmueble (s) sólo podrá (n) ser destinado (s) para:
- 3.- La Fiduciaria tendrá la facultad de arrendar dicho (s) inmueble (s) por plazos no superiores a diez años.
- 4.- La duración del Fideicomiso en ningún caso excederá los diez años y a la extinción del mismo, la Institución fiduciaria podrá transmitir la propiedad del (los) inmueble (s) a persona (s) legalmente capacitada (s) para adquirirla. En caso de renovación deberá sujetarse a lo dispuesto por el Artículo 20 del Reglamento de la ley para Promover la inversión extranjera.

- 5.- El Gobierno Federal se reserva la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de los fines del fideicomiso y en caso de controvenir estos, se reserva la facultad de revocar el fideicomiso.
- 6.- En caso de que se viole cualquiera de las condiciones que este permiso establece, el fiduciario procederá a petición de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a cancelar y liquidar el fideicomiso dentro de un plazo de ciento ochenta días.
- 7.- En caso de cesión de derechos de uso y a provechamiento sobre el (los) inmueble (s) materia del fideicomiso, la Fiduciaria, deberá solicitar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, el permiso necesario para modificar el contrato de fideicomiso, con antelación al convenio de cesión de derechos respectivo, en dicha solicitud se deberá hacer la renuncia a que se refiere la fracción primera del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 8.- El contrato de Fideicomiso deberá inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, en los términos del Artículo 23, fracción tercera, de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera de acuerdo con el Título Octavo, Capítulo IV de su reglamento.
- 9.- Todo extranjero que en el momento de la constitución del fideicomiso, o en cualquier tiempo ulterior, adquiera un derecho derivado de éste, acepta, por ese mismo hecho en considerarse como nacional respecto de dichos derechos y en que no invocará por lo mismo la protección de su Gobierno bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación Mexicana los derechos que hubiere adquirido.
- 10.- El Notario Público, ante el que se consigne el contrato de fideicomiso no deberá autorizar en la escritura respectiva, otros fines que no sean los estrictamente señalados en éste permiso, igualmente deberá dar aviso a la Dirección de Artículo 27 Constitucional de la utilización del permiso, dentro de los noventa días

hábiles siguientes a la protocolización del mismo, de lo contrario, ésta Dirección procederá a cancelarlo.

- 11.- La fiduciaria deberá dar aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores de la cancelación de cualquier fideicomiso en un plazo no mayor de noventa días hábiles.
- 12.- El fiduciario deberá vigilar que se cumpla con el compromiso adquirido por la fideicomisaria de invertir en tiempo, monto y forma lo establecido en el presente permiso.  
En caso contrario, la Secretaría de Relaciones Exteriores con fundamento en el último párrafo del Artículo 17 del Reglamento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera Procederá de acuerdo a los puntos 5 y 6 de éste permiso.

El texto íntegro de las condiciones 6,7,8, y 9 deberá incluirse en el contrato de fideicomiso y en documentos donde se hagan constar las cesiones que amparen los derechos derivados del fideicomiso.

Este permiso se concede con fundamento en los Artículos 18, 19, 20, 21 y 22 de la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y los Artículos 16, 17 y 36 de su Reglamento, Artículo 28 fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los términos de la fracción I del Artículo 27 Constitucional y su Ley Orgánica y el Artículo 15, fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Su uso implica su aceptación y su incumplimiento o violación dará lugar a la aplicación de las sanciones que prescriben los Ordenamientos correspondientes. Este permiso dejará de surtir efectos si no se hace uso del mismo dentro de los noventa días hábiles siguientes a la fecha de su expedición.

México, D. F. a .....de mil novecientos.....

SUFragio EFECTIVO NO REELECCION  
EL DIRECTOR DE PERMISOS ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.  
LIC. LUIS E. RICAUD VELASCO.



