



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Comentarios de la Regulación Jurídica de los Fideicomisos en Zonas Prohibidas ante la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
GABRIEL MORENO ZIRES



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C EPág.CAPITULO PRIMERO

1. Los Fideicomisos en Zonas Prohibidas y sus Generalidades.	1
1.1. Concepto Tradicional del Fideicomiso.	1
1.2. Naturaleza Jurídica	3
1.2.1. Concepto Jurídico	9
1.2.2. Concepto Jurídico-económico del Fideicomiso	18
1.3. Consideraciones respecto de las zonas prohibidas	26
CITAS BIBLIOGRAFICAS	33

CAPITULO SEGUNDO.

2. Las Comisiones del Ejecutivo Federal respecto al Fideicomiso en zonas prohibidas.....	35
2.1. La Comisión Consultiva Intersecretarial, creada por Acuerdo Presidencial de 29 de abril de 1971	35
2.2. La Comisión Coordinadora para el Desarrollo de la Península de Baja California (CODIBAC)	39
2.3. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y la Resolución General Número 9, de la misma.....	42
CITAS BIBLIOGRAFICAS	65

CAPITULO TERCERO

3. El Fideicomiso en zonas prohibidas ante la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. . .	66
3.1. Antecedentes de la actual prohibición del Artículo 27, Fracción I (prohibición a extranjeros para adquirir la propiedad inmobiliaria en la zona prohibida).	66
3.2. Características de los fideicomisos en relación a los fines turísticos e industriales	101
3.3. Régimen de inscripción de los fideicomisos en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras	108
CITAS BIBLIOGRAFICAS	112

CAPITULO CUARTO.

4. El Fideicomiso y su importancia para la Economía Nacional	113
4.1. En los capítulos precedentes se han presentado las bases jurídicas en que se encuentra sustentada la naturaleza del fideicomiso, sin embargo no se han analizado los efectos que conlleva en sí mismo para la economía nacional, este acuerdo de voluntades.	113
4.2. Consideraciones Económicas en las Fronteras y Litorales	114
4.3. Los fines del fideicomiso en cada sector económico	120
4.4. El fideicomiso ejidal	124

	<u>Pag.</u>
Fideicomisos Ejidales.....	125
Mecanismo Financiero	128
4.5. Fideicomiso en Inversiones Extranjeras.....	129
4.6. Fideicomisos para Desarrollos Turísticos.....	131
A). La expedición de certificados de participa- ción inmobiliaria	133
B). Respecto a la duración del fideicomiso.....	133
C). La institución fiduciaria	133
4.7. Fideicomisos de inmigrantes rentistas e inversio- nistas	133
CONCLUSIONES	147
CITAS BIBLIOGRAFICAS	152

CAPITULO PRIMERO

Los Fideicomisos en Zonas Prohibidas y sus Generalidades. -

1.1. - Concepto Tradicional del Fideicomiso. -

El artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito dispone: "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando - la realización de ese fin a una institución fiduciaria.

La Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926, en su artículo 6º define el fideicomiso propiamente dicho como, "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".

Los artículos 838 y 839 del proyecto de nuevo código de comercio señalan, respectivamente, que: "por el fideicomiso, el fideicomitente transmite la titularidad de un derecho al fiduciario quien queda obligado a utilizarlo para la realización de un fin determinado.

"Los bienes fideicometidos constituirán un patrimonio autónomo que estará afectado al fin del fideicomiso. En relación con dichos bienes, sólo podrán ejercitarse las acciones y derechos que deriven de fideicomiso o de su ejecución".

Por su parte Molina Pasquel (1) define al fideicomiso "como 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".

Escriche (2) lo define de la siguiente manera: "Todo lo -- que deja el testador a uno para que lo entregue a otro: o bien , - la herencia o parte de ella que el testador ruega, encarga o manda al heredero restituir a otro. El heredero que debe restituir la herencia o parte de ella, se llama heredero fiduciario, fideiyusario o gravado; y aquel a quien debe hacerse la restitución, se denomina fideicomisario.....".

Cabanellas (3) define la institución como "disposición de última voluntad en virtud de la cual el testador deja sus bienes o parte de ellos, encomendados a la buena fé de una persona para que, al morir ésta a su vez, o al cumplirse determinadas condi-

ciones o plazos, transmita la herencia a otro heredero o invierta el patrimonio del modo que se le señale".

Cervantes Ahumada (4) basándose en los dos artículos del proyecto de nuevo código de comercio ya mencionados, dice que con -- esos elementos "podemos decir que el fideicomiso es un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para realizar - un fin determinado".

1.2. - Naturaleza Jurídica. -

Muy diversos criterios han sido sustentados por autores y legislaciones en cuanto a la naturaleza jurídica del fideicomiso.

Por su parte Rodríguez Rodríguez (5) escribe lo siguiente: - "Dado que la Ley lo califica de operación de crédito, surge la duda de si debe considerarse como operación bancaria pasiva o más bien como un servicio bancario. Aunque hay razones para apoyar una u otra solución, creemos que el fideicomiso se encuadra mejor en el grupo de los servicios bancarios".

El mismo Rodríguez Rodríguez considera al fideicomiso desde tres puntos de vista: a) como negocio jurídico, b) como modalidad del derecho de propiedad y c) como operación bancaria.

a) El fideicomiso como negocio jurídico.- El fideicomiso debe considerarse como una variedad de los negocios fiduciarios. Estos se caracterizan por la discrepancia entre el fin perseguido y el medio elegido para realizarlo. Para la consecución de un fin determinado, se elige una forma jurídica que permite más de lo que es necesario para la realización de aquél, con conocimiento de las partes, de los exigidos para el fin práctico que se persigue.

De este modo, se advierte que en los negocios fiduciarios existe un aspecto real, traslativo de dominio, que opera frente a terceros, y un aspecto íntimo, pero sólo con efectos inter partes.

Por eso, es evidente que el fideicomiso debe considerarse como un negocio fiduciario en cuanto se trata de un negocio jurídico en virtud del cual se atribuye al fiduciario la titularidad dominical sobre ciertos bienes con la limitación, de carácter obligatorio, de realizar sólo aquellos actos exigidos por el cumplimiento del fin para la realización del cual se destinan.

No solamente es el fideicomiso un negocio fiduciario, sino que es también un negocio jurídico indirecto, en cuanto éstos se caracterizan por el empleo de un negocio para la realización de fines obtenidos normalmente por otro. Los fines del fideicomiso (transmisión

de bienes para fines de beneficencia, para pago de rentas, para garantía de obligaciones, para administración, etc.), podrían conseguirse mediante negocios reglamentados por la legislación positiva (compraventa, mandato, comisión, prestación de servicios, hipotecas, etc., máxime que a todos estos negocios pueden dárseles las más variadas estructuras, dada la libertad de contratación que es base de nuestro sistema jurídico privado). Por eso, podemos decir que el fideicomiso es un negocio jurídico indirecto, en cuanto que la transmisión de dominio, que es su base, no persigue los resultados propios de la misma, sino otros cuya determinación depende de la voluntad de las partes. La transmisión se quiere realmente, pero no por los efectos de ella, sino por los que las partes señalan, los que podrían obtenerse mediante la utilización de otros negocios jurídicos.

b) El fideicomiso como régimen de propiedad.- De lo expuesto se deduce que el fideicomiso en cuanto negocio jurídico indirecto y fiduciario crea una nueva estructura en el derecho de propiedad.

El artículo 352 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito señala claramente que el fideicomiso implica una traslación de dominio (cesión de derechos o transmisión de dominio) en favor del fidu

ciario. Esta traslación de dominio debe inscribirse en el Registro Público de la Propiedad cuando se trate de bienes inmuebles (art. 353, Ley citada), o hacerse con las formas de publicidad equivalentes a la inscripción, cuando se trate de muebles: notificación, endoso con registro, tradición (art. 354).

La traslación de dominio produce efectos frente a terceros, lo que quiere decir que el fiduciario aparece como dueño.

Este dominio tiene caracteres especiales. En efecto el fiduciario no tiene el libre uso, disfrute y dominio de los bienes, pues estas facultades dominicales tienen las siguientes limitaciones:

- 1º) Todas ellas se ejercen en función del fin a realizar, no en interés del fiduciario (arts. 346 y 351, párrafo 2º).
- 2º) El beneficio económico del fideicomiso recae sobre el fideicomisario (art. 348, párrafo 1º).
- 3º) El fideicomisario puede impugnar los actos del fiduciario que salgan de los límites funcionales de establecimiento.
- 4º) Extinguido el fideicomiso los bienes deben volver al fideicomitente (art. 358), con excepción de los fideicomisos constituidos en favor de personas de orden público (corporaciones de derecho público), instituciones de beneficencia o culturales.

Quiere decir todo esto que los bienes dados en fideicomiso constituyen un patrimonio separado, un patrimonio fin o de afectación --- (arts. 346, 351 y 355). Bien entendido que un patrimonio separado o un patrimonio fin o de afectación no son patrimonios sin titular.

c) El fideicomiso como operación bancaria. - El fideicomiso sólo puede ser practicado en México por instituciones de crédito expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito (art. 350 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito).

La razón de esta restricción debe verse en la circunstancia de que la adaptación del trust anglo-sajón al derecho mexicano implicaría un cambio en nuestro régimen de propiedad, por lo que para evitar esta verdadera revolución, limitaron la función de fiduciario a las instituciones de crédito autorizadas y dieron al fideicomiso un carácter exclusivamente contractual y el de un nuevo derecho de propiedad (Lizardi).

El fideicomiso como operación bancaria (art. 350 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito) es acto de comercio (art. 75, fracción XIV, del Código de Comercio).

También es acto de comercio en cuanto operación de crédito -

(art. 1º de la Ley de Títulos de Operaciones de Crédito).

Muñoz (6) discrepa de lo dicho por Rodríguez Rodríguez en relación a considerar el fideicomiso como modalidad del derecho de propiedad porque la estructura comprende forma y contenido, y la modalidad del derecho de propiedad, no es otra cosa que el reconocimiento por el ordenamiento jurídico mexicano de la propiedad fiduciaria. He aquí por qué, tal vez no podamos ver en el fideicomiso una variedad de los negocios fiduciarios, aunque sí un negocio jurídico bancario tipo, típico, nominado, de fiducia y de naturaleza fiduciaria, de tal suerte que no nos parece que haya discrepancia entre el fin perseguido y el medio elegido.

El legislador mexicano al tipificar el fideicomiso le atribuye una función típica, una causa fin que es objetiva, la posibilidad de la existencia en el ordenamiento jurídico de la propiedad fiduciaria como modalidad. Y es que se precisa distinguir entre la causa fin o función negocial que es objetiva, de los motivos o móviles de las partes negociales que son de índole subjetiva, de suerte que las personas al elegir el fideicomiso como instrumento jurídico para conseguir sus fines al través de la propiedad fiduciaria, no se comportan en discrepancia; por el contrario al convertirse esas personas en partes del negocio -

que utilizan como instrumento, como un medio que el ordenamiento jurídico vigente les proporciona y del que antes carecían, ya no se ven precisadas a acudir a negocios indirectos, fiduciarios, no tipificados, ni innominados.

1.2.1.- Concepto Jurídico.-

En la constitución del fideicomiso pueden concurrir no dos, sino tres partes: el fideicomitente que asume derechos y obligaciones frente al fiduciario y frente al fideicomisario, el fiduciario que los adquiere frente al fideicomitente y frente al fideicomisario y el fideicomisario que los contrae frente al fideicomitente y frente al fiduciario.

a) El fideicomitente.- El artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, señala: "en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria".

Sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas 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 guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enagenación corresponda a dichas autoridades o a las personas que estas designen. (artículo 349 de la

Ley citada). Cervantes Ahumada (7) escribe: fideicomitente es la persona que por declaración unilateral de voluntad constituye un fideicomiso. Debe tener poder de disposición sobre los bienes materiales o derechos que constituyen el patrimonio fideicometido. Si no se reserva el fideicomitente, en el acto constitutivo, el derecho de revocar el fideicomiso, éste se entenderá irrevocable (art. 357, VI).

Si en el acto constitutivo no se les asignó a los bienes fideicometidos un destino ulterior, al extinguirse el fideicomiso revertirán al fideicomitente. Si los bienes fideicometidos fueren inmuebles o derechos reales sobre dichos bienes bastará para la reversión que el fiduciario ponga la anotación de extinción en el testimonio del acto constitutivo, y que esa declaración se inscriba en el Registro Público de la Propiedad que corresponda (art. 358).

Muñoz (8) señala: es el fideicomitente la parte negocial que mediante declaración unilateral de contenido volitivo que no es negocio autónomo, sino fracción de negocio, presta su asentimiento a las cláusulas generales y condiciones iuris del fideicomiso, constituyendo un patrimonio separado en propiedad fiduciaria, cuando el fiduciario presta su aceptación negocial; el fideicomitente invita al fideicomisario a negociar, salvo que el propio fideicomitente sea también fideicomisario.

La Ley permite al fideicomitente designar varias instituciones fiduciarias para que conjunta o sucesivamente desempeñen el fideicomiso, estableciendo el orden y las condiciones en que hayan de sustituirse. - Salvo lo dispuesto en el acto constitutivo de fideicomiso, cuando la institución fiduciaria no acepte aún por renuncia o remoción y cese en el desempeño de su cargo, deberá nombrarse otra para que la sustituya. Si no fuere posible esta sustitución, cesará el fideicomiso.

El fideicomitente puede designar varios fideicomisarios para que reciban simultánea o sucesivamente el provecho del fideicomiso, pero prohíbe que la sustitución sea por muerte del anterior, salvo el caso de que se realice a favor de personas que estén vivas o concebidas a la muerte del fideicomitente (art. 348, párrafo 2º y 359 fracción II).

El fideicomitente debe tener poder de disposición sobre los bienes o derechos que constituyan el patrimonio fideicomitado. Si no se reserva el fideicomitente el derecho de revocar el fideicomiso, éste se entenderá irrevocable (art. 357 fracción VI).

Como la constitución del fideicomiso es traslativa de propiedad fiduciaria, el fideicomitente está obligado a responder del saneamiento para el caso de evicción, sobre todo en el llamado "fideicomiso de garantía".

Los derechos derivados del fideicomiso a favor del fideicomitente y del fideicomisario responden de sus obligaciones frente a terceros.

En cuanto a la supervisión del fideicomiso, las diversas leyes mexicanas no han concedido este derecho de manera expresa; empero no hay duda que es uno de aquellos que puede reservarse el fideicomitente a su favor cuando se ha reservado el derecho de requerir -- del fiduciario la rendición de cuentas, el de exigirle responsabilidad, o el de pedir su remoción.

La Ley de Instituciones de Crédito establece que la acción para pedir cuentas podrá reservársela el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso o en las modificaciones del mismo (art. 138, párrafo 2º).

Otro de los derechos del fideicomitente es el de poder celebrar convenio expreso con el fideicomisario para extinguir el fideicomiso, - como lo establece la fracción V del art. 357 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Dentro de los deberes del fideicomitente se encuentra el de pagar gastos y honorarios al fiduciario.

b) El Fiduciario.- El fiduciario, escribe Cervantes Ahumada (9) o sea la persona a quien se encomienda la realización del fin establecido en el acto constitutivo del fideicomiso y se atribuye la titularidad de los bienes fideicometidos, debe ser un banco debidamente autorizado para actuar como fiduciario.

El fiduciario no se convierte en propietario de los bienes (dijimos incluso que puede haber fideicomiso en el que no se vea el derecho de propiedad) y que será simple titular de dichos bienes o derechos, en la medida establecida por el acto constitutivo o determinada por el fin del fideicomiso.

Tiene el fiduciario el deber de desempeñar su cargo de buena fe, "como un buen padre de familia", según reza la antigua fórmula. No podrá apropiarse los bienes fideicometidos, ni usarlos en su propio provecho. Sus percepciones se reducirán al honorario y a las comisiones que se establezcan en el acto constitutivo o que se pacten posteriormente. Sólo responderá de su gestión, y no podrá asumir obligación directa sobre sus resultados. El artículo 848 del Proyecto para el Nuevo Código de Comercio dice que "se prohíbe al fiduciario garantizar los rendimientos de los bienes fideicometidos". La disposición tiene antecedentes en una práctica viciada, en que los fiduciarios decían recibir dinero en fideicomiso, para destinarlo a inversiones productivas, y garantizaban a los fideicomitentes o fideicomisa-

rios, el rendimiento de la inversión y la devolución de la misma. En esta forma se desnaturalizaba el fideicomiso, al disfrazar con él una operación de mutuo. Ya la Comisión Nacional Bancaria, después del fracaso de alguna fiduciaria que operaba con tal irregularidad, ha tomado medidas para evitar tan viciosa práctica..

El fiduciario deberá mantener separado el patrimonio de cada fideicomiso, y deberá rendir cuentas al fideicomisario y al fideicomitente, si éste se reservó el derecho de exigirlos, o si tal derecho resulta de las características concretas del fideicomiso.

El fideicomitente es quien ordinariamente designa al fiduciario, y puede designar varios, para que se sustituyan unos por otros, o para que obren conjuntamente. Si no se designa al fiduciario en el acto constitutivo del fideicomiso, podrá ser designado por el Juez de Primera Instancia del lugar de ubicación de los bienes fideicometidos (art. 350); y si los bienes fueren inmateriales, creemos, aunque la ley no lo previene, que el Juez competente será el del lugar de la ejecución del fideicomiso.

Si bien el fiduciario no es elemento esencial para la constitución del fideicomiso, ya que, según hemos dicho, éste se constituye por declaración unilateral de voluntad del fideicomitente, sí lo es para

su ejecución, y si no fuere posible designar fiduciario, el fideicomiso se terminará (art. 350).

El fiduciario no podrá recibir los beneficios del fideicomiso, - salvo el cobro de sus percepciones debidas por su trabajo. Esto es: no podrá reunir en sí mismo las calidades del fiduciario y fideicomisario. Se exceptúan de esta prohibición, por disposición legal, los - fideicomisos a favor del Banco Nacional Hipotecario, Urbano y Obras Públicas, Sociedad Anónima, (hoy Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Anónima).

Sólo por causa grave, que el Juez calificara, podrá renunciar - el fiduciario a su cargo (art. 356). Aunque la ley dice que la excusa para la aceptación sólo podrá basarse en causa grave, también calificada por el Juez, creemos que la aceptación es voluntaria, y que ningún banco puede ser obligado a aceptar un fideicomiso contra su voluntad.

Desempeñará sus funciones el fiduciario por medio de funcionarios especialmente designados, y que reciben el nombre de delegados fiduciarios. El nombramiento de tales funcionarios (que tienen el carácter de apoderados) deberán someterse a la aprobación de la Comisión Nacional Bancaria, y esta institución podrá pedir su remoción -- (art. 45, fracción IV de la Ley General de Instituciones de Crédito y

Organizaciones Auxiliares). Como son funcionarios suyos, el fiduciario responderá de su gestión.

No se requerirá un nombramiento o un poder para cada caso. Bastará con una designación de tipo general, o con un poder de tal carácter.

El personal que el fiduciario utilice exclusivamente para las actividades del fideicomiso, no formará parte del personal de la institución, sino que se considerará al servicio del patrimonio fideicometido (art. 45, fracción XIV de la misma ley). Pero este personal podrá enderezar sus acciones de Derecho del Trabajo directamente contra el fiduciario, quien podrá cargar lo que él pague, al fideicomiso que corresponda (art. 45, fracción XIV).

El fideicomitente podrá en el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas, designar un comité técnico para la distribución de los fondos del fideicomiso. Las facultades de este comité se determinarán en el acto de su nombramiento, y el fiduciario no tendrá obligación legal de atender sus decisiones. El único efecto de que el fiduciario no siga las indicaciones del comité técnico, será la responsabilidad en que pueda incurrir; y si atiende tales indicaciones, se le considerará exento de toda responsabilidad (art. 45, fracción IV de la mencionada ley).

c) El Fideicomisario. - Es fideicomisario, nos dice Cervantes Ahumada (10) la persona que tiene derecho a recibir los beneficios del fideicomiso. Puede serlo el mismo fideicomitente; pero ya indicamos que no puede serlo el fiduciario.

El fideicomisario no es un elemento esencial del fideicomiso, - ya que pueden darse fideicomisos sin fideicomisario. En estos casos no habrá fideicomisario como sujeto jurídico, y las acciones que a él pudieran corresponder serán ejercidas por el Ministerio Público ----- (art. 355).

