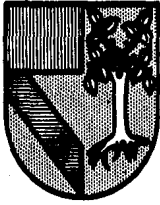


308909

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

23
29



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**Facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores
en Materia de Permisos Derivados de las Fracciones
I y IV del Artículo 27 Constitucional**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MARIA TERESA LLANTADA VOIGT

MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1987



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 E .

INTRODUCCION	(i)
--------------------	-----

CAPITULO I

LEGISLACION MEXICANA QUE OTORGA FACULTADES A LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES PARA CONCEDER PERMISOS PARA LA CONSTITUCION DE SOCIEDADES Y LA ADQUISICION DE BIENES INMUEBLES.....	1
--	----------

1. Antecedentes Histórico-legislativos hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	1
a) Antecedentes Históricos Internacionales.....	3
b) Antecedentes Históricos Constitucionales y Legislativos en México.....	7
2. Artículo 27 Fracción I de la Constitución de 1917.	25
a) Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional y su Reglamento.....	28
3. Decreto de 29 de junio de 1944.....	43
a) Antecedentes (Decreto de Suspensión de Garantías).....	43
b) Decreto de 1944.....	47
c) Amparo. Química Industrial de Monterrey.....	62
4. Comisión Intersecretarial.....	63
5. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.....	72
6. Decreto que Otorga Facultades a Relaciones Exteriores de 1970.....	74
7. Ley de Inversiones Extranjeras.....	79
8. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	94

CAPITULO II

CONSTITUCION DE SOCIEDADES MERCANTILES.....	98
1. Las Sociedades en el Derecho Mexicano.....	103
a) Concepto de Sociedad Mercantil.....	103
b) Clases de Sociedades Mercantiles.....	105
c) Requisitos y Formalidades para Constituir Sociedades Mexicanas.....	108
(i) Denominación o Razón Social.....	111
(ii) Duración.....	120
(iii) Domicilio.....	121
(iv) Capital Social.....	123
(v) Objeto Social.....	125
(v-a) Actividades Reservadas al Estado.....	128
(v-b) Actividades Reservadas a Mexicanos o a Sociedades Mexicanas con Socios Mexicanos.....	130
(v-c) Actividades en las que se Limita la Participación de Capital Extranjero...	131
(vi) Cláusula de Extranjería.....	134
2. Fundamento Legal de la Facultad de Relaciones Exteriores para Expedir Permisos Relativos a la Constitución de Sociedades.....	135
3. El Problema de la Doble Cláusula de Exclusión de de Extranjeros.....	137

CAPITULO III

MODIFICACION DE ESTATUTOS SOCIALES.....	149
1. Fundamento de los Permisos de Relaciones Exteriores para Modificar Escrituras de Sociedades.....	149
2. Fusión de Sociedades.....	154
3. Transformación de Sociedades.....	158

CAPITULO IV

ADQUISICION DE BIENES INMUEBLES.....	160
1. Capacidad de los Extranjeros Personas Físicas.....	171
2. Capacidad de los Extranjeros Personas Morales.....	173
3. Capacidad de las Personas Físicas Mexicanas.....	174
4. Capacidad de las Sociedades Mexicanas.....	175
a) Sociedades Mercantiles por Acciones con Artículo 2°.....	177
b) Sociedades Mercantiles por Acciones con Artículo 8°.....	186
c) Sociedades Mercantiles de Personas con Artículo 2°.....	187
d) Sociedades Mercantiles de Personas con Artículo 8°.....	188
5. Fundamento Legal de la Facultad de Relaciones Exteriores para la Expedición de Permisos.....	188
6. Arrendamiento de Inmuebles.....	193
7. Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	196

CAPITULO V

CONSIDERACIONES FINALES.....	203
1. Artículo 27 Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "Cláusula Calvo"..	204
2. Artículo 27 Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Zona Prohibida"..	208
3. Artículo 27 Constitucional Fracción IV.....	214
4. Facultades de Relaciones Exteriores.....	217

CONCLUSIONES.....	229
BIBLIOGRAFIA.....	233
LEGISLACION CONSULTADA.....	238
APENDICE I	
APENDICE II	

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

El presente trabajo tiene como finalidad el hacer y elaborar un estudio respecto a las facultades que tiene y que ha tenido la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de permisos, mismas que se derivan de las Fracciones I y IV del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para desarrollar nuestro trabajo, lo hemos dividido en cinco partes fundamentales, contenidas cada una en un Capítulo.