SECRETARIA  
DE  
RELACIONES EXTERIORES

## ANEXO 2

DIRECCION GENERAL DE  
ASUNTOS JURIDICOS.  
DIRECCION DE PERMISOS  
ART. 27 CONSTITUCIONAL

.....Con referencia a la solicitud recibida bajo el número .....  
del ....., en la que  
se solicita permiso de ésta autoridad para adquirir en fideicomiso.....  
....., ubicado (s) en  
....., se le comunica  
que con fundamento en lo dispuesto en los Artículos 17, 18 y 19 de la  
Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión  
Extranjera y 17 último párrafo de su Reglamento, y toda vez que la  
presente inversión no representa beneficio económico ni social al país,  
esta Secretaría no autoriza el permiso para la constitución del  
fideicomiso planteado.

Lo anterior se le comunica en los términos de los Artículo 28,  
fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal  
y 15 fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones  
Exteriores, que establecen las facultades de esta Secretaría sobre la  
materia.



### ANEXO 3

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES  
DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS

#### DIRECCION DE PERMISOS ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

FOLIO No.:.....  
EXPEDIENTE:.....

En atención a que el C. ....  
en su carácter de Delegado Fiduciario de .....  
en la ciudad de ..... en escrito de fecha .....  
manifestó que dicha Institución de Crédito se encuentra constituida y  
funciona conforme a las disposiciones legales vigentes, por lo que  
solicito permiso de ésta Secretaría para celebrar la siguiente cesión de  
derechos de fideicomisario, modificando el permiso N°. ....  
expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, de acuerdo a lo  
siguiente:

FIDEICOMISARIO (S) CEDENTE (S):

Nacionalidad:

Con cláusula de:

Fiduciario:

FIDEICOMISARIO (S) CESIONARIO (S):

Nacionalidad:

Con cláusula de:

BIEN OBJETO DE LA CESION:

Con superficie de:

Número de Permiso:

LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES CON C E D E  
a: ..... permiso para celebrar la cesión de  
derechos de fideicomisario del contrato de fideicomiso constituido al

amparo del permiso ..... de fecha....., bajo las siguientes condiciones:

- 1.- La presente cesión deberá inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, en los términos del Artículo 23 fracción III, de la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 65, fracción II inciso b. del Reglamento para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- 2.- El fideicomisario cesionario acepta a través del Delegado Fiduciario en considerarse como nacional respecto de los derechos derivados de la presente cesión y que no invocará por lo mismo la protección de su Gobierno, bajo la pena en caso de faltar a su convenio de perder en beneficio de la Nación Mexicana los derechos que hubiese adquirido.

El texto integro de éste permiso deberá incluirse en la escritura pública respectiva.

Este permiso se concede con fundamento en los Artículos 18, 19, 20, 21 y 22 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y los Artículos 16, 17 y 36 de su Reglamento, Artículo 28 fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los términos de la fracción I del Artículo 27 Constitucional y su Ley Orgánica y el Artículo 15, fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Su uso implica su aceptación y su cumplimiento o violación dará lugar a la aplicación de las sanciones que prescriben los ordenamientos correspondientes. Este permiso dejará de surtir efecto si no se hace uso del mismo dentro de los noventa días hábiles siguientes a la fecha de su expedición.

México, D.F. a ..... de 199.....

SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION  
EL DIRECTOR DE PERMISOS  
ARTICULO. 27 CONSTITUCIONAL

LIC. LUIS E. RICAUD VELASCO.



SECRETARIA  
DE  
RELACIONES EXTERIORES

ANEXO 4

FOLIO:.....  
PRE-REGISTRO N°:.....

H. SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES  
DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS  
DIRECCION DE PERMISOS ART. 27 CONSTITUCIONAL

....., Delegado Fiduciario  
....., señalando como  
domicilio para oír toda clase de notificaciones .....  
..... y autorizando para tales efectos  
así como para desahogar prevenciones, .....

.....  
Que vengo por medio del presente escrito a solicitar el pre-registro del  
Fideicomiso Maestro cuyos datos de proporcionan a continuación:

FIDEICOMITENTE (S):

Nacionalidad:

Con cláusula de:

FIDEICOMISARIO (S):

Nacionalidad:

Con cláusula de:

La información referente a los inmuebles objeto del fideicomiso se  
proporcionan en la (s) hoja (s) anexa (s).

EL DELEGADO FIDUCIARIO

.....