El fideicomisario tendrá los derechos que se le asignan en el - acto constitutivo, y además: pedir cuentas al fiduciario, exigirle el - exacto cumplimiento de su función, perseguir los bienes que hayan sa - lido indebidamente del patrimonio fideicometido, para que vuelvan al - mismo y pedir la remoción del fiduciario. La ley dice que tiene de - rechos a reivindicar los bienes que salgan del patrimonio fideicometi - do; pero tal afirmación no es técnicamente exacta, porque no se trata de una acción reivindicatoria, sino de una simple acción persecutoria, para que los bienes vuelvan al indicado patrimonio.

Los derechos del fideicomisario no pueden ser considerados co - mo derechos reales sobre la cosa fideicometida. Son derechos perso - nales contra el fiduciario para exigir el cumplimiento del fideicomiso,

o contra los terceros detentadores de los bienes fideicometidos, para hacerlos volver a poder del fiduciario.

1.2.2. - Concepto Jurídico-económico del Fideicomiso.

El artículo 27, fracción I, de la Constitución, establece que - por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros de las playas de México. El concepto "dominio directo" se ha interpretado como sinónimo de propiedad.

Desde hace varias décadas se pensó en una fórmula que permitiera que los extranjeros pudieran tener el derecho de uso y goce por tiempo duradero de inmuebles situados en esa zona, comúnmente llamada zona prohibida, con el objeto de fomentar el desarrollo de la misma para propósitos turísticos e industriales, pues de acuerdo con los artículos 49 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización y 10 de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional, todo arrendamiento por más de diez años en favor de extranjeros se reputa como una "enajenación". Así, primero por acuerdo del Presidente Lázaro Cárdenas de 22 de noviembre de 1937, y posteriormente por acuerdo del Presidente Manuel Avila Camacho de 6 de agosto de 1944, se permitió que a través de fideicomisos obtuvieran los extranjeros el derecho de uso y goce de inmuebles en la zona prohibida, previa autorización -

de la Secretaría de Relaciones Exteriores. De 1946 a 1970, los permisos para estos fideicomisos se concedieron sólo en forma esporádica.

Por acuerdo del Presidente Luis Echeverría de fecha 30 de abril de 1971, se autorizaron nuevamente los fideicomisos a que aludimos, en los cuales intervendrían como fiduciarios las instituciones nacionales de crédito, tendrían una duración de 30 años y serían exclusivamente para fines turísticos o industriales.

Los permisos para estos fideicomisos se han otorgado prolíficamente, al grado de que de 1971 a la fecha su número es mayor de tres mil.

El fideicomiso de inmuebles de extranjeros queda ahora reglamentado en los artículos 18, 19, 20, 21 y 22 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera en términos muy similares a los del acuerdo presidencial de 30 de abril de 1971, con sólo la diferencia de que se permite actuar como fiduciarios no sólo a las instituciones nacionales de crédito, sino a todas las instituciones de crédito mexicanas y se deja a cargo de la Comisión de Inversiones y no de la Comisión Consultiva Intersecretarial, creada en acuerdo de 1971, la fijación de los criterios conforme a los cuales podrá autorizar la Secretaría de Relaciones Exteriores los permisos para tales

fideicomisos.

Las características de los fideicomisos a que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera se refiere son las siguientes:

- 1) Fiduciaria. - Cualquiera institución de crédito, con autorización para actuar como fiduciaria en los términos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

- 2) Fideicomisarios. - La Ley no menciona en ninguno de sus preceptos relativos al fideicomiso quienes pueden ser fideicomisarios, pero por estar incluida esta operación en la Ley de Inversiones debe inferirse que presupone una inversión extranjera, pues los mexicanos y las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros siempre han tenido la capacidad legal para ser titulares no sólo de derechos fideicomisarios sobre bienes ubicados en cualquier lugar del país, sino también para ser propietarios de esos bienes. Así, de acuerdo con la Ley de Inversiones, pueden ser fideicomisarios todos los "inversionistas extranjeros" a que se refiere en las fracciones I a la IV de su artículo 2º.

Como se ha expresado, los fideicomisos de inmuebles que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera

permite en favor de los "Inversionistas Extranjeros" son específicamente sobre inmuebles en la zona prohibida, destinados a fines turísticos e industriales. De tal suerte si los inmuebles están ubicados fuera de esa zona, sólo los extranjeros que radiquen en México con calidad de inmigrantes o inmigrado pueden adquirir derechos fideicomisarios sobre ellos porque por disposición de la Ley General de Población únicamente estas personas pueden ser autorizadas para hacerlo.

En efecto, la Ley General de Población en su artículo 66 establece que los extranjeros requieren permiso de la Secretaría de Gobernación para adquirir bienes inmuebles o derechos reales. Estos permisos, según lo dispone el artículo 14 del Reglamento de la Ley General de Población, también se requieren para que los extranjeros adquieran derechos fideicomisarios sobre inmuebles, y pueden concederse únicamente a los inmigrantes y a los inmigrados (en casos muy especiales también a ciertos no inmigrantes). No se concederán, pues, a los extranjeros que no tengan dichas calidades migratorias, por lo que éstos quedan incapacitados para ser titulares de derechos fideicomisarios sobre inmuebles, igual que lo quedan los extranjeros que radican fuera del país, y claro está, las personas morales y las unidades económicas extranjeras que, lógicamente, no pueden adquirir calidad migratoria.

El artículo Quinto Transitorio de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera deroga las disposiciones de otras leyes que se opongan a las que ella contiene. Por esto, quedan derogadas las disposiciones de la Ley General de Población en cuanto que no permiten que cualquiera de los sujetos que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera en su artículo 2º califica como inversionistas extranjeros - adquirieran derechos fideicomisarios sobre inmuebles en la zona prohibida destinados a fines turísticos o industriales; pero quedan vigentes las disposiciones de la Ley General de Población que rigen la adquisición por extranjeros de derechos fideicomisarios sobre inmuebles ubicados fuera de esa zona, porque, insistimos, la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera - no contempla ni regula esas operaciones. Así, sólo los extranjeros que reúnan las condiciones que la Ley General de Población señala - pueden ser titulares de derechos fideicomisarios sobre estos últimos bienes inmuebles, con exclusión de cualquiera otra persona extranjera física o moral.

3) Fideicomitente. - Necesariamente el fideicomitente es una persona física mexicana o una sociedad mexicana con cláusula de exclusión de extranjeros, porque únicamente estas personas pueden tener la propiedad del inmueble en la zona prohibida, cuyo "dominio"

le transfieren a la fiduciaria. Sólo en casos muy excepcionales podría pensarse en la posibilidad de que el fideicomitente fuera extranjero. - Esto sólo podría acontecer en el caso de inmuebles en esa zona que - por herencia o adjudicación judicial hubieren sido adquiridos en propiedad por extranjeros por la temporalidad de cinco años, mediante permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores en los términos que autoriza el artículo 6º de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional.

4) Objeto. - Los inmuebles ubicados dentro de la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras o de 50 kilómetros a lo largo de las costas de la República.

5) Fines del Fideicomiso. - La transmisión al fideicomisario o - fideicomisarios de los derechos de uso y aprovechamiento de los inmuebles objeto del fideicomiso, " sin constituir derechos reales sobre ellos ", para propósitos turísticos o industriales.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera establece, en la parte final del artículo 18, que la fiduciaria podrá emitir a favor del fideicomisario certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables en los cuales se consignen los derechos de aprovechamiento y uso del inmueble en fideicomiso. Opino que al emplear la ley las palabras "pudiendo emitir -

para estos fines certificados de participación inmobiliarios,", -- debe entenderse que la fiduciaria puede dejar de emitir tales certificados y que los derechos del fideicomisario pueden sólo constar en la escritura pública que contenga el fideicomiso, pudiendo ceder estos derechos en forma ordinaria y con aviso a la fiduciaria.

6) Duración del Fideicomiso. - La duración del fideicomiso es por un término máximo de 30 años.

Naturaleza de los Derechos del Fideicomisario. - Para hacer el análisis de la naturaleza de los derechos del fideicomisario en los negocios a que en este Capítulo nos referimos, es fundamental primero conocer en qué forma se realizan estas operaciones y cuál es la intención de las partes que en ellas intervienen.

El inversionista extranjero a quien interesa el inmueble se dirige al propietario del mismo y concertan una operación por virtud de la cual el extranjero paga al propietario mexicano la cantidad que convenga entre ellos como precio del inmueble. Como contraprestación, el propietario constituye el inmueble en fideicomiso con la institución de crédito que convenga, e instruye a ésta para que transfiera el fideicomisario extranjero el derecho de uso y aprovechamiento del bien hasta por el término de treinta años.

Queda también instruida la fiduciaria por el fideicomitente que el fideicomisario le podrá ordenar que arriende el inmueble y le entregue las rentas, que lo grave a su beneficio y que antes o al vencimiento de los treinta años, lo venda y también le entregue al fideicomisario el importe de la venta. En este momento desaparece el fideicomitente del panorama del fideicomiso; no tiene ya ningún interés o derecho en la operación, pues recibió a su satisfacción el precio de la misma. Si transcurrieren treinta años sin que el fideicomisario ordene a la fiduciaria que venda el inmueble, ésta lo tendrá que hacer por disposición de la Ley, a persona capacitada, pero siempre y en todo caso deberá entregar al fideicomisario el importe de la -- venta.

De lo expuesto se desprende con toda claridad que el fideicomisario realiza la operación con animus domine. Ya pagó el precio ya adquirió el derecho de aprovechamiento y uso del bien, y en el momento en que lo desee puede disponer del mismo, con solo el requisito formal de hacer esto última a través de la fiduciaria. Económicamente, pues el bien ha entrado en su patrimonio; todos los atributos de la propiedad han quedado reunidos y vertidos en el fideicomisario, con la única salvedad de que la "titularidad jurídica" -- queda en favor de la fiduciaria.

La propiedad existe, dice Rojina Villegas, (11) por el solo hecho de reconocerse al dueño un conjunto de facultades jurídicas para usar y disponer de las cosas, aún cuando jamás se ejercen esas facultades. En las operaciones de fideicomiso a que aquí nos referimos ¿tiene el fideicomisario estos mismo derechos? ¿se convierte en un auténtico propietario?. Si la contestación es afirmativa, tendríamos que concluir que ese negocio es inconstitucional por violar la disposición contenida en la parte final de la fracción I del artículo 27 de la Constitución, que prohíbe que los extranjeros adquieran -- "en cualquier forma" bienes inmuebles en la zona prohibida.

Este tema ha sido tratado por diversos autores. En general, la opinión ha sido que el fideicomisario no es propietario porque -- quien adquiere la "titularidad jurídica" es la fiduciaria, y que por -- tal razón es ella la propietaria.

1.3. - Consideraciones respecto de las zonas prohibidas.

La parte final de la fracción I, párrafo 7º del artículo 27 - Constitucional, ordena: " En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas".

Hace algo más de treinta años, el Ejecutivo Federal inició -

la concesión de permisos a extranjeros para adquirir en fideicomiso dentro de la "zona prohibida", y posteriormente encomendó a la Secretaría de Relaciones Exteriores la intervención en su otorgamiento. Con el transcurso del tiempo se vino haciendo cada vez más difícil su obtención, hasta que se volvió prácticamente imposible. El acuerdo presidencial de 29 de abril de 1971 (D.O. del 30) dió fin a esa situación.

Dicho acuerdo se fundaba en el deber del Gobierno Federal para vigilar y mantener la integridad del territorio nacional y el cumplimiento de la Constitución, así como también en el sostenimiento y aceleración del desarrollo industrial y turístico planificado del país. Se autorizó a la Secretaría de Relaciones para que, en uso de la facultad discrecional otorgada en la fracción I del artículo 27 Constitucional, resolviera en cada caso sobre la conveniencia de conceder a las instituciones nacionales de crédito los permisos a que se refiere el artículo 2º de la Ley Orgánica de dicha fracción; ello, para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas ubicadas en la "zona prohibida", siempre que el objeto de la adquisición fuera el de permitir exclusivamente a los fideicomisarios la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes sin constituir derechos reales sobre ellos. Para esos fines podían emitir certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables (punto Primero). La Secretaría de Relaciones podía --

igualmente autorizar la intervención de una institución de crédito privado como fiduciario cuando, a su juicio, la naturaleza y características del fideicomiso hicieran aconsejable la intervención (punto Segundo).

El acuerdo presidencial contenía otras normas aplicables a estos fideicomisos que, con algunas modificaciones se convirtieron en el Capítulo IV " Del Fideicomiso en Fronteras y Litorales " de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de - 26 de febrero de 1973 (D.O. de 9 de marzo). Sus principales disposiciones son textualmente como sigue:

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

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

"La duración de los fideicomisos a que este capítulo se refiere, en ningún caso excederá de 30 años. La institución fiduciaria conser- vará siempre la propiedad de los inmuebles; tendrá la facultad de arren- darlos por plazos no superiores a 10 años, y a la extinción del fideico- miso podrá transmitir la propiedad a personas legalmente capacitadas - para adquirirla. El Gobierno Federal se reserva fines del fideicomiso" (art. 20).

"Los certificados de participación inmobiliaria que se emitan con base en el fideicomiso, tendrán las siguientes características: a) Repre- sentarán para el beneficiario exclusivamente los derechos consignados en los incisos a) y c) del artículo 228-a y en el artículo 228-c 122 de la - Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sin que les otorguen - derecho a ninguna parte alícuota en los derechos de propiedad sobre los inmuebles fideicomitados; b) Deberán ser nominativos y no amortizables, y c) Constituirán el derecho de aprovechamiento del inmueble y a los -

productos líquidos que de dicho inmueble obtenga el fiduciario, en los términos del acto de emisión, así como el derecho al producto neto - que resulte de la venta que haga la institución fiduciaria a la persona legalmente capacitada para adquirir el inmueble fideicomitado" -----
 (art. 21).

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

La Situación legal creada por los preceptos anteriores no elimina por completo la necesidad de formular consideraciones sobre ciertos aspectos jurídicos del fideicomiso en la "zona prohibida". Desde este punto de vista, el planteamiento del problema es sencillo, lo que prohíbe la fracción 1 del párrafo séptimo del artículo 27 es que los extranjeros puedan "adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas" en dicha zona.

Así, pues, hay que determinar qué se entiende por "dominio directo", y luego examinar si el derecho del fideicomisario o beneficiario en un fideicomiso reviste esa naturaleza. Aún cuando nuestra legislación carece de una definición al respecto, desde antiguo se admite que el dominio se divide en directo y útil; aquél consiste en el derecho de disposición sobre una cosa raíz, sin el derecho al dominio

útil en tanto que éste consiste en el poder de aprovechamiento, o sea el derecho de percibir los frutos. Se reconoce, en realidad, -- que son dos derechos que, sólo unidos, constituyen el verdadero dominio del inmueble. (dominio pleno).

Como se verá cuando tratemos de los derechos del fideicomisario (No. 23), es preciso examinar en cada caso cuáles se le conceden por el fideicomitente para resolver sobre su naturaleza, pero es indiscutible que en ninguno de esos casos le corresponderá el dominio directo, puesto que entonces ya no sería fideicomisario, sino propietario. En principio, sólo le compete un derecho de crédito contra el fiduciario para exigirle las prestaciones que a su favor deriven del fideicomiso. Por su naturaleza, los fideicomisos en la "zona prohibida", aún antes del acuerdo presidencial de abril de 1971 y de la Ley de febrero de 1973, concedían a los fideicomisarios un derecho equiparable al de habitación o, a lo sumo, al de usufructo. La propiedad del fiduciario en la "zona prohibida" tampoco que daría comprendida en la prohibición constitucional, teniendo en cuenta que su propiedad limitada o fiduciaria no se identifica en forma alguna con el "dominio directo".

La conclusión es clara en el sentido de que los derechos del fideicomisario difieren sustancialmente del dominio directo, de ahí la incuestionable legalidad de estos fideicomisos. Sin embargo, el pro

blema no es únicamente de carácter jurídico sino que está ligado en forma estrecha a la política demográfica y migratoria del país, así como a la protección de zonas del territorio nacional que la Constitución misma consideró de fundamental importancia. Estos factores desde luego han influido en la actitud de la Secretaría de Relaciones a través de los cambios que ha experimentado, y más tarde en la intervención presidencial y legislativa que se dejan expuestas.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- Molina Pasquel. Los derechos del fideicomiso. 1946. Pág. 101. Citado por Luis Muñoz. El Fideicomiso Mexicano. 1a. Ed. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1973, Pág. 4.
- 2.- Escriche. Diccionario Razonado de Jurisprudencia y Legislación. Citado por la Enciclopedia Jurídica Omeba. T. XII. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires.
- 3.- Cabanellas. Diccionario de Derecho Usual. Citado por la Enciclopedia Jurídica Omeba. Loc. Cit.
- 4.- Cervantes Ahumada. Op. cit. Pág. 289.
- 5.- Rodríguez Rodríguez. Derecho Mercantil. 1971. II. Pág. 119. Citado por Luis Muñoz. Op. cit. Págs. 5 y sigs.
- 6.- Muñoz. Op. cit. Pág. 10.
- 7.- Cervantes Ahumada. Op. Cit. Pág. 291.
- 8.- Muñoz. Op. cit. Págs. 195-203.

- 9.- Cervantes Ahumada. Op. cit. Pág. 292.
- 10.- Cervantes Ahumada. Op. cit. Pág. 294.
- 11.- Rafael Rojina Villegas. Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Pág. 45.

CAPITULO SEGUNDO

2. LAS COMISIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL RESPECTO AL FIDEICOMISO EN ZONAS PROHIBIDAS.-

2.1. - La Comisión Consultiva Intersecretarial, creada por Acuerdo Presidencial de 29 de abril de 1971.-

El resultado de los planes anteriores, fué que el 30 de abril de 1971 fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo - Presidencial de 29 de abril de 1971 por el que se autorizó a la Secretaría de Relaciones Exteriores a conceder a instituciones de crédito, permisos para adquirir en fideicomiso bienes inmuebles con fines industria les o turísticos en fronteras y costas, y permitir a extranjeros su uso y aprovechamiento durante un plazo máximo de treinta años.

Este acuerdo consta de seis artículos:

El artículo primero autorizó expresamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores a conceder, en forma discrecional y casuística, a instituciones nacionales de crédito (instituciones oficiales de crédito), - permisos para adquirir, como fiduciarias, bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas ubicados en zonas prohibidas, siempre y cuando los fideicomisarios únicamente utilicen y aprovechen dichos inmuebles sin que nunca lleguen a tener derechos reales sobre ellos. Este artículo permite pero no obliga, que -

las instituciones de crédito participantes, emitan certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables, representativos de los derechos que tienen sus tenedores respecto de los inmuebles sobre los que son emitidos.

El artículo segundo estableció la posibilidad, a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de que el tipo de operaciones a que se refiere el artículo primero, se efectúen a través de instituciones de crédito privadas. Las instituciones de crédito privadas no han sido discriminadas ni por la Secretaría de Relaciones Exteriores ni por la Comisión Consultiva Intersecretarial, por lo que han concurrido paralelamente con las instituciones oficiales de crédito, en la consecución, y ejecución y desarrollo de esta clase de fideicomisos.

El artículo tercero creó la Comisión Consultiva Intersecretarial que tiene como función emitir opinión sobre las solicitudes que le turne la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución de fideicomisos en zonas prohibidas. Esta Comisión está compuesta por un representante de cada una de las Secretarías y es la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien la preside, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial y Secretaría de Turismo. Los Directores Generales de Asuntos Jurídicos de cada una de esas dependencias gubernamentales, han sido designados para integrar dicha Comisión.

Esta Comisión tiene por objeto recomendar sobre la conveniencia de conceder o de negar las solicitudes que presenten las instituciones fiduciarias para adquirir en fideicomiso inmuebles en zonas prohibidas, quedando la resolución final a juicio exclusivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Preocupó grandemente a los señores Licenciados Emilio O. Rabasa y Rubén González Sosa, Secretario y Subsecretario de Relaciones Exteriores, y a los miembros de la Comisión Consultiva Intersecretarial, la aplicación correcta y práctica del Acuerdo Presidencial, por lo que tomando en cuenta la opinión de diversos sectores de la iniciativa privada interesados en el tipo de inversiones que se trata de desarrollar, buscaron establecer reglas generales de aplicación para la expedición de los permisos que autorizó otorgar el acuerdo presidencial, tomando siempre en cuenta tres reglas generales fundamentales el respeto a la norma constitucional, la eliminación de los prestanombres y el interés socio-económico del país. Sin embargo, estas reglas generales quedaron supeditadas a la facultad discrecional y casuística que el acuerdo presidencial otorgó a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y con el principal objeto de agilizar la expedición de los permisos y de que los interesados pudieran normar su criterio respecto de la viabilidad de las inversiones de esta índole que quisieren desarrollar.