En el Primer Capítulo analizamos, desde un marco histórico, el origen tanto de las Fracciones I y IV del Artículo 27 Constitucional como de las facultades derivadas de éstos a Relaciones Exteriores.

En principio, este Primer Capítulo puede parecer como excesivamente largo, sin embargo, de su análisis se podrá ver como era de gran trascendencia el adentrarnos a todo el marco histórico-legislativo que ha dado lugar a la problemática planteada en este trabajo.

El Capítulo Segundo hace un somero análisis de las sociedades en el Derecho Mexicano como preámbulo para entrar de lleno en toda la problemática de los requisitos y forma-

lidades vigentes que nuestro Derecho ha impuesto a las sociedades mexicanas para que éstas puedan, constituirse y funcionar a la luz de la legislación mexicana. Hacemos también mucho hincapié en los obstáculos que Relaciones Exteriores ha impuesto tanto a las nacionales como a las extranjeras, con la conocida Cláusula doble de exclusión de extranjeros que inserta Relaciones Exteriores en los permisos que ella otorga.

Seguidamente y en íntima relación con el Capítulo anterior, el Tercer Capítulo se ocupa de analizar el problema de la modificación de los estatutos sociales en las empresas mexicanas y la facultad que tiene Relaciones Exteriores para otorgar el permiso correspondiente para dicha reforma o modificación de estatutos. En el mismo Capítulo se trata la fusión y transformación de sociedades por estar en íntima relación con la reforma de estatutos, ya que al realizarse aquellas y casi siempre implican la reforma al "Contrato Social.

Posteriormente, en el Capítulo Cuarto analizamos uno de los problemas más neurálgicos de nuestra investigación; la adquisición de bienes inmuebles, en todas sus modalidades y por las diferentes personas, físicas o morales, que los pueden adquirir; cuando se requiere permiso para ello, cuan-

do no; y cuando existe una prohibición específica para adquirirlos. Es aquí donde tocamos el tema a que se refiere la Fracción IV del Artículo 27 Constitucional. Analizamos el alcance de las "facultades" de Relaciones Exteriores para regular la adquisición de inmuebles.

Finalmente, el Quinto y último Capítulo aborda en una forma más extensiva lo que equivale a nuestras conclusiones propiamente dichas. Durante todo el curso del trabajo, se van enunciando y desarrollando las problemáticas originadas en cada capítulo, sin embargo, dejando siempre la puerta abierta a posibles interpretaciones y soluciones. En este último Capítulo, al que libremente le denominamos "consideraciones finales", cerramos dichas puertas y proponemos soluciones a los problemas planteados.

Quizá se pueda pensar que nuestras afirmaciones y soluciones son en un momento dado, audaces y comprometedoras; sin embargo, en nuestro punto de vista y en nuestro deseo de que el mismo pueda ser compartido con otros abogados que seguramente han sido testigos al igual que nosotros, de toda la problemática legislativa que se desarrolla en este trabajo y la cual ha entorpecido en muchas ocasiones la justa, honesta y expedita práctica del Derecho en nuestro país.

CAPITULO I.

LEGISLACION MEXICANA QUE OTORGA FACULTADES A LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES PARA CONCEDER PERMISOS PARA LA CONSTITUCION DE SOCIEDADES Y LA ADQUISICION DE BIENES INMUEBLES.

1. Antecedentes Histórico-Legislativos hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ("La Constitución").

No pretendemos en esta investigación hacer un análisis exhaustivo de todos los sistemas que han sido utilizados en México, respecto a la forma de constituir una sociedad o los requisitos para adquirir un bien inmueble.