La presente corresponde al fideicomiso maestro presentado ante ésta Secretaría para su pre-registro, y tiene por objeto facilitar los trámites posteriores que sean necesarios para la obtención de los permisos de constitución de fideicomiso correspondientes. La misma no constituye permiso alguno.

SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION  
EL DIRECTOR DE PERMISOS  
ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

## ZONA RESTRINGIDA

100 Km. A LO LARGO DE LA FRONTERA  
50Km. A LO LARGO DE LAS PLAYAS



53.7 % DEL TERRITORIO NACIONAL

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

Al iniciar el presente trabajo se plantearon algunos objetivos, que sobre el desarrollo de la obra realizada nos llevaron a concluir lo siguiente:

Antes de nada debemos de mencionar que el Fideicomiso es un instrumento muy versátil, el cual se basa en una relación de confianza que permite que el contrato que se celebra entre el fideicomitente y la institución fiduciaria se adapte por completo a las necesidades y requerimientos del primero, dentro del marco legal de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

A lo largo de éste trabajo hemos podido observar que las razones históricas que motivaron al legislador a crear la zona restringida ha ido evolucionando a través del tiempo según las necesidades de la época.

Podemos también observar que las posibilidades para los extranjeros de adquirir inmuebles en tales zonas, y que permiten los diversos ordenamientos que regulan la materia son muy flexibles. No obstante esto, los medios que la ley

establece para dicha cuestión, representan inseguridad para ellos, por lo que la mayoría de las veces se niegan a invertir en México.

Al respecto reemos que ya es tiempo que se dejen de contraponer los ordenamientos legales, pues si bien es cierto que la Constitución establece la prohibición para que los extranjeros adquieran el dominio directo en la llamada Zona Restringida, la Ley de Inversiones Extranjeras, al igual que su reglamento, disimulan ésta prohibición regulando figuras como el fideicomiso y arrendamiento en donde si bien no se adquiere el dominio directo, se tiene la posesión.

Si cuando se creó la Zona Restringida, se trataba de que no se establecieran extranjeros en ella y de la manera en que se encuentra actualmente, los extranjeros pueden realizar todas las actividades que quieran, inclusive establecer su residencia.

Así podemos ver que la realidad exige que se adecúen las leyes a ella, ya que los fundamentos meramente históricos para que exista la Zona Restringida en el país son obsoletos en la actualidad.

Es por eso que proponemos una legislación más amplia en donde haya seguridad para los extranjeros, evitando así figuras como el uso de prestanombres o figuras jurídicas no autorizadas como la compra-venta o el arrendamiento en complicidad con los propios notarios de la zona.

Por lo que toca a la prohibición constitucional para adquirir bienes inmuebles por parte de extranjeros o sociedades que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros en dicha zona del país, obedece a razones históricas que se justifican perfectamente. Sin embargo, los extranjeros o esas sociedades que señalamos pueden adquirir dentro de esa zona, a través de fideicomisos, del arrendamiento, por adjudicación judicial y/o por herencia, con sus requisitos en cada caso.

En los casos en que se adquiera un bien mediante fideicomiso o arrendamiento, el extranjero no adquiere la propiedad del bien (ya que dicha prohibición abarca cualesquiera derechos reales sobre dichos bienes); únicamente obtiene el uso y disfrute temporal. Si la adquisición es hecha mediante adjudicación judicial o por herencia, tendrá la obligación de vender a persona capacitada por ley; en el primer caso, deberá hacerlo en un plazo no mayor de diez años y en el segundo caso dentro del término de cinco años.

La prohibición mencionada abarca jurídicamente al fideicomiso, ya que en este no se adquiere el dominio directo por otro lado uno de los efectos de la prohibición constitucional es el frenar considerablemente el desarrollo del país en esas zonas. Fue así como la legislación ha evolucionado tratando por un lado de no contravenir a la Constitución, pero por el otro, no frenar la inversión mexicana.

Por razonamientos que esgrimimos en ésta tesis entendemos por dominio directo el equivalente a propiedades privadas. De cualquier forma sostenemos que la prohibición referida en el Artículo 27 Constitucional abarca también, como mencionamos, cualquier otro derecho real sobre inmuebles.