El artículo cuarto estableció las condiciones generales a que que-

daron sujetos los permisos para fideicomisos que expidió la Secretaría de Relaciones Exteriores con base en este acuerdo:

- 1.- que la institución fiduciaria conserve en todo tiempo, la propie-dad de los inmuebles durante la vigencia del fideicomiso, vigencia que en ningún caso podrá exceder de treinta años;
- 2.- que la institución fiduciaria pueda dar en arrendamiento los inmuebles por plazos no superiores a diez años a la persona que le indique la fideicomisaria;
- 3.- que la extinción del fideicomiso, la institución fiduciaria sólo -- pueda transmitir la propiedad de los inmuebles a personas capacitadas legalmente para adquirirlos, y
- 4.- que el Gobierno Federal se reserve, en todo tiempo, la facultad de verificar el cumplimiento de los fines del fideicomiso.

El artículo quinto estableció los derechos de los certificados de participación inmobiliarios que lleguen a emitirse en los fideicomisos de esta clase, que consisten en:

- a) el derecho a una parte alcuota de los frutos o rendimientos que produzcan los bienes (inmuebles en zonas prohibidas) que estén -afectos al fideicomiso;

- b) el derecho a una parte alícuota del producto neto que resulte de la venta de dichos bienes, y
- c) el derecho de aprovechamiento de los inmuebles fideicometidos.

Los certificados de participación inmobiliarios que expidan las - instituciones fiduciarias no otorgan a sus titulares parte alícuota alguna de los derechos de propiedad sobre los inmuebles fideicometidos en los fideicomisos de esta clase.

El artículo sexto simplemente estableció que no se requiere el -- permiso de la Secretaría de Gobernación, a que se refieren el artículo 71 de la Ley General de Población y el 14 fracción VII de su Reglamento, para la adquisición por extranjeros de los derechos derivados del - fideicomiso, en virtud de que no constituyen derechos reales.

- 2.- La Comisión Coordinadora para el Desarrollo de la Península de Baja California (CODIBAC).

En el Diario Oficial de la Federación de 5 de abril de 1973 apareció publicado un decreto por el cual fué creada la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California. - (CODIBAC).

Esta Comisión la forman el titular de la Secretaría de la Presidenta

cia quien la preside, los Subsecretarios o Secretarios Generales que designen los titulares de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Marina, Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos, y de los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y de Turismo. Participan también representantes del Gobierno del Estado de Baja California, del Gobierno del Territorio de la Baja California Sur (actualmente Estado de Baja California Sur), del Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y del Fondo de Promoción de Infraestructura Turística.

El objetivo de la Comisión es provocar el desarrollo de la península de Baja California promoviendo e incrementando las actividades de explotación, uso y aprovechamiento de los recursos turísticos, pesqueros y mineros; el fomento de la transformación industrial y comercialización de esos recursos; la diversificación de cultivos y fundamentalmente, actuar como gestor en representación de los inversionistas, a nivel de las Secretarías de Estado, Departamentos y Gobiernos mencionados, para lograr los diversos fines anteriores.

Esta Comisión que fué creada oficialmente en abril de 1973, empezó a funcionar a partir del 1º de agosto de 1972, extraoficialmente.

Una de las primeras funciones que tomó, fué hacerse cargo de la resolución de los permisos para fideicomisos de zonas prohibidas, en los terminos prescritos por el Acuerdo Presidencial de 29 de abril de 1971. Pero no tan sólo de los que se pretendían realizar en la Península de la Baja California, sino también de todos aquellos que se -- trataran de formar en cualquier parte de la República Mexicana. Además estableció desde su inicio una regla básica, la de no permitir un sólo desarrollo turístico con 100% de capital extranjero, pero no tan sólo en los desarrollos turísticos que en el futuro se pretendieren iniciar, sino también respecto de los cuales ya se habían aprobado y expedido los permisos respectivos de la Secretaría de Relaciones Exte-- riores. Para lograr esto, la Secretaría de la Presidencia invitó a los fideicomisarios extranjeros de estos fideicomisos concedidos, a que en alguna forma se asociaran con capital mexicano, aceptando inclusive, - como excepción, que tuvieran mayoría de capital extranjero. También, se ofreció la participación del gobierno mexicano a través de Nacional Financiera, S.A., pero sólo en caso de que no se pudieren encontrar - los socios mexicanos necesarios para lograr este fin.

Esta situación causó serias críticas y provocó alarma entre los - inversionistas extranjeros. Sobre todo por la falta de seguridad jurídica que representaba este cambio de política sobre un mismo aspecto, - en tan corto tiempo y en el mismo régimen presidencial. Se consideró esta actitud como una retractación a la política iniciada con el Acuerdo

Presidencial que abrió las puertas a la inversión extranjera en zonas prohibidas y una burla a nuestros principios constitucionales. No se puede legalmente justificar esta actitud.

2.3.- La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y la Resolución General Número 9, de la misma.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973, entrando en vigor el 8 de mayo del mismo año, crea dos organismos para el control de la inversión extranjera en nuestro país:

- 1.- El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.
- 2.- La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Siendo el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras tema para el estudio de otro trabajo más detallado, nos avocaremos a la investigación del tema de nuestra tesis.

1. Bases Legales.

a).- Integración.

Es el artículo 11 de la Ley, el creador de la Comisión Nacional

de Inversiones Extranjeras, señalando que se deberá integrar por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia, quienes designarán como suplentes a los Subsecretarios del ramo, que de acuerdo a sus funciones estén más relacionados con la materia.

Es interesante señalar que la integración de la Comisión establecida por el artículo II de la Ley para Promover la Inversión Mexicana - y Regular la Inversión Extranjera, se hizo atendiendo al criterio de -- competencia que estableció la Ley de Secretarías y Departamentos de - Estado de 24 de diciembre de 1958, que fué abrogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 1º de enero de 1977 (1), que organiza la competencia de las Secretarías de Estado. En este orden de ideas, aunque es de suponerse, que actualmente la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras estará integrada por las Secretarías de Estado equivalentes, es sin embargo, a nuestro juicio, indispensable promover una reforma al artículo II de la Ley a efecto de cumplir con el espíritu de la misma al señalar en su exposición de motivos que: "La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras estará integrada por los titulares de las Secretarías de Estado más directamente relacionados con las cuestiones concernientes a la inversión extranjera...."

Pensamos que con la reforma al artículo II de la Ley, la Comi---

sión estará integrada por las siguientes Secretarías de Estado:

Gobernación

Relaciones Exteriores

Hacienda y Crédito Público

Energía, Minas e Industria Paraestatal (anteriormente Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial).

Comercio y Fomento Industrial (anteriormente Secretaría de Comercio).

Trabajo y Previsión Social.

Programación y Presupuesto (anteriormente Secretaría de la Presidencia).

Creemos que son éstas las Dependencias las que por las funciones determinadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública (de ahora en adelante L. O. A. P.), quienes de alguna manera es tán relacionadas con la inversión extranjera.

Respecto a la manera en que ésta constituida la Comisión, -- queremos comentar una alusión de Ignacio Gómez Palacio, al señalar: "Nótese que los miembros de la Comisión son funcionarios públicos (personas físicas) y no las Secretarías que representa". (2).

Del comentario anterior parece desprenderse que el autor -- separa al titular de su Dependencia, con el objeto de insinuar que -- no es ésta la representada en la Comisión.

Al respecto debemos señalar, que en efecto la Comisión está integrada según el artículo II por los titulares de las Secretarías que a continuación enumera, sin que esto implique que no se busque la representación de dichas Dependencias, pues debemos considerar que las -- personas físicas a las que alude el autor integran la Comisión en virtud del cargo que ocupan, es decir, atendiendo a su esfera de competencia definida como "La idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos" (3) y, no a su capacidad jurídica que es: "La aptitud o idoneidad para ser sujeto de relaciones de esa naturaleza" (4), debiendo recordarse que: "La Competencia es al Derecho Público lo que la capacidad es para el Derecho Privado" (5).

Ahora bien, es interesante destacar que la Ley, en su multicitado artículo 11, establece que deben ser los titulares de las Dependencias quienes integren la Comisión, o bien, los Subsecretarios por ellos designados, es decir, a contrario de la Comisión Mixta Intersecretarial, los miembros son los propios Secretarios de Estado (o los Subsecretarios), y no cualquier otro representante, lo cual se debe, en nuestra opinión a la importancia que se otorga a las inversiones extranjeras y a las facultades que la propia Ley concede a la Comisión.

Funcionamiento. -

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 11 de la Ley para --

Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, la Comisión debe sesionar cuando menos una vez al mes: las reuniones serán presididas rotativamente en el orden que señala el primer párrafo del Artículo, por el titular que se encuentre presente, o bien, en su defecto, por el Subsecretario de Estado a quien corresponda, atendiendo al orden señalado y a la rotación respectiva.

Fuera de lo establecido en el Artículo mencionado (y lo dispuesto en el Artículo 14,), no existe otra disposición legal que indique el funcionamiento de la Comisión, aunque en la práctica no se han presentado problemas, creemos necesaria la expedición de un cuerpo legal que reglamente el Artículo II de la Ley, es decir, consideramos indispensable la creación de un Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que señale las bases para regular algunos aspectos como:

- Las Convocatorias.

En el precepto estudiado no se indican los sujetos ni las maneras de realizar las Convocatorias para celebrar las sesiones; hasta el momento es el Secretario Ejecutivo de la Comisión el encargado de realizarlas, atendiendo a las instrucciones del Ministro en Turno que presida la reunión.

- Quórum y Votación.

En el Artículo comentado, no se establece cuál es el Quórum requerido para que se puedan celebrar las sesiones, y en su caso la

forma en que deben tomarse las decisiones. Al respecto, podríamos enunciar dos posiciones:

- 1) Aquella que señala que se requiere la asistencia de todos los -- miembros de la Comisión, siendo sus resoluciones adoptadas por mayoría.
- 2) También se podría decir que para constituir el quorum bastaría con la mayoría (4 miembros), de los integrantes de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, siendo sus resoluciones --- adoptadas por mayoría simple.

Nuestra opinión se inclina por la segunda opción, en virtud de - las siguientes razones:

- a) Creemos que la primera postura tal vez interpreta literalmente - el Artículo 11 de la Ley; sin embargo, hemos de connotar que - el citado Artículo emplea la palabra "integrará" al referirse a la Comisión, es decir, se refiere a la manera en que deberá estar constituida en su aspecto general, sin establecer que la Comisión funcionará con todos sus miembros presentes.
- b) Por cuestiones prácticas, pensamos que es realmente difícil, si no imposible, que en una sesión se encuentren todos los Secretarios o Subsecretarios a que alude la Ley, pues es de suponerse

que en virtud del alto cargo que ostentan, como auxiliares del -- Ejecutivo Federal, se les presentan a diario imprevistos que les impedirían asistir a todas las reuniones de lo cual resultaría que según la primera alternativa, la Comisión nunca podría sesionar, cuando menos con la regularidad debida, luego entonces, no se -- cumpliría con la obligación que establece el Artículo 11 de reunirse cuando menos una vez al mes.

En ese orden de ideas, creemos que el quorum podría constituirse con la mayoría de los integrantes de la Comisión, siendo sus resolu-- ciones adoptadas por votación mayoritaria de los que se encuentren -- presentes; en el supuesto caso de que para la resolución de un pro- blema planteado, igual número de miembros estuvieran a favor y en - contra, pudiera establecerse el voto de calidad para el Presidente en - turno, quien lo emitiría valorando la opinión de la Dependencia que, - en virtud de la rama de actividad que planteó el caso concreto, esté - más directamente relacionado.

La elaboración de dicho reglamento evitaría especulaciones y co-- mentarios como el siguiente:

"La Comisión no funciona como un cuerpo colegiado que adopta de-- cisiones a través de votación de sus miembros, sino que cada Secreta ría de Estado en él representada, resuelve los casos que son de su -

competencia conforme a la legislación relativa". (6).

El afirmar categóricamente que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras no actúa como cuerpo colegiado es, a nuestro parecer, erróneo a todas luces, pues si las Secretarías de Estado resolverán los casos que se le presenten en la esfera de su competencia, cabría preguntarse cuál es la razón de ser de la Comisión y a que se avocaría su funcionamiento, pues según la aseveración anterior bastaría con que cada Dependencia resolviera los asuntos de su incumbencia conforme a lo dispuesto en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Nos esperamos a suponer que dicha afirmación deriva de la in completa e incorrecta interpretación de los Artículos 15, 2º párrafo y 26 de la Ley, que establecen que las Secretarías y Departamentos de estado resolverán " . . . dentro de la esfera de su competencia los casos concretos . . . ", o bien, que dichas Secretarías y Departamentos " . . . emitirán las autorizaciones que procedan . . . ". Hasta aquí los preceptos aparentemente otorgan la razón a Gómez Palacio; sin embargo, si leemos con atención los Artículos podemos observar que, en efecto las Secretarías y Departamentos de Estado deberán resolver en la esfera de su competencia, los asuntos que se le presenten pero " . . . conforme a los criterios generales que establezca la Comi

sión Nacional de Inversiones Extranjeras" (en el caso del Artículo 16), o bien "... con apego a las resoluciones citadas" (es el caso del Artículo 15).

Es decir, interpretando los Artículos 15 y 16 de la Ley, no cabe lugar a duda que las Secretarías y Departamentos de Estado son los encargados de emitir las autorizaciones a los casos concretos con apego a las resoluciones generales o específicas dictadas por la propia Comisión. Así mismo, creemos que Gómez Palacio no distinguió entre el organismo que dicta la resolución ya sea general o referente a un caso concreto (la Comisión), y el encargado de otorgar la autorización (la Secretaría o Departamento de Estado).

Aún más, el comentario estudiado parece contradecir lo que el propio autor señala al destacar:

"Es por ello que conforme al segundo párrafo del Artículo 15 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, las Secretarías y Departamentos de Estado están obligadas a emitir autorizaciones "con apego" a las resoluciones que dicte la Comisión". (7).

Estando, ahora sí, de acuerdo con su señalamiento al afirmar --

"Una interpretación diferente a la intención legislativa acarrearía la necesidad para el peticionario de ocurrir a diferentes Dependencia - Administrativas con idéntica solicitud, obteniendo quizás contestaciones contradictorias". (8)

c) Atribuciones. -

En virtud, de que uno de los puntos fundamentales de este trabajo es el estudio de las atribuciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, nos limitaremos a transcribir los Artículos referentes a las mismas, sin hacer comentarios.

Artículo 12. - La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tendrá las siguientes atribuciones:

- I. - Resolver, en los términos del Artículo 5º de esta Ley, sobre el aumento o disminución del porcentaje en que podrá participar la inversión extranjera en las diversas áreas geográficas o de actividad económica del país, cuando no existan disposiciones legales o reglamentarias que exijan un porcentaje determinado y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá dicha inversión;
- II. - Resolver sobre los porcentajes y condiciones conforme a los cuales -

se recibirá la inversión extranjera en aquellos casos concretos que, por las circunstancias particulares que en ellos concurren, ameriten un tratamiento especial;

- III.- Resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en - empresas establecidas o por establecerse en México, o en nuevos establecimientos;
- IV.- Resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente - en México, en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos;
- V.- Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras para las Dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones fiduciarias de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal o por - los gobiernos de las entidades federativas y para la Comisión Nacional de Valores;
- VI.- Establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras;
- VII.- Coordinar la acción de las Dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal para el - cumplimiento de sus atribuciones en materia de inversiones extranjeras.

ras ;

VIII. - Someter a la consideración del Ejecutivo Federal proyectos legislativos y reglamentarios, así como medidas administrativas en materia de inversiones extranjeras ; y

IX. - Las demás que le otorgue esta ley.

Refiriéndonos a la Fracción IX del Artículo 12 de la Ley de Inversiones Extranjeras, podemos encontrar las siguientes facultades de la Comisión:

Artículo 5. Antepenúltimo párrafo. - La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver el aumento o la disminución del porcentaje a que alude el párrafo anterior, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y fijar las condiciones, conforme a las cuales se recibirá en casos específicos la inversión extranjera.

Artículo 8. Párrafo 3º. - Las autorizaciones a que se refiere este artículo, se otorgarán cuando ello sea conveniente para los intereses del país, previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Artículo 9. Párrafo 1º. - La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá, en los casos que estime conveniente, otorgar un derecho de preferencia a inversionistas mexicanos para efectuar

las adquisiciones a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 10.- La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tomará las medidas que juzgue convenientes para promover la adquisición por parte de mexicanos, del capital o de los activos fijos - puestos en venta de empresas establecidas en el país.

Artículo 15.- Párrafo 2º.- Las resoluciones que dicte la Comisión se turnarán a las Secretarías o Departamentos de Estado -- que corresponda, quienes emitirán las autorizaciones que procedan -- con apego a las resoluciones citadas.

Artículo 16.- Las Secretarías y Departamentos de Estado, -- dentro de su esfera de competencia, resolverán los casos concretos - conforme a los criterios generales que establezca la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y a las disposiciones de esta Ley.

Artículo 25.- Señala que los títulos representativos del capital de las empresas serán nominativos:

Fracción II.- Cuando sean propiedad de las personas, empresas o unidades a que se refiere el Artículo 2 de esta Ley.

Los títulos al portador no podrán ser adquiridos por extranjeros sin aprobación previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y, en este caso, se convertirán en nominativos. Este re-

quisito y las sanciones previstas por el Artículo 28 se transcribirán en los propios títulos.

Artículo 26. Párrafo 1º.- La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá consultar la opinión de las instituciones públicas y de las organizaciones privadas de empresarios, trabajadores, campesinos, profesionales, técnicos o demás sectores que juzgue conveniente para el mejor ejercicio de sus atribuciones.

d) Actividades Realizadas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

En este punto nos concretaremos a señalar las actividades realizadas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, a partir de su creación a la fecha, lo cual prácticamente se reduce a un mero pronunciamiento estadístico de las resoluciones que ha dictado dicho organismo.

Atendiendo a los datos oficiales proporcionados por el entonces Secretario Ejecutivo de la Comisión, Licenciado Mauricio de María y Campos, en la Reunión de Trabajo denominada "Desarrollo Industrial, Comercial y Pesquero", llevada a cabo en el Centro Familiar de la Secretaría de Industria y Comercio, el 29 de abril de 1976, con la asistencia del Presidente de la República, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, había celebrado 34 sesiones, cuyo resultado fue la expedición de 321 resoluciones específicas (son aquellas que

resuelven casos concretos) y 11 resoluciones generales (siendo aquellas que fijan criterios y políticas generales a seguir en algunos aspectos de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera).

Es de hacerse notar, sin embargo, que a partir del 8 de mayo de 1973, en que fué creada, al 18 de noviembre de 1976, según datos del Departamento de Análisis Estadísticos de la Subdirección de Evaluación Económica de la Dirección General de Inversiones Extranjeras, dicho organismo se ha reunido 41 veces, dictando un total de 523 resoluciones específicas.

Respecto a las resoluciones generales de la Comisión, hemos de manifestar que, a reserva de tratarlas con más detalle en el Transcurso del trabajo, en esta ocasión nos limitaremos a enunciarlas:

- Resolución General Núm. 1. - Referente a la constitución de Empresas Maquiladoras hasta con un 100% de capital extranjero.
- Resolución General Núm. 2. - Relativa a la definición del régimen de autorizaciones para que inversionistas extranjeros suscriban aumentos de capital en empresas establecidas.
- Resolución General Núm. 3. - Que establece el régimen de autorizaciones para la adquisición de acciones, por parte de extranjeros, en bolsas de valores cuya operación no exceda del 5% del capital so-

cial de la emisora.

- Resolución General Núm. 4.- Relativa a la reelección de miembros extranjeros en el Consejo de Administración de las empresas, -- que se ajusten a las limitaciones preceptuadas en el último párrafo del artículo 5º.