En todo caso, lo único que deseamos que quede claro, es cuál ha sido la situación de los extranjeros y de los nacionales respecto a su inversión en nuestro país o la adquisición de un inmueble por parte de ellos, que al fin y al cabo es lo que ha dado origen a toda esta problemática que en esta investigación hemos de desarrollar.

Es de todos nosotros conocido, que como consecuencia de dicha ingerencia de los extranjeros en México, a través del transcurso de los años, de la costumbre y de las leyes, se ha caído en ciertos absurdos que en su momento hemos de analizar.

Precisamente, lo que hemos aquí de contemplar, es que disposiciones jurídicas así como que circunstancias históricas se dieron para originarse la problemática actual res-

pecto a ciertas facultades que la Secretaría de Relaciones Exteriores ("Relaciones Exteriores") posee y en nuestra opinión no le corresponden, problemática que a su vez analizaremos posteriormente.

Sin ser excesivamente simplistas, consideramos que todo el origen respecto a la problemática que nos ocupa encuentra su origen sin lugar a dudas, en el Art. 27 Constitucional. Sin afán de adelantarse, a continuación transcribimos textualmente lo que establece el Artículo 27 Constitucional (Artículo 27) en su fracción I.

"Art. 27.....

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesión 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 las tierras y aguas (....)". (1)

Veamos pues, los antecedentes que llevaron al Constituyente a la inclusión de este fragmento del Artículo 27 que además contiene la por todos nosotros conocida como "Cláusula Calvo".

a) Antecedentes históricos internacionales.

El jurista Carlos Calvo hizo un estudio de Derecho Internacional Teórico y Práctico, de Europa y América, en donde hace notar como el desarrollo de muchos de los problemas que se originaron en la porción española de América a raíz de su independencia y la constitución de nuevos estados y naciones en donde con anterioridad éstos habían estado sometidos a una férrea dominación española, éstos territorios desde su independencia política han mantenido constantes luchas para salvar la distancia que separaba unas colonias de los principios de la civilización moderna.

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Trillas, México 1986. Pág. 31.

Calvo nos habla claramente al decirnos, con toda razón, que el propósito de aventura y de lucro era patente en los europeos que se lanzaban a la aventura para establecerse en el Continente Americano, y que por lo tanto, el extranjero consideraba necesariamente los riesgos que aquella empresa implicaba, por lo que no se puede sostener teoría alguna respecto a la responsabilidad de los países americanos, sino solo al hecho de que existe un trato igual tanto para extranjeros como para los naturales.

En este estudio realizado por Calvo se destaca la doctrina que el sustentaba, aduciendo que era injusto y en contra del Derecho Internacional, el que los extranjeros pudieran gozar de mayores derechos que los naturales ya que ese derecho se sostenía por la ley del más fuerte. De aquí surgió la que todos conocemos como "Doctrina Calvo".

Fué tan grande la repercusión de ésta Doctrina en los países latinoamericanos, que todos ellos comenzaron a fundamentar sus relaciones internacionales con los países de Europa, partiendo de la base de que tanto los extranjeros como los naturales gozaban en su territorio de los mismos derechos y que por lo tanto era inadmisibles el solicitar la protección de sus gobiernos para defender los bienes que habían adquirido, lo que equivaldría a que los extranjeros tendrían

entonces más derechos que los naturales.

Primeramente, los estados latinoamericanos a través de sus particulares comenzaron a utilizar esta disposición a nivel contractual obligando al extranjero a renunciar a la protección de su gobierno respecto a los bienes adquiridos.

Posteriormente, estos estados latinoamericanos comenzaron a elevar dicha disposición a un carácter legislativo con carácter general e imperativo.

Respecto a esta doctrina los tratadistas internacionales dividieron opiniones, algunos argumentaban que esta se apegaba estrictamente a los principios generales de derecho internacional y otros por el contrario, y con el afán de justificar a las naciones "invasoras" la denominaban a todas luces inoperante.