El fideicomiso es la figura legal más eficaz para evitar la aplicación del precepto constitucional en donde se prohíbe al extranjero adquirir bienes inmuebles (el dominio directo de ellos), en la Zona Restringida.

Con respecto al negocio fiduciario, podemos decir que es un negocio complejo por medio del cual se sobreponen dos figuras jurídicas: por un lado la transmisión plena del dominio o propiedad de una cosa y una convención entre fideicomiso y fiduciario que tiene una finalidad específica que el fiduciario se obliga a cumplir.

Mediante el fideicomiso, el fideicomitente afecta ciertos bienes a la realización de un fin lícito y encarga a una institución denominada fiduciario, la realización del mismo.

El fideicomiso es una figura jurídica más evoluconada y responde mejor al fin económico-social que el negocio fiduciario en virtud de que el fiduciario en el fideicomiso, sólo está legitimado para realizar actos jurídicos en relación con el fin son nulos, cosa que no sucede si se realizan en negocio fiduciario.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, así como su reglamento son perfectamente constitucionales, al permitir la Constitución de Fideicomiso en la Zona Restringida ya que tampoco estos conceden el dominio directo a los extranjeros fideicomisarios.

La S.R.E., tiene la facultad discrecional de negar los permisos en caso de que el inmueble se localice en la Península de Baja California y en las fronteras del país.

La S.R.E. como autoridad competente para el otorgamiento de permisos para constituir fideicomisos dentro de la Zona Restringida, no tiene facultad para negarlos si estos reúnen los requisitos y siempre que no se encuentren en la Península de Baja California.

Hasta la publicación de la Ley de Inversiones Extranjeras se autorizó a la S. R. E. para conceder a las instituciones de crédito, permiso para adquirir como fiduciaria el dominio de inmueble destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en al Zona Restringida.

La razón por la que la Secretaría de Relaciones Exteriores da el permiso es la previa suscripción del convenio de la Cláusula Calvo, que establece el compromiso de no recurrir a la protección de sus gobiernos bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación Mexicana los bienes que hubiere adquirido en virtud del mismo.

El Artículo 30 de la Ley de Inversiones Extranjeras prohibía los Fideicomisos de más de 30 años, después de lo cual la fiduciaria tendría que transmitir la propiedad de los inmuebles a personas legalmente capacitadas. Así posteriormente se creó la Comisión Consultiva Intersecretarial mientras se publicara el reglamento o disposiciones para aplicar la Ley.

En el transcurso de la presente administración, en la República Mexicana, se han dado cambios significativos, originados principalmente por:

- a) Una filosofía de simplificación administrativa (Tiempos)
- b) Modificaciones a diversas regulaciones legales (Leyes)
- c) Cambios de criterios y operativos internos (Simplificación Formatos).

El Reglamento de Inversiones Extranjeras se publicó el 16 de mayo de 1989 y en su Artículo 19 especifica actividades industriales y turísticas, y agrega comercios en general; desaparece de hecho la Comisión Consultiva Intersecretarial, estableciendo 3 clases de permisos (Artículo 27):

- Permiso automático
- Permiso sujeto a facultad discrecional  
(Considerando los aspectos económicos y sociales que implique la realización de las operaciones Artículo 19 Ley de Inversiones Extranjeras)
- Permiso sujeto a autorización C.N.I.E.  
(Inmueble rústico más de 17 Has. Artículo 17 R.I.E.)

En su Artículo 20 establece la renovación de Fideicomiso, por término de 30 años (2003). Cuando se vayan a extinguir, la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá renovarlos automáticamente:

- Si se trata de los mismos fideicomisarios
- Si se trata de los mismos términos
- Si se trata de las mismas condiciones
- Y que se solicite entre 360 y 181 días antes de la terminación.

El último párrafo del Artículo 17 del Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras establece la facultad discrecional; la Secretaría aplica ésta facultad sólo en la Península de Baja California solicitando para su análisis los siguientes elementos:

- El monto que se va a invertir
- El tiempo en el que se va a realizar la inversión
- La ubicación del inmueble
- La distancia a la Zona Federal Marítima
- La superficie del inmueble.