- Resolución General Núm. 5.- Referente a la regulación que habrá de seguirse en el nombramiento de nuevos miembros extranjeros - en el Consejo de Administración de las empresas.

- Resolución General Núm. 6.- Que regula la transmisión entre - extranjeros a acciones representativas del 1% del capital de una sociedad, cuando el 96% de las acciones sean propiedad de un inversionista extranjero.

- Resolución General Núm. 7.- Que establece las reglas para - la equiparación de los inmigrados a mexicanos para efecto de intervenir en la Administración de la Sociedad.

- Resolución General Núm. 8.- Que define qué debe entenderse por un nuevo establecimiento para una empresa mayoritariamente extranjera y la sistematización del régimen administrativo de autorizaciones sobre la materia.

- Resolución General Núm. 9.- Referente al régimen de inscripción y autorización de fideicomisos relativos a operaciones reguladas

por la Ley.

- Resolución General Núm. 10. - Que simplifica el procedimiento de inscripción y autorización de acciones adquiridas en Bolsa de Valores.
- Resolución General Núm. 11. - Que aclara la manera que se debe interpretar el Artículo 8º de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, en cuanto a la adquisición de más del 25% del capital social de las Empresas por parte de inversionistas extranjeros.
- Resolución General Núm. 12. - Que establece los requisitos y trámites para clausurar aquellos establecimientos que estando obligados, no hayan requerido las autorizaciones respectivas.
- Resolución General Núm. 13. - Referente a la transmisión de acciones o de activos que se pretendan realizar entre inversionistas extranjeros pertenecientes a un mismo grupo de interés.
- Resolución General Núm. 14. - Relativa al trámite de operaciones consistentes en la adquisición por extranjeros de pequeños lotes de acciones.
- Resolución General Núm. 15. - Que trata sobre la relocalización de establecimientos comerciales industriales y de servicios.

- Resolución General Núm. 16. - Que define qué debe entenderse por nuevos campos de actividad y nuevas líneas de productos señalando la regulación a seguir para solicitar la resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

e) Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Una vez estudiados los aspectos más importantes de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, toca ahora hacerlo en relación con el Secretario Ejecutivo.

Este órgano de la Comisión tiene su fundamento en el Artículo 11, Párrafo 3º, que establece que la Comisión será auxiliada por un Secretario Ejecutivo que será designado directamente por el Presidente de la República, queremos señalar que, el Secretario Ejecutivo, según se desprende de lo señalado en el artículo mencionado, no forma parte de la Comisión.

En cuanto a sus funciones, pudiéramos clasificarlas en dos rubros:

- 1).- Tramitar las solicitudes para obtener las autorizaciones de la Comisión en aplicación de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- 2).- Dirigir la Dirección del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

jetas.

Sus atribuciones están establecidas en el Artículo 14 de la Ley, en tanto que se refiera a sus actividades como Secretario Ejecutivo de la Comisión, y por lo relativo del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras en cuanto a sus funciones como Director del Registro.

Para el objetivo de nuestro trabajo, nos interesa mencionar las facultades del mismo en cuanto a que se refieren a su calidad de Secretario Ejecutivo de la Comisión, siendo sus facultades y obligaciones las siguientes:

- 1).- Ser representante de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- 2).- Ejecutar las resoluciones de la misma.
- 3).- Establecer las normas de organización, administración y funcionamiento interno de la Secretaría a su cargo.
- 4).- Realizar los estudios que le encomiende la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- 5).- Formular el proyecto de presupuesto anual de la Comisión que deberá ser aprobado por la misma.
- 6).- Informar anualmente a dicho organismo de las actividades ---

realizadas por la Comisión.

7).- Ejercer el presupuesto de la Comisión y, nombrar al personal técnico y administrativo de la misma. Es de señalarse que en uso de esta facultad se creó la Subdirección de Evaluación Económica, que tiene como función la realización de análisis estadísticos y económicos de los casos presentados ante la Comisión.

La Resolución General No. 9

Adoptada por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras - en su sesión No. 29, celebrada con fecha 2 de octubre de 1975.

Esta Resolución preceptúa, en su contexto, dos tipos de obligaciones para los particulares:

a) La de inscribir en la Sección III del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, los fideicomisos en los que participan inversionistas extranjeros en los términos del Artículo 2º de la Ley, que se coloquen en los siguientes supuestos:

1.- Que mediante el fideicomiso, la inversión extranjera tenga o adquiera derechos corporativos o pecuniarios que se deriven de acciones o partes sociales mexicanas, o bien, se obtenga la facultad de instruir a la fiduciaria en el ejercicio de los mismos, en virtud de lo cual tengan, por ese medio, el control del fideicomiso.

2. - Cuando en virtud del fideicomiso, la inversión extranjera disponga o decida en más del 49% de los activos fijos de la empresa.

3. - También deberán inscribirse los fideicomisos en virtud de los cuales los inversionistas extranjeros tengan o adquieran, ya directamente o por medio de la fiduciaria, la facultad de explotar una empresa o sus activos esenciales.

4. - Si por medio del fideicomiso se establecen garantías sobre acciones o partes sociales a favor de inversionistas extranjeros deberá solicitar su inscripción en el Registro.

b). - La de solicitar la previa resolución de la Comisión de aquellos fideicomisos que se pretendan celebrar durante la vigencia de la Ley, por medio de los cuales la inversión extranjera adquiera:

1. - Derechos de voto o pecuniarios sobre acciones al portador.

2. - Derechos de voto o pecuniarios de acciones nominativas que representen más del 25% del capital de una sociedad ya establecida, o más del 49% del capital de sociedades que se establezcan durante la vigencia de la Ley, salvo que, conforme al Artículo 5º de la misma, dichas sociedades estén sujetas a regulación específica.

3. - La facultad de disponer o decidir sobre más del 49% de los activos fijos de una empresa, o de la explotación de la misma o de sus activos esenciales.

Es de anotarse que aunque la Ley para Promover la Inversión -- Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, ordena la inscripción de los fideicomisos en los que participan inversionistas extranjeros, no establece con claridad cuáles son los fideicomisos sujetos a dicha regulación, lo cual podemos observar en la transcripción del Artículo 23, -- fracción III:

"Artículo 23.- Se crea el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras en el que deberán inscribirse:

.... III.- Los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por esta Ley".

Si se atendiera a la letra del precepto resultaría que al aludir la Ley en su Capítulo IV, a los fideicomisos en fronteras y litorales, de cuya lectura es factible observar su naturaleza meramente declarativa, (ya que en realidad recoge disposiciones del Decreto de 44), se podría interpretar erróneamente que son los únicos fideicomisos sujetos a inscripción, ya que son los únicos directamente regulados por la Ley, de lo cual surgiría el peligro de no regular los fideicomisos de acciones, obligando su inscripción en el Registro, en virtud de lo cual fué necesaria la expedición de la Resolución General No. 9 que, como lo hace, aclarara y especificara cuándo un fideicomiso en el que participan inversionistas extranjeros, tiene por objeto la realización de actos regulados por la Ley, y en consecuencia, debe ser sujeto a la inscripción.

Por otro lado, si bien es cierto, conforme a la técnica jurídica, que el contenido de la Resolución General No. 9 es materia propia de un reglamento, es de anotarse la ineficacia del Reglamento del Registro en este sentido, puesto que lejos de desarrollar la fracción III, del Artículo 23 de la Ley, estableciendo los supuestos, en virtud de los cuales, debían inscribirse los fideicomisos, se limita a señalar únicamente un procedimiento de inscripción, indicando los datos que debían tener las solicitudes, así como a quiénes competía realizar la inscripción; esta situación obscura de la Ley y el Reglamento, trajeron como consecuencia la realización de fideicomisos con ventaja para la inversión extranjera, cuya obligación de inscripción y de solicitud de autorización, no eran acatados hasta la expedición de la Resolución. En ese orden de ideas, la Resolución tuvo por objeto subsanar la laguna de la Ley y el Reglamento.

Lo expuesto en los párrafos precedentes ratifica nuestra opinión, a riesgo de parecer sumamente reiterativos, en el sentido de la ineludible necesidad de pensar no en la mera reforma del Reglamento del Registro, sino en la elaboración y expedición de un Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que desarrolle y precise el contenido de la misma, con el objeto de evitar la adopción de Resoluciones Generales avocadas a ello, con el peligro subsecuente de ser tachadas de inconstitucionales, por cubrir materias propias de un Reglamento.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue expedida el 23 de diciembre de 1976, - publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 del mismo mes y año, entrando en vigor el 10. de enero de 1977.
- 2.- Ignacio Gómez Palacio. Análisis de la Ley de Inversión Extranjera en México. 1a. Edición. Edición del autor. México, 1974, Pág. 89.
- 3.- Rafael de Pina. Op. cit. Pág. 100.
- 4.- Idem. Pág. 81.
- 5.- Alfonso Nava Negrete. Apuntes.
- 6.- Ignacio Gómez Palacio. Op. cit. Pág. 90.
- 7.- Idem. Pág. 69.
- 8.- Ibidem.

CAPITULO TERCERO

3. EL FIDEICOMISO EN ZONAS PROHIBIDAS ANTE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

3.1. Antecedentes de la actual prohibición del Artículo 27, Fracción I (Prohibición a Extranjeros para adquirir - la Propiedad Inmobiliaria en la Zona Prohibida).

Antes de mencionar los antecedentes consideramos necesario - hacer mención al contenido actual de la norma constitucional.

Art. 27 CF. r. I. - Sólo los mexicanos por nacimiento o por -- naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquinrir el dominio pleno de las tierras, aguas y sus accesiones o para - obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la - protección de sus gobiernos por lo que se refiere a 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.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y --

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

El antecedente legislativo de la citada Fracción I del Artículo 27 C. se encuentra en su parte equivalente en la Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824, en su Artículo 4.

"No podrán colonizarse los territorios comprendidos entre veinte leguas limítrofes con cualquier nación extranjera, y diez litorales, sin previa aprobación del Supremo Poder Ejecutivo General".

Este primer intento legislativo para conservar la integridad del Territorio Nacional, no pudo evitar la pérdida de Texas.

El Decreto del 20 de marzo de 1829 Artículo 19. -

"Los españoles que hayan de permanecer en la República, no podrán fijar en lo sucesivo su residencia en las costas, y los que actualmente residen en ellas, podrá el Gobierno, obligarlos a que se internen, en caso de que tema una invasión próxima de tropas enemigas.

La Constitución de 1836 Artículo 21, Fracción 4a. Constitución Centralista.

"Los extranjeros legalmente introducidos en la República gozarán: Fracción IV de la libertad de adquirir en la República propiedades raíces con tal de que primero se naturalicen en ella, se casen con mexicano, y se arreglen a lo demás que prescriben la ley relativa a estas adquisiciones".

Durante el mandato presidencial correspondiente el --- Presidente y General Santa Anna se expidió con fecha del 11 de marzo de 1842 la Ley que prohibía a los extranjeros adquirir inmuebles en litorales, prohibiéndolo en un tanto de cinco leguas en las costas. Tal contenido normativo fué recogido por el Presidente Comonfort en la Ley del 6 de febrero de 1856, así también lo hizo el Presidente Porfirio Díaz en la Ley del 28 de marzo de 1886.

Como pudimos apreciar las anteriores leyes surgieron - por motivos patrióticos para lograr resguardar, vigilar y -- mantener la integridad del territorio nacional.

También es necesario mencionar que el proyecto original del Artículo 27 Constitucional no estaba redactado en la forma que actualmente lo conocemos, es más, el párrafo en cuestión interesante para nuestro estudio no fué leído ni en la Asamblea ni en el Dictamen.

El proyecto decía: La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y de las aguas de la nación se regirá por las siguientes prescripciones: 1.- Sólo los mexicanos por naci--

miento o por 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, 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.

Vemos que no se hace mención a la faja o zona prohibida.

Además posteriormente se añadió que tal renuncia se -- hiciera a través de agentes o representantes diplomáticos, a esto se opuso Olunga apoyado por Aguilar, logrando la supresión en virtud de que contrariaba la Doctrina Carranza al -- permitir que los diplomáticos se inmiscuyan en cuestiones -- internas.

Asimismo otros solicitaban la prohibición absoluta a -- los extranjeros para adquirir la propiedad inmobiliaria en -- la República. También se llegó a excesos como el sugerir que los extranjeros no pudieran casarse con mexicanas dueñas de -- bienes raíces, sin hacer la previa manifestación antes aludi -- da.

Otros pedían la previa naturalización del posible adqui -- rente de la propiedad inmobiliaria.

Por fin se aprobó el añadido antes mencionado sin haberse leído en la Asamblea, tampoco se dan los motivos para haber procedido en tal forma, pero se supone que fué por seguridad militar.

De tal forma que el precepto constitucional citado quedó como - actualmente lo conocemos en su parte conducente.

El Estado Soberano puede siempre conjurar peligros y lesiones - al territorio nacional, incluso limitando el Derecho de Propiedad.

El Artículo 27 C. P. III autoriza al Estado para imponer las - modalidades a la propiedad privada y regular aprovechamientos según el interés público.

En el contenido del Art. 27 C. se hace mención a dominio directo que resulta equivalente a propiedad, también se alude a la posesión y administración de inmuebles.

Así en el Párrafo 4º Comprende una de estas nociones al decir: "Corresponde a la nación el dominio directo de".

El párrafo 5º dice: "Son propiedad de la nación".

El párrafo 6º dice que en ambos anteriores casos el dominio nacional es inalienable e imprescriptible.

El Art. 27 C. Fracción II. dice: "Los templos destinados al -

culto público son de la propiedad de la Nación. . . . , pasarán desde luego al dominio directo de la Nación. . . . , serán propiedad de la Nación".

El Artículo 27 C. Fr. IV dice: Las sociedades comerciales, por acciones no podrán adquirir, poseer, administrar fincas rústicas. . . "

También las fracciones V y VI del 27 C. hacen mención a dichos términos, lo cual una vez analizados permite -- concluir la equivalencia entre dominio directo y propiedad.

El artículo 42 C. fija las partes integrantes del territorio nacional para no dejar lugar a dudas.

Se han emitido diversas teorías que pretenden explicar la naturaleza de la propiedad o dominio de la Nación.

1). Doctrina de la Propiedad o dominio Público: El Estado tiene un derecho real de dominio sobre el territorio de igual modo que los particulares disponen de su propiedad.

Esta doctrina habla de los elementos activos del patrimonio, siendo éstos: reales y personales.

Derecho real es la facultad correspondiente a una persona sobre una cosa específica y sin sujeto pasivo individualmente determinado contra quien aquélla puede dirigirse. Dicho de otra manera, es la facultad -correlativa de un deber general de respeto- que una persona tiene de obtener directamente de una cosa todas o parte de las ventajas que ésta es susceptible de producir.

Derecho personal, denominado también de obligaciones o de crédito, es la facultad correspondiente a una persona para exigir de otro sujeto pasivo individualmente determinado, el cumplimiento de una obligación de dar, hacer o no hacer. En otras palabras, - es la facultad que una persona, llamada acreedor, tiene de exigir de otra, llamada deudor, un hecho, una -- abstención o la entrega de una cosa.

Al derecho real se le califica como absoluto, en tanto que al derecho personal se le califica como - relativo.

2). Doctrina de la Soberanía Territorial o imperio, falla porque la soberanía se ejerce en relación a sus habitantes y no sobre el territorio.

3). Doctrina del dominio eminente: Suprema potestad de gobierno reconocida al Estado sobre el territorio nacional, derivada de su calidad de órgano soberano, en virtud de la cual puede establecer cuantos gravámenes y limitaciones de la propiedad privada exija el bien común.

La primera doctrina falla porque el Estado no goza y disfruta de todas sus tierras de propiedad originaria, sólo puede disponer de ellas en cierto momento y sujeto a las restricciones legales.

A fin de establecer más claramente el motivo por el que se ha considerado que la primer doctrina mencionada no explica correctamente la naturaleza jurídica del derecho de propiedad que posee el Estado, estimamos necesario, así sea brevemente, analizar el concepto "propiedad originaria". Esta idea se define en términos de lo dispues-

to por el primer párrafo del Artículo 27 Constitucional, que señala que a la Nación (debe entenderse por supuesto que se refiere al Estado como sociedad jurídicamente organizada), corresponde de manera originaria la propiedad de tierras y aguas dentro de la República Mexicana; se refiere el Texto Constitucional a una propiedad original o en primer término. Por definición se parte del supuesto jurídico de que el Estado Mexicano es como tal, el primer titular o propietario original de dichos bienes, por lo que la propiedad privada de los mismos entendida como el dominio que los particulares ejercen sobre tales bienes es un derecho derivado de aquella propiedad originaria y nace en virtud de la facultad que posee el Estado, como titular original de tierras y aguas en territorio nacional, de transmitir el dominio que sobre ellas ejerce a los particulares. Podríamos concluir señalando que de acuerdo al espíritu del texto de la Carta Magna, corresponde primigenia o naturalmente al Estado la potestad absoluta para ejercer dominio sobre los mencionados bienes y a este poder se le denomina propiedad originaria de la Nación. Por lo que se refiere a la propiedad privada, ésta solo nace si el Estado la crea en ejercicio del derecho que posee de transmi-

tir al particular el dominio de tierras y aguas comprendidas dentro de la distribución geográfica de la República Mexicana. Queda sin embargo, reservado al Estado el derecho de dictar e imponer a la propiedad privada que él mismo crea, las modalidades y condiciones que se estimen necesarias para la salvaguardia del interés público, con lo que se reafirma esa potestad o poder originario.

La segunda doctrina confunde la soberanía con la propiedad de las cosas.

La tercera teoría es correcta al reconocer a la propiedad originaria ser un derecho real público sujeto a restricciones legales y que es diverso a la simple propiedad estatal. La propiedad originaria o dominio eminente comprende a los bienes elemento del estado, que son: Territorio, población, poder, soberanía, capacidad de organizarse por sí mismo y autonomía.

Territorio.- La porción del espacio en que el Estado ejercita su poder.

Población.- Los hombres que pertenecen a un Estado componen la población de éste.

Poder.- Toda sociedad organizada ha menester de una voluntad que la dirija. Esta voluntad constituye el poder del grupo.

Soberanía.- Carácter supremo e independiente.

Capacidad de Organizarse por sí mismo y autonomía.- La característica esencial del Estado estriba en la capacidad de organizarse a sí mismo, es decir, de acuerdo con su propio derecho; autonomía: la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas.

Por otra parte, la propiedad estatal es la imputación a favor del Estado de ciertos bienes pudiéndolos usar, disfrutar y disponer de ellos con exclusión de cualquier persona física o moral, como ejemplos de ello podríamos citar los casos de aquellas actividades cuyo ejercicio exclusivo se confiere así mismo al Estado con exclusión de cualesquier otro ente jurídico: petróleo, petroquímica básica, ferrocarriles, generación de energía nuclear, electricidad, por citar algunas (artículo 40. de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera).

El Artículo 764 Código Civil dice: Los bienes son del dominio del poder público o de propiedad de los particulares.

El final de la Fracción I del Artículo 27 C., prohíbe la propiedad privada (con sus tres característi-

cas) de extranjeros en la zona prohibida.

R. Rojina Villegas dice de que la propiedad se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce de manera inmediata y directa sobre una cosa para aprovechar la totalmente en sentido jurídico siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre titular y dicho sujeto.

El Estado puede imponer modalidades a la propiedad y regular el aprovechamiento de recursos naturales -- apropiables, para lograr una equitativa distribución de -- la riqueza, según el Artículo 27 C., P. 3o.

La modalidad en tal caso sería la forma de aprovechar la propiedad.

El Artículo 830 Código Civil dice: El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las -- modalidades y limitaciones que fijen las leyes.

En tal caso se agrega a modalidad, las limitaciones que son prohibiciones respecto a ciertas facultades -- inherentes al derecho de propiedad.

El Artículo 16 Código Civil dice: Los habitantes del Distrito Federal tienen obligación de ejercer sus ac-

tividades, y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudiquen a la colectividad..."

Sabemos que las facultades de usar y disfrutar no son exclusivas del propietario, porque se pueden presentar en relación a cosa ajena, como sucede en aparcería, usufructo, arrendamiento, etc.

De lo anterior se concluye que el legislador prohibió a los extranjeros la propiedad privada inmobiliaria en zona prohibida, o sea puede usar y disfrutar de la cosa, pero nunca disponer de ella.