A este respecto y en forma atinada, el Lic. Roberto Nuñez y Escalante comenta que "es necesario aclarar, aunque sea evidente considerando los argumentos presentados por Calvo, que la doctrina que estudiamos no pretende establecer el derecho para los estados de negar la existencia de los derechos legítimamente adquiridos por los extranjeros en su territorio, ni tampoco tiene como propósito atropellar impu-

nemente esos derechos de los extranjeros.

La doctrina Calvo reconoce el derecho de los extranjeros puesto que lo que limita es que la defensa de los mismos se realice por medio de la protección de gobiernos extranjeros que implica evidentemente un acto de intervención por parte de un estado en los asuntos internos de otros estados".(2)

Muchos tratadistas europeos, quizá sin entender cabalmente la postura de Calvo, negaban su doctrina pues según ellos, a todas luces se manifiesta que toda relación jurídica que establece un nexo de nacionalidad entre un individuo y el gobierno de su país es de orden público y por lo tanto irrenunciable y que dicha doctrina rompía con este fundamental principio.

Nuevamente y en forma muy oportuna, el Lic. Núñez y Escalante expone que "este solo enunciado nos hace entender la falta de comprensión en cuanto al alcance de la doctrina Calvo, pues al igual que su autor fundamentó la injusticia producida por el hecho de que los extranjeros gocen de mayores derechos que los nacionales, así como que los estados

(2) Núñez y Escalante, Roberto. "La Cláusula Calvo en el Derecho Mexicano". Revista de Investigaciones Jurídicas. Año 2, Núm. 2, 1978, Escuela Libre de Derecho.

militarmente fuertes hagan un uso ilícito de la fuerza para sostener privilegios en beneficio de sus súbditos; Carlos Calvo no pretendió establecer que el extranjero quede indefenso o que los estados apoyándose en su doctrina realicen en perjuicio de los extranjeros actos discriminatorios que los priven de sus derechos, o que se les desconozcan éstos sin fundamento legal".(3)

Y lo que sucede es que equiparar al extranjero con el natural, no es otra cosa que el consagrar el principio de igualdad entre los estados y por lo tanto de sus súbditos, y no constituye una ofensa para el extranjero como muchos pretendieron manifestar.

b) Antecedentes Históricos, Constitucionales y Legislativos en México.

Es natural que México, desde su independencia y liberación del yugo español, tenía serias preocupaciones respecto a que clase de derechos podían adquirir los extranjeros en México y en especial de los españoles de los cuales acababan de emanciparse.

(3) Ibidem.

Sin embargo, en el artículo 34 del "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, el legislador ante la reciente independencia no había contemplado todavía la problemática de la adquisición de bienes por parte de extranjeros y por lo tanto redactó dicho artículo de la siguiente manera:

"Artículo 34.-Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la ley".(4)

Aquí lo que hizo el legislador fué consagrar por vez primera el inviolable derecho a la propiedad privada, no tomando en cuenta todavía las consecuencias que podía acarrear el no haber impuesto ninguna restricción a los extranjeros que habían ocupado el territorio nacional durante casi 300 años.

Fué de gran preocupación para los gobiernos mexicanos, que a pesar de la Independencia obtenida por México, muchos de los residentes de la Nueva España no obtuvieron su nacionalidad mexicana y por lo tanto era imperativo regular sus derechos, pero que por otro lado era también muy importante

(4) Derechos del Pueblo Mexicano; México a través de sus constituciones, Tomo IV, antecedentes y evolución de los artículos 16 a 27 Constitucionales. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México 1967. Pág. 582.

el darles facilidades para adquirir inmuebles y explotarlos. Fué así como, hasta el 18 de agosto de 1824, el Artículo Primero del Decreto sobre Colonización dictado por el Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos estableció que:

"Artículo 1º. La nación Mexicana ofrece a los extranjeros que vengan a establecerse en su territorio, seguridad en sus personas y sus propiedades, con tal que se sujeten a la leyes del país".(5)

Vemos claramente como de éste Artículo se desprende la necesidad que veía el legislador de que los extranjeros participaran en el desarrollo del país, pero que por otro lado los obliga a sujetarse a sus leyes aplicables. Aunque no de manera expresa, ya desde entonces se veía la intención del legislador para que los extranjeros no acudieran a sus leyes y por lo tanto a la protección de su gobierno, sino que en la medida en que participaran estos en el desarrollo del país, ellos debían sujetarse a sus leyes.