De la combinación de todos los elementos y de su análisis la Secretaría resuelve si el fideicomiso que se pretende constituir se traduce en algún beneficio social y/o económico para el país.

Cabe señalar que no existe una fórmula exacta para el análisis de estos elementos, es una combinación lógica, en donde cada caso es analizado y resuelto de forma individual.

Con respecto a la cesión de derechos fideicomisarios, se requiere solicitar un permiso para modificar el permiso original, en los formatos que se tienen para tal efecto, en donde el

extranjero a través de delegado fiduciario celebra el convenio a que se refiere la fracción I del Artículo 27 constitucional.

El pre-registro, tiene como objeto facilitar los trámites posteriores que se realizan para constituir un fideicomiso maestro, donde las propiedades a vender son varias.

Respecto del cuerpo de inspectores que proponemos el Artículo 20, señala que el Gobierno Federal se reservará la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de los términos del Fideicomiso. El cuerpo de inspectores para 1992, inició en Baja California, tratando como dijimos, de evitar:

- Prestanombres
- Arrendamiento por más de 10 años y tratando de que se cumplan los compromisos, tiempos, montos de inversión y fines del Fideicomiso.

En las visitas de inspección que se han realizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y las cuales propongo se legalice el cuerpo de inspectores que las realiza. Se ha corroborado que el número de permisos registrados en ésta Secretaría no corresponde a la realidad. El número de permisos registrados no representan una cifra alarmante, pero la superficie ocupada al igual que el número de extranjeros que se ha establecido en ella, supera por muchos datos lo que nos hace reflexionar y concluir que la mayoría de estos se han establecido en forma irregular.

En la Ley de Inversiones Extranjeras de 1973, se establecen todos los intentos para legislar la forma de adquirir los bienes inmuebles en la zona restringida, a través del fideicomiso, pero debido a la política de proteccionismo nacional que predomina en nuestro país en esa época, se adolece de muchas omisiones, ya que su objetivo era frenar la inversión extranjera.

Posteriormente con el reglamento de esa Ley, se dan más facilidades a los inversionistas extranjeros, aunque desgraciadamente presenta muchas anomalías, ya que no prevee realmente todos los casos que se pueden presentar al pretender constituir fideicomisos sobre inmuebles en la zona restringida, lo que ha originado que la Secretaría de Relaciones Exteriores haya adoptado criterios que muchas veces rebasan las facultades que la ley le otorga.

Debido a que existe cierta carencia en lo que respecta a la legislación sobre esta materia, existe la consecuencia de que los extranjeros no tengan una seguridad jurídica y por lo mismo utilicen figuras no autorizadas en complicidad con los propios notarios de la zona.

Revisando el número de permisos de fideicomisos constituidos ante la Secretaría, en los términos de la Ley (aproximadamente 11,000), así como la superficie

fideicomitida, no representa cifras alarmantes, sin embargo al corroborar esto con la realidad, a través de las visitas de inspección, resulta que la superficie ocupada, al igual que el número de extranjeros que se han establecido en ella, supera por mucho los datos estadísticos registrados por ésta Secretaría; lo cual nos lleva a concluir que la mayoría de los extranjeros se encuentra establecidos de manera irregular.

Es por ello que lo que proponemos en ésta tesis, es una reforma al Artículo 27 en su fracción I, permitiendo a los extranjeros adquirir la propiedad de bienes inmuebles en toda la extensión del territorio nacional, conteniendo en dicha reforma, la regulación que corresponde, para la regulación de autorizaciones a la autoridad para lograr un control de la inversión extranjera.

Esta solución va de acuerdo a la nueva política económica y comercial que está adoptando nuestro gobierno y que promueve en los diversos proyectos internacionales. Con esto pretendemos además evitar que se deteriore la imagen que tenemos ante el exterior, con tantas trabas y trámites burocráticos, lo que ocasiona que los extranjeros infrinjan nuestras leyes; en vez de adoptar una postura más digna que permita mayor desarrollo industrial al turismo y comercial, con eficientes medios de control.

## BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA Romero, Miguel.-  
Derecho Bancario.  
3a. edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
1986
- 2.- ACOSTA Romero, Miguel.-  
Derecho Administrativo  
s/c  
Editorial Porrúa, S.A.  
México D.F.  
1987
- 3.- BATIZA, Rodolfo.-  
El Fideicomiso. Teoría y Práctica.  
s/c  
Editorial Porrúa, S.A.  
México D.F.  
1958
- 4.- BATIZA, Rodolfo.-  
Tres Estudios Sobre el Fideicomiso  
s/c  
Imprenta Universitaria
- 5.- BATIZA, Rodolfo.-  
Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria.  
2a. edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
1985
- 6.- BERNAL, Molina, Julián.-  
Práctica y Teoría Jurídica.  
s/c  
Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A.  
México, D.F.  
1988

- 7.- BRAVO Valdez, Beatriz.-  
Primer Curso de Derecho Romano  
s/e  
Editorial PAX MEXICO  
1982
- 8.-BRAVO Valdez, Beatriz.-  
Segundo Curso de Derecho Romano  
2a. edición  
Editorial PAX MEXICO
- 9.- BURGOA Orichuela, Ignacio.-  
Las Garantías Individuales.  
20a edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, D.F.  
1986
- 10.- CERVANTES Ahumada, Raúl.-  
Títulos y Operaciones de Crédito.  
2a. edición  
Editorial Herrero  
México, D.F.  
1957
- 11.- GONZALEZ Rodriguez, Alfonso  
Zonas Prohibidas, Fideicomisos y Condominios.  
Editorial JUS.  
México D.F.  
1990
- 12.- RAMOS Garza, Oscar  
Los Extranjeros y la Propiedad Territorial en México.  
Editorial Dofiscal.  
México D.F.  
1989
- 13.- RAMOS Garza, Oscar  
México Ante la Inversión Extranjera  
Editorial Dofiscal  
México D.F.  
1974

14.- SEPULVEDA, César.-  
Carlos Calvo  
Colección del Archivo Histórico Diplomático de la  
Secretaría de Relaciones Exteriores  
México, D.F.  
1974

15.- SEPULVEDA, César.-  
Derecho Internacional,  
s/c  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, D.F.

16.-TENA Ramírez, Felipe.-  
Leyes Fundamentales de México.  
s/c  
Editorial Porrúa, S.A.  
México D.F.  
1987

17.- VALLARTA L., Ignacio.-  
La Propiedad Inmueble por Extranjeros.  
Archivo Histórico Diplomático de la  
Secretaría de Relaciones Exteriores  
México D.F.  
1986

18.-VILAGORDOA Lozano, José Manuel.-  
Doctrina General del Fideicomiso.  
  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, D.F.  
1982

## ENCICLOPEDIAS

19.- Cámara de Diputados XI, VII Legislatura del Congreso de la Unión  
Tomo VI  
Cámara de Diputados  
México, D.F.  
1989

20.- Enciclopedia Jurídica OMEBA  
Tomo IX  
Bibliográfica Argentina  
Buenos Aires, Argentina  
1969

21.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.  
Diccionario Jurídico Mexicano.  
Tomo III  
2a. edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, D.F.  
1888

#### HEMEROGRAFICA

22.- Código de Colonización y Terrenos Baldíos.  
Decreto del 11 de marzo de 1842.  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, D.F.  
1953

23.- Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1917).  
Tomo II  
Imprenta de la Cámara de Diputados.  
México, D.F.  
1922

#### LEGISLACION

24.- Código Civil para el Distrito Federal  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación  
el día 26 de marzo de 1928

25.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación  
el día 5 de febrero de 1917

- 26.- Ley de Nacionalidad y Naturalización  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación  
el día 20 de enero de 1934
- 27.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación  
el día 27 de agosto de 1932
- 28.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación  
el día 29 de diciembre de 1976
- 29.- Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo Constitucional  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación  
el día 21 de enero de 1926
- 30.- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación  
el día 16 de mayo de 1989
- 31.- Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la  
Inversión Extranjera