Se promulgaron otras leyes para el mejor cumplimiento de la fracción I del Art. 27 Constitucional, y son:

Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la - Constitución General de la República.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la República.

El Decreto del 29 de junio de 1944.

La Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 C. en su Artículo 10 dice: "Para los efectos de esta ley no se reputará como enajenación de propiedad, los arrendamientos de inmuebles por término mayor de 10 años en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de objeto industrial, minero, petróleo u otro no agrícola de la empresa, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales".

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del -- Artículo 27 Constitucional en su Art. 2o. dice: "Los notarios, -- cónsules mexicanos en el extranjero y demás funcionarios a ---

como sucede en aparcería, usufructo, arrendamiento, etc.

De lo anterior se concluye que el legislador prohibió a los extranjeros la propiedad privada inmobiliaria en zona prohibida, o sea puede usar y disfrutar de la cosa, pero nunca disponer de ella.

Se promulgaron otras leyes para el mejor cumplimiento de la fracción I del Art. 27 Constitucional, y son:

Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la República.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la República.

El Decreto del 29 de junio de 1944.

La Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 C. en su Artículo 10 dice: "Para los efectos de esta ley no se reputará como enajenación de propiedad, los arrendamientos de inmuebles por término mayor de 10 años en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de objeto industrial, minero, petrolero u otro no agrícola de la empresa, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales".

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional en su Art. 2º dice: "Los notarios, cónsules mexica

nos en el extranjero y demás funcionarios a quienes incumbe, cuidarán de que en toda escritura constitutiva de asociaciones o sociedades mexicanas sean civiles o mercantiles, que deben estar en posibilidad de admitir socios extranjeros y de adquirir en cualquier forma el dominio directo sobre tierras, aguas y sus accesiones fuera de la zona prohibida o concesiones de explotación de minas, aguas y combustibles minerales en la República Mexicana, se consigue expresamente que todo extranjero que, en el acto de la constitución o en cualquier tiempo ulterior adquiriera un interés o participación social en la sociedad. Se considerará por ese simple hecho como mexicano respecto de uno y otro, y se entiende que no invocará la protección de su gobierno bajo la pena en caso de faltar a su convenio de perder dicho interés o participación social en beneficio de la Nación".

El Reglamento de la Ley Orgánica Fr. I del Art. 27 C. en su Art. 8º dice: De conformidad con lo dispuesto en el Art. 1º de la Ley Orgánica de la fracción primera del Artículo 27 de la Constitución General de la República, las sociedades mexicanas constituidas para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos dentro de la zona prohibida únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán en cada caso; pero siempre con el previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores y conviniendo expresa-

mente en que ninguna persona extranjera, física o moral podrá tener participación social alguna o ser propietario de acciones de la sociedad. Si por algún motivo alguna de las personas mencionadas anteriormente, por cualquier evento llegase a adquirir una participación social, o a ser propietario de una o más acciones contraviniendo así lo establecido en el párrafo que antecede, se conviene desde ahora que dicha adquisición será nula y por lo tanto cancelada y sin ningún valor la participación social de que se trate y los titulares que la representen, teniéndose por reducido el capital social en una cantidad igual al valor de la participación cancelada".

El Decreto del 29 de junio de 1944 disponía que con motivo de la Guerra de 1942 de México contra Italia, Alemania, Japón se habían suspendido las garantías individuales en el Decreto del 10. de junio de 1942 y que en su Art. 4 y 5 se autorizaba al Ejecutivo para legislar en diversas ramas de la Administración, pero al llegar el año de 1944 se dió un Decreto en virtud del cual mientras continuase la suspensión de las Garantías Individuales, podían los extranjeros y las sociedades mexicanas que tuviesen o pudiesen tener socios extranjeros, sólo desarrollarán ciertas inversiones, previo permiso discrecional de la Secretaría de Relaciones Exteriores, siempre y cuando no contraríe el fin del decreto fijado en el segundo considerando y que es evitar problemas futuros derivados de supuestas inversiones por conveniencia de extranjeros, y que

pueden generar también una súbita huída del mismo capital por falta de vinculación con el interés nacional.

El decreto permitía durante la suspensión de garantías individuales por el decreto de 1942 y con previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, hacer las siguientes Adquisiciones: 1) Bienes inmuebles para adquirir negociaciones o empresa, o el control de las ya existentes, ya sean industriales, agrícolas, ganaderas, forestales de compra venta, de explotación, con cualquier fin de bienes inmuebles rústicos o urbanos o de fraccionamiento y urbanización de tales inmuebles. 2) Adquisición de Bienes Raíces Urbanos o Rústicos dedicados a cualquier fin. 3) Adquirir el dominio de tierras y aguas y sus accesorios a que se refiere la Frac. I del Art. 27 C. y adquirir concesión de minas aguas o combustibles minerales. Se incluyó el arrendamiento por más de diez años y los contratos de fideicomiso en los que el fideicomisario sea extranjero o sociedad mexicana que tenga o pueda tener socios extranjeros.

El Decreto de 1944 exigió previo permiso de la Secretaría de Relaciones para ciertos casos en especial:

1.- Para sociedades mexicanas con socios extranjeros o que los puedan tener.

2.- Para modificar o transformar sociedades mexicanas ya existentes o que se vayan a crear, especialmente si se van a sustituir por extranjeros o si varía su objeto social.

3. - Para concertar operaciones de compra venta de acciones o de partes del interés, por virtud de las cuales pasen los socios extranjeros el control de una empresa.

Este decreto de 1944 dejó de tener vigencia a partir del 1º de octubre de 1945 en virtud del nuevo decreto que levantaba la suspensión de garantías individuales. Ya el artículo 5º del Decreto de 1945 decía: -- Se ratifican y declaran vigentes las disposiciones dictadas por el ejecutivo, durante el período de suspensión de garantías en uso de las facultades que le fueron concedidas en los artículos 4 y 5 del Decreto de 1º de junio de 1942, para legislar en todos los ramos de la administración pública. Salvo disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia o aquellas cuyo texto apareciera declarando que se basarán en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales.

Vemos que no quedaron vigentes: las disposiciones cuando:

1. - Cuando hayan sido expedidas con vigencia limitada a la emergencia y no se ratificaron.
2. - Cuando las disposiciones por su texto declaran que se basaron en alguna (s) garantías individuales.

El Decreto del 7 de julio de 1944 en su Art. 1º dice: Que durante el término en que permanezca en vigor la suspensión de las garantías individuales decretada en 1942, estará en vigor éste.

Además el decreto de 1944 no fué ratificado.

Considerando que el epígrafe del decreto textualmente dice:

"Decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes a extranjeros o para la modificación o constitución de sociedades mexicanas que tengan o tuvieren socios extranjeros".

Se concluye que el Decreto de 1944 ya no es vigente jurídicamente, aunque por razones de hecho el Ejecutivo le sigue dando vigencia.

EL FIDEICOMISO.- Es bien visto por el Ejecutivo ya desde el mandato presidencial del Sr. Lázaro Cárdenas, el cual tuvo a bien el 22 de noviembre de 1937 dictar un acuerdo a la Secretaría de Relaciones Exteriores por medio del cual se autorizaba a las Instituciones Nacionales de Crédito para que pudieran a través del fideicomiso adquirir el dominio directo de inmuebles urbanos en zona prohibida, para transmitir a particulares la posesión pacífica del uso y usufructo de dichos bienes.

Las razones eran de fomento en la zona prohibida de industrias hoteleras y turísticas pudiendo los extranjeros adquirir la posesión pacífica y el usufructo de inmuebles urbanos con fines residenciales.

Vemos que no hay ninguna Ley ni la Constitución que prohíba tal usufructo, ya que la constitución en su espíritu prohíbe transmitir la nuda propiedad. Tampoco las leyes ni la Constitución prohíben a Insti

tuciones Nacionales de Crédito adquirir el dominio directo de inmuebles sitios en la zona prohibida para luego darlos a particulares que puedan usar y disfrutar en su calidad de beneficiarios en el fideicomiso.

Durante el mandato presidencial del Sr. Avila Camacho se amplió el criterio para la explotación de inmuebles sitios en la zona prohibida, para negocios turísticos y de hospedaje esto mediante fideicomiso, pudiendo ser fideicomisarios los particulares, los extranjeros y empresas nacionales con socios extranjeros.

Los elementos en tales fideicomisos eran:

Fideicomitente: El mexicano propietario de terrenos en la zona prohibida.

Fiduciaria: Cualquier institución de crédito concesionada para ello.

Fideicomisario: El extranjero que recibe tales provechos.

Objeto: El inmueble sito en la zona prohibida.

Fin del Fideicomiso: Permitir al extranjero el uso y disfrute de la propiedad inmobiliaria sito en la zona prohibida.- Nunca se transferiría también la nuda propiedad.

El 9 de marzo de 1973 se publicó en el Diario Oficial de los E.U.M. la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la In

versión Extranjera. En su capítulo IV se regula el Fideicomiso en Fronteras y Litorales, en tal regulación hay la posibilidad de emisión de certificados de participación inmobiliaria con motivo de tales fideicomisos.

Aún cuando la Ley no contiene exposición de motivos todo hace suponer que son iguales a los que dieron orígenes al Acuerdo de 1971 antes citado. El contenido de ambas disposiciones son fundamentalmente idéntico, aunque con ligeras variantes que posteriormente indicaremos.

Las razones del Acuerdo de 1971 eran conciliar el permiso de inversión extranjera en inmuebles de la zona prohibida y el principio constitucional que prohíbe el dominio directo en la Zona Prohibida.

Los motivos concretos en la exposición eran:

- 1 - Lograr un beneficio económico nacional sosteniéndose y acelerando el desarrollo industrial y turístico de las zonas litorales y fronterizas del país.
- 2 - Eliminar subterfugios para defraudar la Constitución y leyes.
- 3 - Utilizar el fideicomiso como medio adecuado que bajo una adecuada dirección, fije límites y condiciones a las autorizaciones, siendo posible emitir certificados de participación inmobiliaria.

El capítulo IV, de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y

Regular la Inversión Extranjera en sus Artículos 18 a 22 tratan de los Fideicomisos en Fronteras y Litorales.

El Art. 18 de la misma ley faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que en los términos del Art. 27 C. frac. I y de su Ley Orgánica, para que autorice si es conveniente a las Instituciones de Crédito, para que mediante permiso las fiduciarias adquieran el dominio de bienes inmuebles destinados a actividades turísticas e industriales en la zona prohibida, de tal modo que los fideicomisarios podrán obtener tan sólo la utilización y aprovechamiento de tales bienes sin llegar a constituir derechos reales sobre los mismos, a su vez podrán emitirse certificados de participación inmobiliaria nominativos y no amortizables.

La Asociación de Banqueros dijo que tal situación era legal y facilitaba el control gubernamental sobre los extranjeros que tenían el derecho al disfrute y aprovechamiento de bienes sitios en la zona prohibida, con fines residenciales.

A su vez Molina Pasquel dijo que el final de la Frac. I Art. 27 C. deja la posibilidad que las dependencias del Ejecutivo Federal celebren contratos de Fideicomiso en beneficio de extranjeros con derecho a uso y disfrute de inmuebles sitios en zona prohibida, con fines residenciales.

Por ello vemos que la constitución de tales fideicomisos no violan

preceptos constitucionales ni legales, aún cuando no sólo sean para fines exclusivamente turísticos sino hasta industriales.

S. Compen apunta que la Secretaría de Relaciones Exteriores venía ya autorizando la Constitución de Fideicomisos y la emisión de certificados de participación inmobiliaria que se podían adquirir por extranjeros, siendo que el tenedor de los mismos no adquiría el dominio directo sobre ellos por estar prohibido por la Constitución la adquisición de propiedad inmobiliaria en la zona prohibida, por los extranjeros.

La Ley citada elimina la injusticia de que sólo las instituciones nacionales de crédito podían ser fiduciarias, ampliándose a cualquier institución de crédito privada, pero aún en éste caso operaba cuando la naturaleza y características de operación lo requiriese así exactamente. Además la anterior situación no se fundaba, ya que el Art. 1º LGICOA. no justifica de manera alguna tal irregularidad, que por fortuna actualmente ya quedó subsanada.

El Art. 19 de la misma Ley autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que resuelva sobre la Constitución de los fideicomisos en cuestión, considerando los aspectos económicos y sociales de estas operaciones, además la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras fijará los criterios y procedimientos sobre las solicitudes.

Esta disposición varía de la correspondiente en el Acuerdo de --

1971, ya que éste en su Art. 3º creaba la Comisión Consultiva Intersecretarial integrada por representantes de la SRE (presidencia de la Comisión), Secretaría de Gobernación, SHCP, SIC, Depto. de Turismo, su función era de opinar acerca de las solicitudes presentadas a SRE para la constitución de tales fideicomisos, pero al final resolvería discrecionalmente la SRE. Actualmente con la recientemente creada Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, se fijan conjuntamente los criterios y procedimientos para resolver las solicitudes, o sea con esto han incrementado en cantidad o importancia sus facultades si se compara con la anterior Comisión Consultiva Intersecretarial.

El Art. 11 de la Ley señala que la Comisión de Inversiones Extranjeras se integra por los titulares de la SRE, SEPANAL, SIC, S.GOB, S. DE LA PRESIDENCIA, S. DEL T. y P.S., siendo suplentes los subsecretarios que cada uno designe, las sesiones serán mensuales, siendo rotativa la presidencia, habrá un auxiliar Secretario Ejecutivo nombrado por el titular del Ejecutivo Federál.

El Art. 4º transitorio de la Ley (de 1973) señala que mientras la Comisión de Inversiones Extranjeras no fije las líneas de ajuste para la expedición de los permisos para la constitución de tales fideicomisos, se crea la Comisión Consultiva integrada por representantes de SRE -- (presidencia) SHCP, SIC. S. Gobernación, Depto. de Turismo, tal Comisión Consultiva sólo dará su opinión sobre la conveniencia del otorga---

miento o su negación, del permiso para constituir los fideicomisos dichos, de tal modo que será igual a la manera como venía operando la Comisión Consultiva Intersecretarial con base al Acuerdo de 1971.

El Art. 2º de la Ley fija la duración de tales fideicomisos y que en ningún caso excederá de 30 años, además que la institución fiduciaria conservará siempre la propiedad inmueble, pero tendrá facultad para arrendarlos por plazos no mayores a 10 años, y que al extinguirse el plazo de duración del fideicomiso se podrá transmitir la propiedad a personas legalmente capacitadas para adquirirla. También el Gobierno Federal se reserva la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de los fines del fideicomiso.

Tal artículo es copia íntegra del 4º de Acuerdo de 1971.

Tal artículo contiene parcialmente la prohibición de la Fr. III - del Art. 359 de la Ley GT y OC.

Además era innecesario que el Art. citado acentuara que la fiduciaria conservara la propiedad siempre mientras dure éste, ya que es de la naturaleza y de la exigencia de este tipo de fideicomisos la irrevocabilidad, que supone que la fiduciaria no puede dejar de ser titular fiduciario respecto de los bienes fideicomitados, y en tal caso sólo tendrán el uso y goce y nunca el derecho a la propiedad inmobiliaria.

En relación al arrendamiento de los bienes fideicomitados al exi

gir la ley que su duración no excederá de 10 años, nos recuerda el Art. 10 de la Ley Orgánica de la Fr. I del Art. 27 de la Const. Gral. de la Rep. que contiene igual limitación. A su vez estos dos artículos citados limitan el contenido del Art. 49 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización que considera como enajenación el arrendamiento por más de diez años de inmuebles, para efectos de tal Ley.

El Penúltimo párrafo del Art. 20 de la Ley (1973) al decir que a la terminación del fideicomiso la fiduciaria podrá transmitir la propiedad inmobiliaria a persona legalmente capaz para adquirirla, está aludiendo a el Art. 80. del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fr. I del Art. 27 de la Constitución General de la República, el último párrafo la posibilidad al Gobierno Federal para que siempre pueda verificar el cumplimiento de los fines del fideicomiso. La ley no señala el organismo avocado para ello.

La SRE no es la avocada para ello, ya que la ley sólo le encomienda funciones para otorgar permisos previos a la constitución de fideicomisos, lo cual no implica la vigilancia.

Tampoco la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras ya que el Art. 12 de la Ley (1973) en sus nueve fracciones fija las atribuciones específicas de la Comisión, de tal modo clara y precisa, que en ninguna de ellas se encuentra ni expresa ni tácitamente algún hecho que pueda dar lugar a suponer facultades de vigilancia.

Por lo anteriormente expuesto y con base al Art. 160 de la Ley GICOA la inspección y vigilancia de las instituciones de Crédito y de los Organismos Auxiliares queda confiada a la Comisión Nacional Bancaria. Si a esto agregamos que el Art. 45 Fr. X de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares señala que: "Con la salvedad de toda clase de información que sea solicitada por la Comisión Nacional Bancaria, la violación del secreto propio de esta clase de operaciones, incluso ante las autoridades o tribunales en juicio o reclamaciones que no sean aquellos entablados por el fideicomitente o fideicomisario, comitente o mandante, contra la institución o viceversa, constituirá a ésta en responsabilidad civil por los daños y perjuicios ocasionados, sin perjuicio de las responsabilidades penales procedentes". Por esto consideramos competente a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para ejercer la vigilancia del cumplimiento de los fines del fideicomiso.

El Art. 21 de la Ley citada exige que los certificados de participación tengan las siguientes características:

A) Representar para el fideicomisario sólo los derechos consignados en los incisos A. C. del Art. 228 A y del Art. 228 E. de la Ley GTOC., sin que les otorguen derecho a ninguna parte alícuota en los derechos de propiedad sobre los inmuebles fideicomitados.

B) Deberán ser nominativos y no amortizables.

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

Del primer supuesto inferimos que tales certificados otorgan un derecho a su tenedor consistente en una parte alícuota de frutos o productos líquidos que del inmueble obtengan la fiduciaria en los términos del acto de emisión o el derecho al producto neto resultante de su venta a persona capaz legalmente para adquirir. Pero nunca otorgará derecho a una parte alícuota del derecho de propiedad o de la titularidad del patrimonio fideicomitado o fondo común de la emisión a que el Art. 228 A inciso b, de la LGTOC.

Este Art. 21 resulta igual al Art. 5º del Acuerdo de 1971.

La redacción a simple vista parece impedir a los mexicanos que pudiesen comprar los certificados, adquirir la propiedad, ya que el artículo prohíbe que el certificado otorgue derecho a parte alícuota de propiedad de tierras prohibidas en zona prohibida, pero eso no sucede ya que no es necesario que los certificados de participación, en general, incluyan los derechos aludidos en el Art. 228 A, por ello

el emisor puede libremente determinar cuales de esos derechos otorgarán los certificados, ya con ello el público posible comprador de los mismos, libremente según su conveniencia puede optar o no por su compra.

Estos certificados deben ser nominativos porque facilita el control por parte del gobierno, ya que para transmitirse se requiere endoso y cooperación del emisor.

También son títulos no amortizables ya que no dan derecho al reembolso de su valor nominal, sino que tan sólo dan derecho a parte alcuota de su aprovechamiento y disfrute, y del producto de su venta.

El proceso de emisión de certificados de participación inmobiliaria, una vez constituido el fideicomiso, debe proceder la fiduciaria a obtener:

1. - El avalúo pericial del bien inmueble fideicomitido, realizado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
2. - A su vez la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros aprobará términos y condiciones de emisión, así como los textos de los certificados de participación inmobiliaria.

Al respecto la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en Circular 617 del 27 de julio de 1972 señala criterios para la emisión

de certificados de participación inmobiliaria no amortizables en relación al acuerdo del 29 de abril de 1971.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de (1973) reproduce el contenido del - - Acuerdo Presidencial de 1971, sucede igualmente con la circular de 1972.

La circular 617 del 27 de julio de 1972, señala que la - SH y CP en el oficio 305 1-C 19453 expediente 710-16692 del - 30 de junio de 1970 señala a la Comisión criterios para la -- emisión de certificados de participación inmobiliaria no - - amortizables, en relación con el acuerdo presidencial de 29-- de abril de 1971.