Posteriormente vino una reacción en contra del derecho que permitía a los extranjeros adquirir bienes inmuebles en

(5) Ibidem. Pág. 582.

el territorio mexicano. Esta reacción ha sido confundida en ocasiones sin captar cual era la auténtica intención del legislador al imponer esa restricción a los extranjeros.

"Antes de que surgiera el concepto del estado nacional o sea de acuerdo con el régimen feudal fincado en la tenencia de la tierra, quien se avecindaba quedaba legalmente sujeto a la potestad del señor feudal, y este concepto de servidumbre o vasallaje que se manifestaba no sólo por la obligación de pagar tributo, de jurar lealtad y de tomar arraigo, sino también por la sumisión a la jurisdicción del lugar y a las leyes de la tierra, no permitía que algún otro señor pudiera alegar derecho a proteger a un avecindado o vasallo de otro señorío".(6)

Bajo este concepto, aquel español que adquiriera alguna tierra en territorio mexicano podía aducir a su favor que el quedaba legalmente sujeto a la potestad de su señor feudal, el cual radicaba en España y que por lo tanto las leyes de ese lugar eran las aplicables y si alguna persona en México quisiera reclamar dicha tierra no tendrá derecho alguno sobre ella.

(6) Núñez y Escalante, Roberto. Op. Cit. Pág. 74.

Lo que ocurría, como bien lo dice el Lic. Núñez Escalante, era que no es que precisamente existieran restricciones para que los extranjeros adquiriesen propiedades, sino más bien había todavía una confusión entre el concepto de nacionalidad con el de vecindamiento, mismo concepto que iba a ser superado en años posteriores para evolucionar al concepto que ahora conocemos y el cual no guarda relación alguna del individuo con la tierra sino con el estado mismo, vinculación jurídica que tiene sus cimientos en conceptos de carácter sociológico, como lo son la raza, el lenguaje, las costumbres y aún la religión.

En este orden de ideas fué que el 20 de marzo de 1829 el Artículo 19 del Decreto por el que se expulsa del país a los extranjeros disponía que:

"Los españoles que hayan de permanecer en la República no podrán fijar en lo sucesivo su residencia en las costas, y a los que actualmente residan en ellas, podrá el gobierno obligarlos a que se internen en caso de que tema una invasión próxima de tropas enemigas" (7).

Aquí podemos ver un antecedente inmediato al segundo

(7) Derechos del Pueblo Mexicano. Op. Cit. Pág. 584.

párrafo de la fracción I del Artículo 27 Constitucional que prohíbe a los extranjeros adquirir el dominio directo de las tierras y aguas en una faja de cien kilómetros en la frontera y cincuenta en las costas.

Aquí podemos palpar claramente el origen de dicha restricción en las fronteras y costas, que no obedecen a otra cosa sino a la protección contra el colonialismo del cual México estaba recientemente liberado. Es por ello que en su momento y más adelante, trataremos esta problemática para explicar que el origen de esta fracción I del Artículo 27, párrafos 1 y 2, obedece más a una situación histórica de su momento y no a una realidad contemporánea. (Mas no nos adelantemos y prosigamos con nuestro análisis histórico en México del Artículo 27.)

Continuando con nuestro análisis cronológico, podemos ver como el Artículo 21 del Proyecto de Reforma de Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de junio de 1840, establecía a la letra:

"Artículo 21.-Los extranjeros introducidos legalmente en la República, gozarán:

IV. De la libertad de adquirir en la República propie-

dades raíces, con tal de que primero se naturalicen en ella, casen con mexicana, y se arreglen a lo demás que prescriba la ley relativa a estas adquisiciones. (...)" (8).