Los criterios son:

1.- Que la Comisión Nacional Bancaria es competente con base en las facultades de la Ley GTOC., para aprobar los términos y condiciones de la emisión de certificados, así como - los textos y modificaciones de los mismos. La misma vigilará los actos conforme al Acuerdo de 1971, para que reúnan los requisitos y se ajusten a las leyes así como a las disposicio-- nes de la SHCP y SRE y de la Comisión Consultiva Intersecretarial, de tal modo que se complementen. Lo anterior con in-- dependencia de lo correspondiente a la SRE y a la Comisión -- Consultiva Intersecretarial en cuanto a la constitución de fideicomisos y emisión de certificados de participación inmobiliaria.

2. - Que deberá corresponder a los tenedores de tales certificados de participación inmobiliaria, el derecho a los beneficios que represente la diferencia entre el valor de los bienes al momento de venta, en la misma proporción que el valor nominal que la emisión representó, respecto del avalúo base.

3. - Se pueden constituir créditos (si se estableció en el contrato) con cargo a la mala fideicomitida, ya sea con anterioridad concomitantemente o posteriormente a la emisión de certificados, en éste último caso se requiere aprobación de la Comisión con la anuencia de los tenedores de los certificados.

4. - Que tal emisión de certificados para fines turísticos e industriales en zonas no prohibidas sólo se sujetan a lo dispuesto en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en lo conducente.

5. - Que no se emitirán certificados de participación, en relación a inmuebles aún no concluidos en su obra material, -- esto con base en el Artículo 228 H de la Ley GTOC. que dispone que el monto total nominal de la emisión se fijará previo peritaje sobre los bienes inmuebles fideicomitidos materia de la emisión, considerando como base su valor comercial. Pero las fiduciarias podrán emitir certificados provisionales con las características y requisitos aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y que serán canjeados - -

por los certificados de participación al momento de la conclusión de las obras materiales.

6. - Que el representante común de los tenedores de los certificados de participación inmobiliaria debe ser una fiduciaria diversa a la emisora, y si acaso forma parte de un grupo financiero, la primera no formará parte del mismo. Queda exceptuada de lo anterior cualquier Institución Nacional de Crédito por sujetarse a régimen especial.

7. - Se limitan las emisiones de certificados de participación inmobiliaria en zonas prohibidas, tan sólo a fines turísticos e industriales, por lo cual no se autorizan emisiones que afecten a fines diversos tales inmuebles.

Es importante analizar el punto 6º, ya que la razón para que no se funda en una sola persona la calidad de representante de tenedores de certificados de participación inmobiliaria y la persona del emisor, no es como a simple vista pudiera pensarse, cierta desconfianza de parte de las autoridades respecto al manejo de dichas operaciones. La razón es de índole eminentemente jurídica, y con fundamento en los artículos 216 y 226 de la Ley GTOC. que señala la retribución del representante común con cargo a la sociedad emisora, de ello lógicamente se infiere que el representante común no puede ser al mismo tiempo la sociedad emisora, resultaría absurdo. Otra

razón jurídica es la diferencia de intereses entre - la sociedad emisora y los tenedores representados, - tanto que los tenedores a través de su representante común pueden exigir a la fiduciaria el cumplimiento de sus obligaciones. A su vez el Art. 45 Fr. IV de-- la Ley GTCOA en su párrafo 3o. exige el consentimiento de los fideicomisarios para reformar algún aspecto del acto constitutivo del fideicomiso. Por ello - el representante común de los tenedores de los certificados debe dar o negar su consentimiento cuanto se intente tal reforma.

El Art. 228 punto 5o. de la Ley GTCC, dice -- que el representante común debe ejercitar las acciones para pago de intereses o capital debidos, o por virtud de las garantías señaladas para la emisión, - así como las requeridas para el desempeño de funciones y deberes propios, así como ejercitar actos conservatorios de sus derechos y acciones. Por ello en caso de incumplimiento se ejercitan judicialmente las acciones, situación que no sería posible si el representante común de tenedores y la sociedad emisora fueran una sola persona, resultaría absurdo que reuniese las calidades de actos y demandado a la vez.

Respecto a los grupos financieros, la - - situación es común, ya que el grupo en virtud de una política financiera coordinada, por lo tanto tie- - ne fines particulares comunes que en momentos lle--

gan a ser contrarios a los intereses de los tenedores de certificados de participación inmobiliaria, por ello tampoco el representante común de los tenedores no puede pertenecer a su vez al mismo grupo financiero que el emisor.

Por fin el Art. 22 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera dice: "En los términos del presente capítulo, no se requerirá permiso de la Secretaría de Gobernación para la adquisición por extranjeros de los derechos derivados -- del fideicomiso".

El permiso al que se refiere el citado Art. 22 es el que se -- mencionaba en el Art. 6º del Acuerdo de 1971 "No se requerirá permiso de la Secretaría de Gobernación a que se refiere el Art. 71 de la Ley General de Población y el Art. 14 fracción IV de su Reglamento, para la adquisición por extranjeros de los derechos derivados del fideicomiso, en virtud de que no constituyen derechos reales.

Art. 71 de la Ley General de Población: "Los extranjeros sólo podrán adquirir bienes raíces, acciones o derechos reales sobre los mismos, previo permiso de la Secretaría de Gobernación"

A su vez el Art. 14 Fr. VII del Reglamento de la Ley de Población dice: "Los extranjeros podrán realizar actos de dominio sobre los bienes de su propiedad sin requerir permiso de la Secretaría

(Gobernación).

Vemos que el Art. 22 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (1973) es clara suprimiendo el aludido permiso.

Además el Art. 6º del Acuerdo de 1971 no necesitaba hacer alusión a los Arts. 71 y 14 de la Ley General de Población y su Reglamento respectivamente, ya que desde su inicio eximía en forma expresa de la necesidad de solicitar el permiso aludido.

Por todo se concluye que el fideicomisario no realizará nunca actos de dominio sobre los bienes fideicomitidos, ya que no tiene derecho de propiedad sobre ellos, sino que tan sólo tiene derechos personales contra la fiduciaria para obtener el uso y disfrute de los bienes inmuebles sitos en la zona prohibida (fideicomitidos) y será sólo por el tiempo que dure el fideicomiso, ya que al extinguirse sólo tendrá derecho a una parte alícuota de los productos que obtenga por su venta a persona legalmente capaz para adquirir, hecha por el fiduciario.

CARACTERISTICAS DE LOS FIDEICOMISOS EN RELACION A LOS FINES TURISTICOS E INDUSTRIALES.

La parte final de la fracción I, párrafo 7^o del artículo 27 constitucional, ordena: "En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas".

Hace algo más de treinta años, el Ejecutivo Federal inició la concesión de permisos a extranjeros para adquirir en fideicomiso dentro de la "zona prohibida," y posteriormente encomendó a la Secretaría de Relaciones Exteriores la intervención en su otorgamiento. Con el transcurso del tiempo se vino haciendo cada vez más difícil su obtención, hasta que se volvió prácticamente imposible. El acuerdo presidencial de 29 de abril de 1971 (D.O. del 30) dió fin a esa situación.

Dicho acuerdo se fundaba en el deber del Gobierno Federal para vigilar y mantener la integridad del territorio nacional y el cumplimiento de la Constitución, así como también en el sostenimiento y aceleración del desarrollo industrial y turístico planificado del país. Se autorizó a la Secretaría de Rela-

ciones para que, en uso de la facultad discrecional otorgada en la fracción I del artículo 27 constitucional, resolviera en cada caso sobre la conveniencia de conceder a las instituciones nacionales de crédito los permisos a que se refiere el artículo 2o. de la Ley Orgánica de dicha fracción; ello, para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas ubicadas en la "zona prohibida", siempre que el objeto de la adquisición fuera el de permitir exclusivamente a los fideicomisarios la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes sin constituir derechos reales sobre ellos. Para esos fines podían emitir certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables (punto primero). La Secretaría de Relaciones podía igualmente autorizar la intervención de una institución de crédito privado como fiduciario cuando, a su juicio, la naturaleza y características del fideicomiso hicieran aconsejable la intervención (punto segundo).

El acuerdo presidencial contenía otras normas aplicables a estos fideicomisos que, con algunas modificaciones se convirtieron en el Capítulo IV "Del Fideicomiso en Fronteras y Litorales" de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 26 de febrero de 1973 (D.O. de 9 de marzo). Su principales disposiciones son textualmente como sigue:

"En los términos de la fracción I del artículo 27 de la --- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su - Ley Orgánica, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que autorice en cada caso la conveniencia de conceder a las instituciones de crédito, permisos para adquirir como - fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la reali- zación de actividades industriales y turísticas en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras o en la zona de 50 kiló- metros a lo largo de las playas del país, siempre que el obje- to de la adquisición sea el de permitir la utilización y el apro- vechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin consti- tuir derechos reales sobre ellos, pudiendo emitir para estos fi nes certificados de participación inmobiliarios, nominativos y - amortizables" (artículo 18).

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

"La duración de los fideicomisos a que este capítulo se -

refiere, en ningún caso excederá de 30 años. La institución fiduciaria conservará siempre la propiedad de los inmuebles; tendrá la facultad de arrendarlos por plazos no superiores a 10 -- años, y a la extinción del fideicomiso podrá transmitir la propie-dad a personas legalmente capacitadas para adquirirla. El Go--bierno Federal se reserva la facultad de verificar en cualquier - tiempo el cumplimiento de los fines del fideicomiso" (artículo 20).

"Los certificados de participación inmobiliaria que se emi--tan con base en el fideicomiso, tendrán las siguientes caracterís-ticas: a) Representarán para el beneficiario exclusivamente los derechos consignados en los incisos a) y c) del artículo 228-a y en el artículo 228-e 122 de la Ley General de Títulos y Opera--ciones de Crédito, sin que les otorguen derecho a ninguna parte alícuota en los derechos de propiedad sobre los inmuebles fidei--comitados; b) Deberán ser nominativos y no amortizables, y - c) Constituirán el derecho de aprovechamiento del inmueble y a los productos líquidos que de dicho inmueble obtenga el fiducia--rio, en los términos del acto de emisión, así como el derecho - al producto neto que resulte de la venta que haga la institución - fiduciaria a la persona legalmente capacitada para adquirir el in-mueble fideicomitado" (artículo 21).

"En los términos del presente capítulo no se requerirá --

permiso de la Secretaría de Gobernación para la adquisición por extranjeros de los derechos derivados del fideicomiso" (artículo 22).

La situación legal creada por los preceptos anteriores no elimina por completo la necesidad de formular consideraciones sobre ciertos aspectos jurídicos del fideicomiso en la "zona prohibida". Desde este punto de vista, el planteamiento del problema es sencillo lo que prohíbe la fracción I del Pár. séptimo del Art. 27 es que los extranjeros puedan "adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas" en dicha zona.

Así, pues, hay que determinar qué se entiende por "dominio directo", y luego examinar si el derecho del fideicomisario o beneficiario en un fideicomiso reviste esa naturaleza. Aún -- cuando nuestra legislación carece de una definición al respecto, desde antiguo se admite que el dominio se divide en directo y útil; aquél consiste en el derecho de disposición sobre una cosa raíz, sin el derecho al dominio útil, en tanto que éste consiste en el poder de aprovechamiento, o sea el derecho de percibir los frutos. Se reconoce, en realidad, que son dos derechos que, sólo unidos, constituyen el verdadero dominio del inmueble.

Como se verá cuando tratemos de los derechos del fideico

misario (No. 23), es preciso examinar en cada caso cuáles se le conceden por el fideicomitente para resolver sobre su naturaleza, pero es indiscutible que en ninguno de esos casos le corresponde el dominio directo, puesto que entonces ya no sería fideicomisario, sino propietario. En principio, sólo le compete un derecho de crédito contra el fiduciario para exigirle las prestaciones que a su favor deriven del fideicomiso. Por su naturaleza, los fideicomisos en la "zona prohibida", aún antes del acuerdo presidencial de abril de 1971 y de la Ley de febrero de 1973, concedían a los fideicomisarios un derecho equiparable al de habitación o, a lo sumo, al de usufructo. La propiedad del fiduciario en la "zona prohibida" tampoco quedaría comprendida en la prohibición constitucional, teniendo en cuenta que su propiedad limitada o fiduciaria no se identifica en forma alguna con el "dominio directo".

La conclusión es clara en el sentido de que los derechos del fideicomisario difieren sustancialmente del dominio directo, de ahí la incuestionable legalidad de estos fideicomisos. Sin embargo, el problema no es únicamente de carácter jurídico sino que está ligado en forma estrecha a la política demográfica y migratoria del país, así como a la protección de zonas del territorio nacional que la Constitución misma consideró de fundamental importancia. Estos factores desde luego han influido en la acti-

tud de la Secretaría de Relaciones a través de los cambios que -
ha experimentado, y más tarde en la intervención presidencial y
legislativa que se dejan expuestas.

3. REGIMEN DE INSCRIPCION DE LOS FIDEICOMISOS EN EL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

3.3. En esta Sección se deberán inscribir los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Según la redacción anterior, se concluye que únicamente deben ser registrados los fideicomisos en que: a) participen extranjeros, y b) que tengan por objeto la realización de actos regulados por la ley mencionada. Por tanto, si no participan extranjeros o los fideicomisos se refieren a otros actos diferentes a los regulados por la citada ley, no existe obligación de inscribirlos. De aquí deriva la importancia de determinar, primero, ¿qué se entiende por "participar"?, y segundo, ¿cuáles son los actos regulados por la ley, o mejor aún cuáles son los actos no regulados por la ley?.

En cualquier fideicomiso hay tres personas, el fideicomitente quien es el que encarga la realización de un fin; el fiduciario que es el encargado de realizarlo, y el fideicomisario quien es el que recibe el beneficio de la realización del fin del fideicomiso. La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece que para la

celebración de un contrato de fideicomiso sólo es necesario que existan dos partes, el fideicomitente y el fiduciario. El fideicomisario puede o puede no ser parte del fideicomiso. La pregunta es: ¿ si un fideicomisario extranjero no es parte del contrato de fideicomiso, se considera que participa en el fideicomiso o no?.

Aunque la respuesta pudiese ser en cualesquiera de los dos sentidos, el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras se ocupó de aclarar la cuestión agregando a lo ordenado por la ley (la inscripción de fideicomisos en que participen extranjeros) lo siguiente: " o de los que se deriven derechos para extranjeros".

Aunque esto se pudiese considerar, no como una reglamentación a lo dispuesto por la ley, sino como una obligación adicional a la que la ley contempla, y por tanto sin valor alguno por exceder al mandato de la ley, no nos cabe duda de que: primero, en la práctica se exigirá este registro cuando los extranjeros adquieran derechos derivados de fideicomisos, y de que, segundo, las instituciones fiduciarias, que son las obligadas de efectuar los registros, cumplirán con esta obligación del Reglamento sin más averiguación.

Por lo que se refiere a los actos regulados por la ley, cree

mos que es muy difícil determinarlos, porque esta determinación podría variar considerablemente según el criterio que se adopte.

Si se consideran como actos regulados por la ley todos -- aquellos en los que participe la inversión extranjera, porque precisamente la ley tiene por objeto regular la inversión extranjera, todos los fideicomisos en que participen extranjeros deberán inscribirse. Pero también se podría considerar que solamente se - deben inscribir los fideicomisos por los cuales los extranjeros - adquirieran derechos similares a aquellos que el Reglamento en alguna forma ordena su inscripción.

Por ejemplo, se ordena la inscripción del extranjero que adquiera acciones de sociedades mexicanas, y de los títulos de acciones que adquiriera, pero no se ordena la inscripción del extranjero que adquiriera inmuebles, ni de los inmuebles adquiridos por extranjeros.

Consecuentemente, habrá obligación de inscribir los contratos de fideicomiso por los cuales los extranjeros adquirieran derechos de fideicomisario respecto de acciones de sociedades mexicanas, pero no de derechos de fideicomisario por los cuales los extranjeros adquirieran el uso y disfrute de inmuebles.

III.

Sin embargo, en la práctica, creemos que esto carece de valor, pues tampoco tenemos duda de que las instituciones fiduciarias no harán las argumentaciones que hemos presentado.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- Sepúlveda y Chumacero. Op. cit. Pág. 9.
- 2.- Fajnzylber y Martínez Tarragó. Op. Cit. Pág. 161.
- 3.- Idem. Págs. 209, 214, 221 y 356.
- 4.- Idem. Pág. 221.
- 5.- Paredes López Octavio y Gallardo Navarro Yoja en "Comercio Exterior". Vol. 26, Núm. 12, México, - Diciembre de 1976.
- 6.- Fajnzylber Fernando, Op. Cit. Pág. 162.
- 7.- Guzmán Ferrer Martín Luis, en "Tiempo", Vol. - - LXXVI, Núm. 1956, México, octubre, 1979, pág. 22.
- 8.- De Maria y Campos, Mauricio en "Comercio Exte- - rior", Vol. 27, Núm. 8, México, Agosto, 1977, Pág. 895.
- 9.- Paredes López Octavio en "Comercio Exterior", Vol. 27, Núm. 8, México, agosto, 1977, Pág. 941.
- 10.- De Maria y Campos, Mauricio. Op. cit. Pág. 899.
- 11.- Idem. Pág. 901.
- 12.- En el "Heraldo de México". México, D.F. Agosto de 1979, Pág. 5-A.

CAPITULO CUARTO

4. EL FIDEICOMISO Y SU IMPORTANCIA PARA LA ECONOMIA NACIONAL.

4.1. En los capítulos precedentes se han sentado las bases jurídicas en que se encuentra sustentada la naturaleza del fideicomiso, sin embargo no se han analizado los efectos que conlleva en sí mismo para la economía nacional, este acuerdo de voluntades.

Este acuerdo de voluntades es una forma jurídica muy socorrida por las personas físicas o personas morales, así como de aquellas sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros para tener el dominio y explotación de bienes inmuebles en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras o en la zona de 50 - kilómetros a lo largo de las playas del país, ya que esta forma jurídica es la única que permite la ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, para el uso del suelo mexicano en las fronteras y en las playas, por lo cual no tienen ninguna otra opción a escoger.

Por lo que respecta a los fideicomisos en las regiones que restan del país, éstas siempre se han efectuado por presiones del Estado Mexicano y no por mutuo propio de las empresas.

Si se trataran de clasificar los distintos objetos que involucran

los fideicomisos, se tendría que basar dicha clasificación en los sectores económicos en que están incertos:

- I. Sector Primario (Agropecuario).
- II. Sector Secundario (Industrial).
- III. Sector Terciario (Servicios).

De cada uno de estos sectores se desprenden los fines que perseguiría el fideicomiso, y por ende, los beneficios que acarrearía para la economía del país.

Por tal motivo para la simplificación del presente análisis, se estudiarán las principales características de dichas zonas y de forma individual al objeto del fideicomiso en cada sector.

4. CONSIDERACIONES ECONOMICAS EN FRONTERAS Y LITORALES.

4.2. Cuando se habla de la frontera, casi siempre se entiende la que se ubica en el norte de la República Mexicana y la cual por su localización geográfica con respecto al país poderoso del mundo, presenta un desarrollo regional muy distinto de las otras zonas que conforman a México.

Las actividades agropecuarias que comprenden: la agricultura, la cria de ganado, la pesca, la caza y la forestación, se puede considerar nula, ya que no se realizan dichas actividades.

La actividad industrial que se lleva a cabo es básicamente la -

de maquila, misma que se dedica en su totalidad a la exportación. Este tipo de industria es promovida principalmente por unidades económicas extranjeras que aportan el capital y los insumos necesarios para trabajar, siendo la mano de obra de origen nacional y el empleo de ésta, el único beneficio que aporta. Es importante señalar que en algunas empresas, el grado de integración nacional que presentan, también tiene un importante efecto en la economía.

Una maquiladora es la unidad económica de producción industrial que desarrolla una actividad productiva en base a importaciones temporales que permitan dedicarse a la exportación.

El 27 de octubre de 1977, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Reglamento del Párrafo 3o. del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos". Dicho reglamento establece claramente los derechos y obligaciones que rigen en respecto a la industria maquiladora en México.

Para establecer una empresa maquiladora se necesita ser una persona física o moral legalmente reconocida conforme a la Ley mexicana y presentar una solicitud para la aprobación de un programa de maquila, proporcionando los datos relativos a la empresa y al proceso de producción.

Los bienes importados por la maquiladora por un plazo determinado, necesarios para la operación del programa de maquila, deberán retornar al extranjero.

El Reglamento establece las clases de importaciones temporales que se pueden llevar a cabo:

- a). Iniciales. - Bienes necesarios para dar principio - a la operación.
- b). Subsecuentes. - Bienes derivados de un programa de maquila en operación.
- c). De emergencia. - Bienes cuya importación temporal se -- haga urgente para mantener la planta - en funciones.

Las empresas maquiladoras pueden importar temporalmente - los siguientes productos:

- a). Materias primas.
- b). Maquinaria, aparatos, instrumentos y equipo.
- c). Refacciones.
- d). Herramienta y equipo accesorios de producción y seguridad.
- e). Envases, material de empaque, etiquetas, folletos, manuales de trabajo y planos industriales.

Así como cualquier otro que permita el mejor funcionamiento - de las empresas.

La permanencia en el país que se autoriza a las materias pri-- mas es de 6 meses prorrogables por otros 6. Respecto a la maquina-

ria y equipo, se permite su estancia en el país por todo el tiempo de vigencia del programa de maquila para el que fueron aprobados.

La compra de materias primas mexicanas es una opción a las empresas, que no sustituye su libertad de importar todas las materias primas que requiera su producción. Sin embargo, el Gobierno mexicano trata de fomentar la compra de materias primas locales que aumenten el grado de contenido nacional en la producción de las maquiladoras. Para tal efecto, se han establecido mecanismos de incentivos fiscales en favor de las maquiladoras que incrementen sus compras de materias primas nacionales.

El capital social de las maquiladoras puede ser 100% mexicana -- no ó 100% extranjero, así como cualquier punto intermedio entre estos dos extremos. Para tal efecto la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, encargada de vigilar la aplicación de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, acordó en su primera Resolución General, que las empresas maquiladoras pueden constituirse hasta con el 100% de capital extranjero, sin tener que obtener la aprobación individual por parte de la citada Comisión.

Una maquiladora puede vender sus productos en el mercado -- mexicano siempre y cuando el producto cumpla con los siguientes -- requisitos:

- a). Que no se produzca en el país ni se pueda sustituir por --

productos nacionales.

- b). Sustituya importaciones.
- c). Obtenga el permiso de importación definitiva de los componentes extranjeros incluidos en el producto.
- d). Se paguen los impuestos correspondientes.
- e). Cumpla con los demás requisitos específicos que son exigidos por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Una maquiladora se puede establecer en todas las ramas industriales, a excepción de aquellas que se consideren contaminantes del medio ambiente ó que están reservadas en forma exclusiva al Estado, tales como:

- a). Petróleo y los demás hidrocarburos.
- b). La petroquímica básica.
- c). Explotación de minerales radioactivos y generación nuclear.
- d). Comunicaciones telegráficas.

Estos sectores son considerados como estratégicos para el desarrollo del país y no se acepta la inversión del sector privado nacional o de capital extranjero.

Por lo que se refiere a la actividad servicios, ésta comprende al comercio y al turismo, entre otros; siendo estas actividades las que más intensamente desarrollan los residentes de aquella zona, en virtud de la situación geográfica arriba señalada.

La frontera sur del país colinda con Belice y Guatemala, los -

cuales resultan ser de un desarrollo económico menor que el de -- México, por lo que en dicha zona se realizan actividades agrícolas, existiendo pocos lugares turísticos en los cuales se desarrolla más intensamente el comercio, sobre todo en los perímetros libres, -- donde se comercian productos de origen europeo, pero de manera -- poco significativa.

Por lo que respecta a las zonas de 50 kilómetros a lo largo de las playas del país, se considera que existen plantaciones de coco (y la extracción de la copra), mango, tamarindo, papaya, etc., que -- más tarde van a comercializarse a los grandes centros urbanos.

Asimismo, se desarrolla la pesca, ya sea esta para autoconsumo o para ser distribuidas al interior del país a través de las múltiples cooperativas que existen a lo largo de los litorales.

Dentro de éstos existen importantes centros turísticos que -- captan significativos montos de divisas para el país. Dichos centros turísticos son Acapulco y Zihuatanejo en Gro., Veracruz, Ver., -- Can Cún y Cozumel, Quintana Roo, entre otros; los cuales contribuyen en mayor o menor medida al desenvolvimiento de las zonas o regiones de menor desarrollo económico relativo.

En estos centros se ha desarrollado una economía que gira -- alrededor de la actividad turística, pues la infraestructura que existe y que se crea busca mantener e incrementar el flujo de turistas, así como la participación de prácticamente todos los sectores productivos y de servicio: es actividad de cruce, no es una actividad --

que se pueda reducir sólomente a un sector limitado como puede ser la minería o puede ser la actividad forestal.

De ahí que tenga que organizarse una serie de elementos: infraestructura, transporte, abasto de alimentos, servicios recreativos de toda índole, en fin, una serie de actividades que tienen que confluír para que su comunidad, un país esté en posibilidades de -- proporcionar servicios turísticos a los nacionales y a los extranjeros, por tal razón el turismo debe ser considerado en forma prioritaria.

Dentro de dicha actividad merece atención particular el turismo de carácter social, para que los estratos de bajos ingresos de la población mexicana tengan acceso a una identificación y fortalecimiento de sus valores culturales, contribuyan a un mejor aprovechamiento del tiempo libre y a la realización del derecho al descanso y a la recreación.

4. LOS FINES DEL FIDEICOMISO EN CADA SECTOR ECONOMICO.

4.3. Por lo que respecta al sector agropecuario, ha sido matizado someramente en las líneas de arriba, deliniándose el perfil que éste presenta y considerando dichas características se puede desprender fácilmente que la naturaleza del fideicomiso resulta perjudicial para la economía nacional, pues cualquier porcentaje de participación extranjera agravaría aún más los problemas de tenencia de la tierra y de su producción, los cuales históricamente han sido agudos.

Los impactos económicos inmediatos y mediatos que se presentarían con los fideicomisos sería en primer lugar un desplazamiento de campesinos e inversionistas nacionales, los cuales de si no cuentan con los recursos económicos y técnicos con que cuentan los inversionistas extranjeros. Esta situación se vería concatenada con la fuga de divisas que profundizaría todavía más la brecha en cuenta corriente de nuestra balanza de pagos; además que los productos que se obtuvieran más que satisfacer las necesidades alimenticias de los habitantes del país, serían materia prima segura para los consorcios transnacionales que se ubican en dicho sector.

De esta forma el fideicomiso resulta ser más perjudicial que benéfico, ya que las consideraciones positivas de creación de empleos y aporte tecnológico se ven diluidas la mayor parte de las veces.

Dentro del sector industrial, la figura del fideicomiso en las zonas fronterizas y en los litorales del país, toma características distintas a las señaladas en el sector primario, pues la inversión que se genera origina un efecto multiplicador importante que contribuye a crear empleos y a capacitar a los mismos en niveles técnicos y administrativas más elevados, asimismo la remuneración que percibe la mano de obra en las zonas donde se instalen dichos fideicomisos propician que se eleve el nivel de vida de las mismas, con lo que tal inversión está contribuyendo al desenvolvimiento de las zonas o regiones de menor desarrollo económico relativo, resultando ser así el fideicomiso complementario a la inversión y a los-

intereses nacionales.

Finalmente, dentro del sector servicios habría que separar - aquel fideicomiso cuyo fin sería eminentemente comercial del fideicomiso cuyo objeto sea de carácter turístico. En el primer caso se debe considerar que esta actividad es desarrollada principalmente por personas mexicanas, y la cual se considera un campo adecuadamente cubierto por ellos, por lo que la figura estudiada representaría un rotundo desplazo a nacionales, además que ni el fideicomiso ni la inversión extranjera son necesarias en esta actividad, por lo que no se estaría apegando al logro de los objetivos nacionales, ni tampoco al espíritu de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Ahora bien, por lo que respecta al fideicomiso con carácter turístico, presenta un factor importante que contribuye o no con efectos positivos para la economía nacional y este es la localización geográfica donde se llevaría a cabo, toda vez que existen zonas turísticas con mejor infraestructura que otras, y es aquí donde el fideicomiso (para que la inversión extranjera participe) no es necesario, pues existe la capacidad adecuada para satisfacer a la demanda turística nacional y/o extranjera. Además se debe mencionar que esta actividad es sumamente bondadosa por el elevado nivel de ganancias que se tienen en comparación con la inversión que requiere, por lo que la misma debe ser reservada a inversionistas nacionales que estén interesados en tal actividad.

Por otra parte, y de acuerdo a lo previsto en el Plan Nacional de Turismo, se debe dar tratamiento prioritario a las inversiones orientadas al turismo social, es por esto que el desarrollo turístico a largo plazo se contempla como una actividad de consumo no --suntuario a las que deben tener acceso todos los mexicanos, y en lo cual el inversionista extranjero no está dispuesto a participar, ya que, la rentabilidad que se obtuviera sería de un margen escaso, por lo que ellos siempre se interesan en desarrollos turísticos --- con modalidades de tiempo compartido, en la renta o venta de condominios y en las construcciones hoteleras en los principales centros turísticos del país, por lo que en ninguna medida tratan de - - apegarse a la política de desarrollo nacional.

Se ha establecido que el fideicomiso propiamente dicho, es - un mandato irrevocable en virtud del cual se entrega al Banco con el carácter de fiduciario, determinados bienes para que disponga - de ellos o de sus productos según la voluntad del que los entrega - llamado fideicomitente, en beneficio de un tercero llamado fidei--comisario.

El fideicomiso por su propia naturaleza es muy versátil, ya que es un instrumento jurídico ágil, flexible y adaptable a cual- - quier circunstancia a través del cual pueden resolverse proble- - mas de tipo empresarial o personal estructurando negocios que - suponen la adecuada inversión de capitales sanos.

En base a lo anterior, se ha desglosado un orden de importancia en las siguientes formas de fideicomisos:

- a). Fideicomisos Ejidales.
- b). Fideicomisos en Inversiones Extranjeras.
- c). Fideicomisos de Inmigrantes Rentistas e Inversionistas.

Se enfocará al estudio de los fideicomisos en los distintos rubros de la economía nacional con fines turísticos.

4. EL FIDEICOMISO EJIDAL.

4.4. Este es un organismo que marca una superación de la forma tradicional en que se venía explotando la tierra sujeta al régimen ejidal.

- Con la expedición de la Ley de Reforma Agraria en 1971, es posible que los ejidatarios no solamente se dediquen a la agricultura, sino que se da una base amplia para desarrollar la industria turística.

- Esta forma de fideicomiso ofrece grandes perspectivas -- porque las instalaciones que se desarrollen significarán una diversificación de fuentes de empleo no solo en la actividad turística, -- sino en la industria, la agricultura, la apicultura, la ganadería y-

la artesanía: aprovechando la mano de obra y la infraestructura ya existente.

- Es una nueva forma de redistribuir la riqueza orientada hacia el sector rural, a través de un programa de la tierra expropiado que originalmente era ejidal y dedicada a la agricultura y -- que hoy tiene un significado valor turístico.

- En el aspecto humano, se orienta a propiciar una nueva conciencia entre los ejidatarios para convertirlos en sujetos activos y factores de decisión de sus programas.

- La nueva Ley de Reforma Agraria se dispone de nuevas formas organizativas para el ejido, lo que busca no solo un uso más racional y productivo del medio, sino que el trabajo y el producto mismo.

FIDEICOMISOS EJIDALES.

- No solo considera el fraccionamiento y comercialización de los terrenos que usufructa a los ejidatarios, sino que a partir de tal programa se busca emprender una política de desarrollo y de organización campesina, donde participa como sujeto activo principal el mismo ejidatario.

El artículo II' de la Ley Federal de la Reforma Agraria, - Capítulo VIII, Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales, establece que las expropiaciones que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harán, indistintamente,

a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en virtud de la liquidación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y de que el Comité Liquidador cesó en sus funciones, asumiendo dicha Secretaría, antes de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, los derechos y obligaciones del desaparecido INDECO, o del Departamento del Distrito Federal.

Los beneficiarios de dichas expropiaciones inician su trámite ante la Subdirección Fiduciaria del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., a fin de que esa Institución solicite ante la Secretaría de la Reforma Agraria, la expropiación de los terrenos señalados en dicha solicitud.

Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria haya efectuado el estudio correspondiente sobre la solicitud presentada y si procede la expropiación, gira los oficios pertinentes para que las autoridades competentes den su opinión.

Como consecuencia de las opiniones favorables emitidas por las autoridades correspondientes y aprobado el plano topográfico que levante la Secretaría de la Reforma Agraria y el correspondiente avalúo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se integra el expediente que servirá de base al Decreto Presidencial Expropiatorio.

Por acuerdo del C. Secretario de la Secretaría de la Reforma Agraria, solicita del C. Presidente de la República expida el correspondiente Decreto Expropiatorio en el cual posteriormente - y por acuerdo del Secretario del ramo, pide se publique en el Diario Oficial de la Federación, mismo que servirá de notificación al Comisariado del núcleo afectado.

Cabe señalar, que antes o después de la publicación del Decreto Expropiatorio la parte interesada deberá entregar al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., el total ó parte -- de la indemnización para garantizar el pago de los terrenos objeto de la expropiación y a su vez dicha Institución los deberá depositar en su oportunidad en el Banco de México, quien a su vez los concentra posteriormente en la Financiera Nacional de la Industria Rural, S.A., conforme a lo dispuesto en el artículo 166 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Una vez publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Presidencial Expropiatorio, la Secretaría de la Reforma Agraria procede a la ejecución del mencionado Decreto en el cual interviene la Gerencia Jurídica del Banco Nacional de -- Obras y Servicios Públicos, S.A., designando un representante para que a nombre de la misma reciba los terrenos expropiados.

Por último, el Banco a través de su representante que es designado por la Gerencia Jurídica, trasmite la propiedad de --

las tierras expropiadas ante Notario Público, a favor de la parte-solicitante de la expropiación.

- Es el sistema de fideicomisos ejidales una estrategia -- del desarrollo económico y social.

- A partir del desarrollo del turismo, se abren espectativas para lograr un proceso de cambio que conduzca a nuevas me-
tas en todos los órdenes de la vida económica y social de la zona.

- El programa turístico en consecuencia es el punto estra--
tégico a partir del cual se desencadena un desarrollo general - -
fortaleciendo la industria, los servicios y la agricultura misma-
para que se constituya un polo de energía que con seguridad in--
fluirá en beneficio de la economía no solo regional sino nacional.

MECANISMO FINANCIERO.

- Se basa en los fondos que se generan de la regulariza--
ción y comercialización de los terrenos y en la realización de-
proyectos cuyos beneficios netos serán destinados a los ejidata-
rios.

-- Es una nueva proyección en la historia ejidal, que resu-
me los nuevos propósitos y objetivos que se están señalando en
la nueva política con los instrumentos de la Reforma Agraria y
a través de la aplicación de la Ley que la rige.

- Asimismo, es la concreción, la realización práctica -

de disposiciones para los campesinos, acceso a campos que si antes no les estuvieron prohibidos si les era imposible llegar a ellos por la carencia del mecanismo apropiado (capacitación - primordialmente).

4. FIDEICOMISO EN INVERSIONES EXTRANJERAS.

4.5. Existen dos formas de inversión extranjera y son la -- inversión directa y la indirecta:

a). La directa es aquella efectuada por particulares para el establecimiento, mantenimiento o desarrollo de toda clase de negocios, también particulares, en un país extranjero. Puede efectuarse a través del otorgamiento de toda clase de créditos a personas físicas o morales del país receptor cuya única finalidad y atractivo consiste en la obtención del interés pacto. Puede efectuarse a través del establecimiento de un negocio -- propio encaminado a producir utilidades, o bien mediante la compra de un negocio establecido. En todos estos casos la inversión puede ser mixta ó única, siendo en este último exclusivamente extranjera, y en el otro además de capital nacional -- existe capital extranjero.

b). La inversión indirecta es aquella efectuada generalmente a través de préstamos entre gobiernos, o de organismos internacionales o gobiernos o empresas públicas, o a través de la colocación de valores versátiles oficiales del país recep-

tor del crédito, en las bolsas de valores del país que otorga el crédito. Para el alcance y requisitos generales de operación de los fideicomisos, la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, ha estructurado una serie de finalidades que deberán aparecer en la estructura de todos los contratos que celebren las instituciones fiduciarias, que son los siguientes:

1. La Institución fiduciaria conservará siempre la propiedad de los inmuebles (Ley 1-E artículos 18 y 20).
2. Los inmuebles sólo podrán ser destinados para fines turísticos o industriales (Ley 1-E artículo 18).
3. La fiduciaria tendrá la facultad de arrendar dichos inmuebles por plazos no superiores a 10 años. (Ley 1-E artículo 20).
4. La duración del fideicomiso en ningún caso excederá de 30 años; a la extensión del mismo, la institución fiduciaria solo podrá transmitir la propiedad de los inmuebles a personas que conforme a las leyes vigentes estén capacitadas para adquirirla. (Ley 1-E artículo 20).
5. Se reservará el Gobierno Federal la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de los fines del fideicomiso (Ley 1-E artículo 20).

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 180 días.
7. En caso de sesión de derechos personales de uso y aprovechamiento sobre el inmueble materia del fideicomiso en favor de extranjeros, la fiduciaria previó el registro de cada sesión deberá notificar en un término no mayor de 30 días a la Secretaría de Relaciones Exteriores el nombre, nacionalidad y domicilio del nuevo fideicomisario.

4. FIDEICOMISOS PARA DESARROLLOS TURISTICOS.

4.6. En los fideicomisos comerciales para fraccionamientos residenciales y complejos turísticos privados, se proyectan operaciones a gran escala en que intervienen una o varias empresas, con objeto de fraccionar terrenos y venderlos a compradores mexicanos o para vender derechos fideicomisarios de uso y ocupación temporal de inmuebles a personas extranjeras.

Tales proyectos se llevan a cabo, generalmente a través de un fideicomiso "maestro" que regula los derechos comer--

ciales de las partes en el negocio del fraccionamiento; es decir, las aportaciones, inversiones, responsabilidades y beneficios del propietario de los terrenos, y demás partes asociadas en el negocio. El proyecto puede comprender, además, la construcción y administración de hoteles, condominios, marinas, club de golf y otros servicios.

El mismo fideicomiso "maestro" puede funcionar solo o combinado con fideicomisos individuales, para establecer y -- asignar derechos fideicomisarios individuales; para establecer o asignar derechos fideicomisarios individuales a clientes, - - mexicanos y extranjeros del fraccionador.

Hacia fines de 1972 se estableció el criterio de que para el caso de complejos turísticos o fraccionamientos residenciales de cierta importancia, las empresas mexicanas intervengan como fideicomisarios o beneficiarios de estos fideicomisos para realizar la urbanización de terrenos, ventas y la administración de servicios conexos; debe tener una participación de por lo menos un 51% de capital mexicano.

Existen tres aspectos que tienen importancia en relación con los fideicomisos turísticos que son los siguientes:

- a). Los certificados de participación inmobiliaria.
- b). La duración de los fideicomisos.
- c). Los arrendamientos a 10 años.

A). - La expedición de certificados de participación inmobiliaria. Es optativa para el fraccionador al momento de constituirse el fideicomiso o en cualquier tiempo ulterior, siempre que así lo haya autorizado la Secretaría de Relaciones Exteriores. Los certificados nominativos de participación inmobiliaria son títulos de crédito conforme a las leyes sobre la materia (Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito), y la transmisión de los derechos que representan pueden hacerse mediante simple endoso y entrega del título, debiendo inscribirse el traspaso en el Registro del Fideuciario Emisor.

B). - Respecto a la duración del fideicomiso. Este no podrá exceder de 30 años, cómputo que deberá hacerse desde el momento en que se otorga la escritura de fideicomiso ante un notario público.

C). - La institución fiduciaria puede dar en arrendamiento el inmueble a terceras personas, diversas del fideicomisario y -- por instrucciones de éste, sin que el contrato de arrendamiento exceda de 10 años.

4. FIDEICOMISOS DE INMIGRANTES RENTISTAS E INVER- SIONISTAS.

4.7. Este tipo de fideicomiso es una forma más de impulsar el turismo, aunque en forma más limitada dadas las características que presenta.

De acuerdo con la fracción I del artículo 48 de la Ley General de Población, el Inmigrante Rentista es el extranjero que se interna a nuestro país:

Para vivir de sus recursos traídos del extranjero, de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado, o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. Este mismo -- ordenamiento en su fracción II, nos señala que el inmigrante inversionista es aquel que se interna al país:

"Para invertir su capital en la industria de conformidad con las leyes nacionales, y siempre que la inversión contribuya al desarrollo económico y social del país".