Resulta evidente la intención del legislador al elaborar esta disposición pretendiendo que con ella, al adquirir los extranjeros la nacionalidad mexicana y casarse con mexicana, éstos ya no acudirían a la protección de su gobierno, pues serían ya mexicanos. La historia nos dice otra cosa a lo que el legislador pretendía; esto es, el evitar que las naciones extranjeras pretendan entrometerse en los asuntos internos del país con el pretexto de proteger los derechos de sus nacionales.

La historia de nuestras relaciones diplomáticas, sobre todo con Francia, Inglaterra y Estados Unidos, muestra un sinnúmero de reclamaciones presentadas por los gobiernos extranjeros en defensa de los intereses de sus nacionales. Se sabe incluso de algunas que fueron apoyadas por fuerzas armadas.

La duda para muchos radica en si el propósito del legislador tenía finalidades demográficas, esto es, el incre-

(8) Ibid págs. 585 y 586.

mentar el número de los mexicanos a través del derecho de propiedad o el atribuirles la nacionalidad con el propósito de sustraerlos a la protección de su país de origen, como ya mencionamos anteriormente.

Y es que posteriormente se elaboraría el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 25 de agosto de 1842 que en su artículo 14 estableció que; son mexicanos los extranjeros que adquieren legítimamente bienes raíces en la República. Esta disposición se vió confirmada por el voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, de fecha 26 de agosto de ese mismo año. Sin embargo, en el Segundo Proyecto formulado el 2 de noviembre de 1842, se omite esa atribución de nacionalidad por la adquisición de bienes raíces.

Posteriormente, las Bases Orgánicas de la República Mexicana acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, concedía también a los extranjeros que adquirieran bienes raíces en la República, si la piden, y sin ningún otro requisito, la nacionalidad mexicana. De la misma manera dispuso el artículo 13 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856.

Es muy probable, en nuestra opinión, que en un principio la finalidad era efectivamente el sustraer a los extranjeros, otorgándoles la nacionalidad mexicana al adquirir bienes raíces, para sustraerlo a la protección de su país de origen. Sin embargo, posteriormente y viendo que en la práctica esto no había dado resultado, como se desprende de las fricciones antes mencionadas con Francia, Inglaterra y Estados Unidos, el legislador le dió una orientación más bien demográfica en beneficio del país, en virtud de que algunos Estados como Coahuila o Tamaulipas, se encontraban prácticamente desiertos y era necesario atraer a los extranjeros para que explotaran estas tierras. Esto se deduce fácilmente al dar el legislador la opción al extranjero de adquirir la nacionalidad mexicana. Es decir, no era imperativo, sino más bien opcional.

Floris Margadant, en su conocido estudio o compendio de la historia del derecho en México, va explicando como alrededor de la época que nos ocupa, la situación histórica en México era caótica. El Santanismo provocó una serie de vaivenes e inseguridades difíciles de calcular.

Y, a propósito de la condición jurídica de los extranjeros, F. Margadant relata lo siguiente:

"Durante estos primeros decenios del México Indepen-

diente hubo un curioso vaivén en relación a la condición jurídica de los extranjeros. El tono inicial, al respecto, fué liberal: el Plan de Iguala sólo habla de "habitantes"; el decreto del 16.V.1823 autoriza al ejecutivo a expedir cartas de naturalización; desde el 7.X.1823, se permite a los extranjeros la adquisición de derechos mineros, y el decreto del 8.VIII.1824 les ofrece una generosa protección. Luego, empero, el decreto del 12.III.1828 sólo permite la adquisición de inmuebles a mexicanos, por nacimiento o por naturalización, y las Leyes Constitucionales de 1836 siguen prohibiendo a los extranjeros que adquieran inmuebles, salvo cuando se casen con una mujer mexicana; el 23.IX.1841 el comercio al menudeo queda vedado a los extranjeros, pero desde el 11.III.1842 se les permite de nuevo la adquisición de inmuebles. En este ambiente de sucesivas medidas especiales, algunas de índole restrictiva, otras más generosas, fué aportada una mayor claridad por la Ley sobre Extranjería y Nacionalidad del 30.I.1854 (...) (9).

Como podemos ver, resulta a veces difícil, debido a todas las circunstancias históricas, el adivinar a ciencia cierta la voluntad e intención del legislador al elaborar todo este sinnúmero de disposiciones que resaltan por su

(9) Floris Margadent S. Guillermo. "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano". Editorial Esfinge, S.A. México 1984. Pá. 133.

"aparente" contradicción.

El primer antecedente que encontramos respecto a alguna restricción en relación a que una corporación adquiera bienes raíces, se encuentra en la "Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, promulgada por Ignacio Comonfort, el 25 de junio de 1856" (10) que en su artículo 25 limita a las corporaciones civiles a solo adquirir bienes raíces que fueren directamente destinados a su objeto o destinación.

Esta disposición fué ratificada por el Artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

El segundo párrafo de dicho artículo dispone que:

"Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución"(11).

(10) Derechos del Pueblo Mexicano. Op. cit. pág. 605.

(11) Ibid pág. 610.

Es muy importante hacer notar que esta restricción impuesta a las corporaciones civiles no es el antecedente o motivo directo a las restricciones que hoy conocemos respecto a la adquisición de inmuebles.

Aquí el motivo del legislador, como se desprende del muy emotivo y quizá melodramático "Voto Particular de Ponciano Arriaga sobre el Derecho de Propiedad regulado en el Proyecto de la Constitución de 1856, emitido en la Ciudad de México el 23 de junio del mismo año"(12), no era otra cosa que el afán de hacer un justo y equitativo reparto de las tierras en favor del campesino que vivía subyugado a su capataz sin ningún derecho a adquirir bien alguno. Podemos afirmar que este sí es el antecedente directo de lo que posteriormente sería el latifundio y reparto de la tierra por ejidos consagrado en el Artículo 27.

Ahora pasamos a uno de los documentos más interesantes anteriores al actual artículo 27 y que se encuentra plasmado en el Artículo 53 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de diez de abril de 1865, mismo que declara que son mexicanos los extranjeros que adquieran en el Imperio propiedad territorial, de cualquier género, por el solo hecho de adquirirla.

(12) Ibid págs 589 a 605.

Abstrayéndonos completamente de toda problemática histórica relacionada con el Imperio Mexicano encomendado a un príncipe extranjero, el documento resulta interesante por su aspecto jurídico y su clara inspiración y que denota la aplicación de la Cláusula Calvo.

A continuación transcribimos la circular que contiene el texto que aclara perfectamente el artículo 53 anteriormente mencionado:

**"Ministerio de Estado
Orizava, mayo 18 de 1965.**

Habiendo tomado en consideración el Emperador las dudas que se han suscitado, sobre la inteligencia que deberá darse a la fracción última del artículo 53 del Estatuto, S.M. se ha servido declarar, que la calidad de mexicano, atribuida a los extranjeros que adquieran propiedad territorial en el Imperio no incluye la privación de la nacionalidad propia del individuo, y solamente resuelve que el adquirente, sea cual sea su título será considerado como mexicano en todo lo concerniente a las obligaciones, servicios y gravámenes que en cualquier manera puedan afectar la propiedad; pues respecto de ellos y sus accidentes, el adquirente no tendrá otros, ni más derechos, que los que tendría un mexicano.

Por el Emperador, El Ministro de Negocios Extranjeros, encargado del Ministerio de Estado, Ramírez"(13).

Aquí si podemos afirmar categóricamente que no se trata de un documento que pretenda premiar al extranjero otorgándole la nacionalidad, sino que por el contrario, que este no puede ni tiene más o menos derechos que los que le corresponden a un mexicano derivados de la adquisición de un bien inmueble.