Por su parte, el artículo 114 del Reglamento de la Ley General de Población, señala las reglas que tendrán aplicación para - que se conceda el permiso respectivo, señalándose que deberá - acreditarse ante la Secretaría de Gobernación que el extranjero tiene depósitos provenientes del exterior y que éstos o las rentas que produzcan, ya sea en rendimiento de certificados, títulos o bonos del gobierno federal, instituciones descentralizadas, de participación estatal, etc.; o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior, obtiene ingresos por una cantidad - no menor de \$6,000.00 mensuales y que si se interna con algún

familiar se aumentará en \$1,000.00 mensuales por cualquier persona que integre la familia.

En la fracción III de este mismo ordenamiento, señala que las percepciones referidas se acreditarán con la constitución de un fideicomiso, o de un depósito en efectivo y en valores del Estado Mexicano, en Nacional Financiera, S.A., o en la institución de crédito que autorice la Secretaría.

En el caso que se opte por la constitución de un fideicomiso, éste deberá ser previamente autorizado por la Secretaría de Gobernación y los ingresos que reciba no podrán ser inferiores a los mínimos ya estipulados.

El extranjero inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país, con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado y que puede ser rentista, inversionista, profesionista, cargo de confianza, científico, etc., este extranjero tal como mencionamos al tener como alternativa el fideicomiso, normalmente lo utiliza ya que mediante este instrumento, se van a invertir las cantidades que se entreguen para tal fin, o sea \$360,000.00 pesos y \$12,000.00 pesos más en caso de que venga acompañado por algún familiar, importe que se invertirá en los valores que marca la Ley y cuyo interés se entregaría al extranjero junto con la cantidad fija mensual y que en el caso que el depósito en Nacional Financiera por disposición le--

gal no causa intereses, por lo cual el inmigrante contará con su complemento adicional a su renta de Ley, confirmando que este tipo de fideicomiso representa la mejor alternativa para el extranjero.

La formalidad en los contratos de los fideicomisos, sigue las reglas del derecho común o sea que este tipo de fideicomiso en virtud de que su objeto es efectivo, será privado y tendrá -- como finalidad principal garantizar a la Secretaría de Gobernación que el extranjero tendrá una percepción mensual mínima de \$6,000.00 importe que se adicionará con la cantidad de - - \$1,000.00 si viene acompañado de algún familiar también este -- fondo garantizará ante esa propia Secretaría, posibles gastos de repatriación del propio extranjero o de sanciones secundarias - que se le pudieran imponer por violaciones a su calidad migratoria. La Secretaría de Gobernación en estos casos deberá aceptar previamente esta forma de garantía, siendo requisito lógicamente que el importe a que nos hemos referido sea entregado en forma irrevocable o sea que el extranjero no podrá disponer más -- que de las cantidades mensuales a que tiene derecho y no podrán hacerse entregas que la propia Secretaría dé al Fiduciario por -- los conceptos referidos.

Una vez constituido dicho Fideicomiso, la Fiduciaria deberá enviar una carta a la Secretaría de Gobernación, informándole dicha celebración del Fideicomiso y manifestándole que en--

entregará la cantidad fijada mensualmente hasta que la propia Secretaría disponga otra cosa; esta carta también será enviada por el -- Fiduciario anualmente a la Secretaría de Gobernación para informarle el estado que guarde el Fideicomiso y será necesario para el extranjero para poder solicitar las renovaciones anuales a su permiso de internación, por lo cual se repetirá hasta llegar al -- término legal.

Esto quiere decir que durante 5 años la Fiduciaria entregará mes con mes al extranjero, las cantidades de \$6,000.00 más - - \$1,000.00 por familiar que lo acompañe hasta que el fondo se agote, después de cuyo pago el extranjero pasará a otra calidad migratoria que es la de inmigrado o sea equiparado al nacional en muchas situaciones como las señala el artículo 6 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que dispone para los efectos de esta ley. Se equipará a la inversión mexicana la que efectúen los extranjeros en el país con la calidad de inmigrado salvo cuando por razones de su actividad, se encuentren vinculados con Centros de Decisión Económicos del Exterior.

En este tipo de fideicomisos será fideicomitente y fideicomisario el propio extranjero inmigrante, rentista y como fiduciaria-deberá fungir una institución de crédito autorizada.

Como elemento material nos encontramos la cantidad de - - \$360,000.00 más \$2,000.00 por cada familiar y dentro de las formalidades sólo que sea por escrito, en el que deberán comparecer

sólo el extranjero inmigrante y el fiduciario.

Dentro de estas cantidades normalmente se tiene un capítulo de declaraciones, donde el extranjero manifiesta su deseo de internarse en nuestro país bajo la calidad de inmigrante rentista y la del fiduciario que acepta el encargo respectivo y posteriormente hablan de la entrega del fondo de la inversión del fiduciario en valores gubernamentales.

Posteriormente se hablará de qué sucede si el extranjero fallece, designándose en tales casos beneficiarios sustitutos, o sea que si el extranjero llegare a fallecer durante la vigencia del contrato, el fiduciario previo acuerdo de la Secretaría de -- Gobernación, entregará el fondo existente a los fideicomisarios sustitutos, lo que cabría señalar como otra ventaja importante para el extranjero contra las otras formas de garantía que señala la ley de la materia.

FIDEICOMISOS QUE AFECTAN BIENES LOCALIZADOS EN ZONA PROHIBIDA
DE ACUERDO A SU OBJETO

NATURALEZA DEL FIDEICOMISO	FIDEICOMISOS REGISTRADOS	BIENES FIDEICOMITIDOS
FINES TURISTICOS		
Fraccionamientos	1, 572	2, 673
Condominios	816	1, 101
Lotes Rústicos	261	257
Lotes Urbanos	163	160
Lotes y Fraccc. Dispersos	65	64
Unidades Habitacionales	61	60
Fincas Urbanas	14	13
Departamentos	5	5
	2, 957	4, 333
FINES INDUSTRIALES		
Terrenos	27	27
FINES COMERCIALES		
Terrenos	5	5
OTROS		
Acciones	151	
Valores	6	
T O T A L:	3, 146	4, 365

FIDEICOMISOS CON FINES TURISTICOS EN ZONA PROHIBIDA, INSCRITOS
EN EL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

	<u>No. de Fideicomisos</u>	<u>No. de Bienes Fideicomitados</u>	<u>Superficie m 2</u>	<u>% de Part.</u>
LITORAL DEL PACIFICO	2,720	3,411	26,627,821.47	53.3
FRONTERA	121	806	19,606,494.68	39.3
LITORAL DEL GOLFO DE MEXICO Y CARIBE	116	116	3,715,771.42	7.4
T O T A L :	2,957	4,333	49,950,087.57	100.0

FIDEICOMISOS CON FINES TURISTICOS EN ZONA PROHIBIDA, INSCRITOS EN EL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS POR ENTIDADES FEDERATIVAS DEL LITORAL DEL PACIFICO

ESTADO	No. de Fideicomisos	No. de Bienes Fideicomitidos	Superficie m ²	% de Part.
BAJA CALIFORNIA NORTE	397	397	7,569,410.20	28.4
Ensenada	396	396	7,526,520.66	
San Felipe	1	1	42,889.54	
GUERRERO	626	891	5,737,136.56	21.5
Acapulco	626	891	5,737,136.56	
JALISCO	217	217	3,360,333.07	12.6
Puerto Vallarta	189	189	3,102,995.83	
Cihuatlán	4	4	171,558.16	
La Huerta	24	24	85,779.08	
BAJA CALIFORNIA SUR	101	171	3,081,711.58	11.6
La Paz	63	133	1,415,909.06	
San José del Cabo	20	20	857,790.80	
Cabo San Lucas	9	9	386,005.86	
Loreto	5	5	214,447.70	
Puerto San Felipe	2	2	85,779.08	
Todos Los Santos	1	1	42,889.54	
Buena Vista	1	1	42,889.54	

FIDEICOMISOS CON FINES TURISTICOS EN ZONA PROHIBIDA, INSCRITOS EN EL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS POR ENTIDADES FEDERATIVAS DEL LITORAL DEL PACIFICO

ESTADO	No. de Fideicomisos	No. de Bienes Fideicomitados	Superficie m ²	% de Part.
SINALOA	293	406	2, 614, 601. 55	9. 8
Mazatlán	268	381	1, 953, 443. 93	
Escuinapa	19	19	403, 820. 38	
Ahome	2	2	85, 779. 08	
Concordia	1	1	49, 889. 54	
Cullacán	1	1	49, 889. 54	
San Ignacio	1	1	49, 889. 54	
Los Mochis	1	1	49, 889. 54	
SONORA	796	1, 001	2, 473, 546. 29	9. 3
Guaymas	621	621	1, 829, 374. 77	
Hermosillo	172	376	472, 613. 36	
Alamos	2	2	85, 779. 08	
Huatabampo	1	1	42, 889. 54	
Navojoa	1	1	42, 889. 54	
NAYARIT	55	55	843, 177. 65	3. 2
San Blas	20	20	521, 672. 48	
Tepic	6	6	257, 337. 24	
Compostela	29	29	64, 167. 93	
COLIMA	230	268	733, 456. 87	2. 8

(2)

Manzanillo	229	267	690,567.33	
Cayatlán	1	1	42,889.54	
<hr/>				
OAXACA	5	5	214,447.70	0.8
<hr/>				
San Pedro Mixtepec	3	3	128,668.62	
Puerto Escondido	1	1	42,889.54	
Juquila	1	1	42,889.54	
<hr/>				
<hr/>				
T O T A L :	2,720	3,411	26,627,821.47	100.0
<hr/>				

FIDEICOMISOS CON FINES TURISTICOS EN ZONA PROHIBIDA, INSCRITOS EN EL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS POR ENTIDADES FEDERATIVAS DE LOS LITORALES DEL GOLFO DE MEXICO Y EL CARIBE.

ESTADO	No. de Fideicomisos	No. de Bienes Fideicomitidos	Superficie m ²	% de Part
QUINTANA ROO	85	85	2,386,195.68	64.2
Xcalax	1	1	42,889.54	
Islas Mujeres	11	11	260,081.66	
Cozumel	18	18	1,471,402.92	
Benito Juárez	41	41	11,368.00	
Cancún	12	12	514,675.48	
Felipe Carrillo Puerto	1	1	42,889.54	
Paso del Muerto	1	1	42,889.54	
YUCATAN	23	23	986,459.42	26.5
Mérida	22	22	943,569.88	
Motul	1	1	42,889.54	
VERACRUZ	7	7	300,226.78	8.1
Tuxpan	1	1	42,889.54	
Veracruz	1	1	42,889.54	
La Rivera	1	1	42,889.54	
Coatzacoalcos	2	2	85,779.08	
Tecolutla	1	1	42,889.54	
Boca del Rio	1	1	42,889.54	
TABASCO	1	1	42,889.54	1.2
Villahermosa	1	1	42,889.54	
T O T A L :	116	116	3,715,771.42	100.0

FIDEICOMISOS CON FINES TURISTICOS EN ZONA PROHIBIDA, INSCRITOS EN EL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS POR ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA FRONTERA NORTE DEL PAIS.

ESTADO	No. de Fideicomisos	No. de Bienes Fideicomitados	Superficie m ²	% de Part.
BAJA CALIFORNIA NORTE	94	779	18,448,477.10	94.2
Tijuana	81	766	18,147,562.32	
Mexicali	10	10	172,246.16	
Rosarito	2	2	85,779.08	
Tecate	1	1	42,889.54	
SONORA	12	12	514,674.48	2.6
Puerto Peñasco	6	6	257,337.24	
Agua Prieta	4	4	171,558.16	
San Luis Rfo Colorado	1	1	42,889.54	
Nogales	1	1	42,889.54	
CHIHUAHUA	8	8	343,116.32	1.7
Cd. Juárez	8	8	343,116.32	
TAMAULIPAS	6	6	257,337.24	1.3
Matamoros	4	4	171,558.16	
Altamira	1	1	42,889.54	
San Fernando	1	1	42,889.54	
COAHUILA	1	1	42,889.54	0.2
Piedras Negras	1	1	42,889.54	
T O T A L :	121	806	19,606,494.68	100.0

FIDEICOMISARIOS POR NACIONALIDAD
(Participación Relativa)

PAIS DE ORIGEN	% DE PART.
Estados Unidos	92.16
Canadá	3.40
Italia	0.45
República Federal de Alemania	0.35
Francia	0.30
Trinidad Tobago	0.17
Gran Bretaña	0.16
Australia	0.10
Panamá	0.10
Suiza	0.10
Austria	0.10
Colombia	0.07
Argentina	0.07
Nicaragua	0.07
Checoslovaquia	0.07
Holanda	0.07
Liechtenstein	0.05
Suecia	0.05
Venezuela	0.05
Ecuador	0.05
Guatemala	0.05
Salvador	0.05
Bélgica	0.05
Hungría	0.05
Turquía	0.03
España	0.03
Arabia Saudita	0.03
Chile	0.03
Bolivia	0.01
Dinamarca	0.01
Nueva Zelanda	0.01
Otros	1.71
TOTAL :	100.00

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

1.- Aún cuando el Diario de Debates no hace mención -- de los motivos que originaron la añadidura de la prohibi-- ción al proyecto original del artículo 27 fr. I de la Cons titución, las razones para la época indican fueron de estra tegia táctica militar, para defender la integridad del te-- rritorio nacional así como su seguridad, pero actualmente-- con los nuevos medios bélicos resulta inoperante la forma-- en lo conducente a la prohibición a extranjeros para adqui rir la propiedad inmobiliaria en la zona prohibida, tan -- sólo un estricto celo nacionalista explica la continuación de la vigencia de tal disposición constitucional.

2.- La zona prohibida llega a abarcar un 40% de la to-- talidad del territorio nacional, siendo tan vasta exten-- sión poco favorecida económicamente, ya que con tan comple ja prohibición no ha sido posible favorecer tal zona con -- una adecuada inversión nacional y para lo que nos intere-- sa, de los extranjeros.

3.- Las anteriores situaciones han generado hechos an-- tijurídicos de graves consecuencias para el derecho mismo-- y la economía y seguridad nacional, nos referimos a los me dios defraudatorios de la Ley que de manera preferente se

han venido empleando, para eludir la prohibición constitucional.

4.- Por lo anterior, el fomento del fideicomiso en zona prohibida, tiende a remediar y legalizar las operaciones de los extranjeros interesados en el uso y disfrute temporal de tales bienes inmuebles.

5.- La situación de tales fideicomisos se nos presenta ya en forma clara, deja de tener las inseguridades que ofrecían otros medios, ante los posibles inversionistas extranjeros. Esta situación positiva se presenta a partir de la vigencia de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y esos últimos acuerdos de 1971 y la Circular de 1972 # 617.

6.- Todo esto ayuda para dar empuje definitivo a la industria y turismo en tal zona prohibida, por parte del Gobierno Federal. Esto no coloca en situación peligrosa al territorio nacional, ya que el fideicomiso se extingue en un plazo máximo de 30 años, para poder ser adjudicado a persona legalmente capaz para ello.

7.- Además para mayor garantía el Gobierno Federal se reserva la facultad de conceder o no previamente los permisos para la constitución de dichos fideicomisos, --

además que la vigilancia, que aún cuando no señalan las disposiciones legales quienes deben ser los órganos competentes para ello, las facultades tan especiales de vigilancia que tiene la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros es la indicada para ello.

8.- La constitución de fideicomisos en zona prohibida teniendo como fiduciaria a una institución de crédito da lugar a que se emitan certificados de participación inmobiliaria, que como títulos de créditos son seguros, permiten el endoso en propiedad y en garantía, lo cual a su vez permite la circulación de los beneficios que produce la propiedad inmueble que tiende a estancarse y fijarse fuertemente.

9.- El representante común debe ser distinto a la sociedad emisora o al grupo financiero emisor, ya que sus intereses, tanto de índole económica o jurídico, y en fin en general suelen ser encontrados, por ello para una adecuada defensa de los intereses propios debe ser tal separación, que garantice una operación óptima de los fideicomisos en la zona prohibida.

10.- La consideración más importante es que el tenedor de los certificados de participación inmobiliaria tan sólo va a gozar y disfrutar de tal bien inmueble sito en

la zona prohibida, de tal modo que sólo gozará de un derecho personal, nunca real ya que no tienen efectos transmisorios de la propiedad inmueble. Esto nos lleva a concluir de acuerdo a la concepción romanista del derecho de propiedad, que la constitución de fideicomisos en la zona prohibida de ningún modo opera para defraudar el precepto constitucional prohibitivo (Art. 27 fr. I C).

11.- Hasta el año de 1944 no existían disposiciones legales que regularan o limitaran la inversión extranjera, excepto las contenidas en el artículo 27 fracción I, de la Constitución y en las leyes Orgánica y Reglamentaria de esta Fracción, referentes a la adquisición de bienes inmuebles, aguas y sus accesorios por extranjeros, y a la adquisición por estas personas de acciones o partes sociales de las sociedades que tuvieran la propiedad de bienes de esta naturaleza en la República.

12.- La primera ley que estableció limitaciones a la inversión extranjera fue el Decreto de 1944, con base en el cual se dictaron los criterios administrativos de la Comisión Intersecretarial y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que limitaron la participación de los extranjeros en el capital social de empresas dedicadas a actividades económicas específicamente señaladas.

13.- La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Re

gular la Inversión Extranjera, hace extensiva la renuncia de extranjería a todos los casos de adquisición de bienes muebles e inmuebles por extranjeros. Con anterioridad, esto únicamente se exigía por disposición Constitucional, a la adquisición de inmuebles y de acciones o partes sociales de sociedades y asociaciones mexicanas.

14. - La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, autoriza los fideicomisos de inmuebles en la zona prohibida para que los extranjeros, como fideicomisarios, tengan el derecho de uso y goce de esos bienes, sin constituir derechos reales sobre los mismos, para fines turísticos o industriales por el término de treinta años.

15. - La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, es una Comisión Intersecretarial, simple, creada por el Congreso de la Unión, de duración permanente, autónoma y con personalidad jurídica, que tiene por objeto la coordinación y control de las inversiones extranjeras en nuestro país, en la aplicación flexible de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

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

- 1.- Barrera Graf, Jorge. "Estudios de Derecho Mercantil".
- 2.- Batiza, Rodolfo. "Fideicomiso Teoría y Práctica".
- 3.- Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales".
- 4.- Cervantes Ahumada, Raúl. "Títulos y Operaciones-- de Crédito".
- 5.- Cusi, Ezio. "Algunos comentarios sobre las Zonas-- Prohibidas".
- 6.- Igartúa, Octavio. "El Certificado de Participación en nuestro Derecho Positivo".
- 7.- Mantilla Molina, Roberto. "Derecho Mercantil".
- 8.- Molina Pasquel, Roberto. "El Fideicomiso de inmuebles en la zonas prohibidas en favor de extranjeros".
- 9.- Molina Pasquel, Roberto. "Los Derechos del Fideicomiso".
- 10.- Rodríguez, Rodríguez. "Derecho Mercantil".
- 11.- Rojina Villegas, Rafael. "Compendio de Derecho Civil".
- 12.- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo".

- 13.- Tena Felipe de J. "Derecho Mercantil".
- 14.- "Algunos Comentarios sobre las zonas prohibidas".
Revista El Foro, 4a. Epoca, No. 51, 1965, México.
- 15.- Cabanellas. Diccionario de Derecho Usual.
- 16.- Código Civil para el Distrito Federal.
- 17.- Constitución Política.
- 18.- "Derechos del Pueblo Mexicano". Tomo IV, Legisla-
tura XLVI de la Cámara de Diputados, México, - -
1967.
- 19.- "Diario de los Debates del Congreso Constituyente"
Tomo II, México, 1917.
- 20.- Escriche. "Diccionario Razonado de Jurisprudencia-
y Legislación".
- 21.- Ley General de Instituciones de Crédito y Organiza-
ciones Auxiliares.
- 22.- Ley Orgánica del Banco de Obras y Servicios Públi-
cos.
- 23.- Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 de la
Constitución General de la República.
- 24.- Ley Orgánica de la Nacional Financiera, S.A.
- 25.- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular -

la Inversión Extranjera.

26.- Ley General de Población.

27.- Reglamento de la Ley General de Población.

28.- Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I -
del Artículo 27 de la Constitución.