Resulta curioso hacer notar lo que Núñez Escalante opina respecto a la proximidad de esta idea con la del propio jurista Carlos Calvo:

"La fecha de la Circular comparada con la fecha de la publicación hecha en París por Calvo, nos revelan que ninguno de los dos documentos sirvió de inspiración al otro, sino que como ha ocurrido muchas veces en las ciencias, en la filosofía y en el pensamiento jurídico, la necesidad de resolver los mismos problemas ha llevado a los estudiosos a encontrar separadamente pero en la misma época las mismas soluciones; de aquí que podamos decir que México tiene derecho a la paternidad de esta doctrina al igual que el argentino

(13) Citado por Núñez Escalante, Roberto. Op. cit. pág. 77.

Carlos Calvo"(14). De acuerdo con Núñez Escalante, el autor de dicha legislación fué el que para él debe ser considerado como una de los grandes juristas mexicanos, Don Teodoro Lares.

Posteriormente, se publicó el "Decreto sobre colonización y compañías deslindadoras promulgado por Manuel González el 15 de diciembre de 1883"(15) y que autoriza en su artículo 3° a que los extranjeros inmigrantes puedan adquirir dominio de tierras con las condiciones establecidas en dicho artículo y siguientes, mismo que lleva el afán de colonizar para incrementar el territorio nacional que años atrás durante el santanismo, se había visto mermado muy severamente con la pérdida de Texas en 1836 y de Nuevo México, Arizona, California, Nevada y Utah en 1847.

Nuevamente en el artículo 13 de dicho Decreto se le otorga la opción al extranjero de escoger nacionalidad. Asimismo el Artículo 24 permite que inmigrantes extranjeros constituyan empresa o compañía con las restricciones impuestas por el mismo artículo. Y por otro lado el artículo 26 dispone que dichas compañías deberán considerarse como mexicanas para todos los efectos legales. Se prohíbe expresamente la intervención de agentes diplomáticos extranjeros.

(14) Ibidem.

(15) Ibid. págs. 615 y 616.

Por otra parte, el artículo 67 de dicho ordenamiento ratifica la anterior disposición respecto a la prohibición para las corporaciones civiles de adquirir bienes raíces.

El 14 de mayo de 1901, el Artículo 27 Constitucional sufre nueva reforma y adición quedando el segundo párrafo como sigue:

"Las corporaciones e instituciones civiles, que no se encuentren en el caso expresado, podrán adquirir, y administrar, además de los edificios referidos, los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos, que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas, pero con sujeción a los requisitos y limitaciones que establezca la ley federal que el efecto expida el Congreso de la Unión"(16).

Dicha disposición es ratificada por el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, del 1° de diciembre de 1916.

De mucho interés resulta el Cuadragésimo Octavo párrafo de dicho mensaje que a la letra dice:

(16) Derechos del Pueblo Mexicano. Op. Cit. Pág. 632.

"En otra parte se nos consulta la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil de conseguir respecto de las sociedades, las que, por otra parte, constituyen como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República"(17).

Se ve nuevamente que la intención del legislador es la de proteger la soberanía del territorio nacional, austrayendo a los extranjeros de la protección de su país de origen.

No debemos olvidar por cierto, que con anterioridad a estas últimas reformas, se publicó la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886, que si bien no pertenece a las disposiciones del Artículo 27 Constitucional, sí es de importancia para nuestro estudio, ya que le otorga a los extranjeros los mismos derechos que los mexicanos con algunas restricciones y por otro lado, por primera vez en México, se establece un cuerpo especial de leyes referentes a la situación jurídica de los extranjeros.

(17) Ibid. pág. 638.

La disposición más importante en cuanto al tema que nos ocupa es el Artículo 31 de dicha Ley de Extranjería que dispone que "en la adquisición de terrenos baldíos y nacionales, de bienes raíces y buques, los extranjeros no tendrán necesidad de residir en la República, pero quedarán sujetos a las restricciones que les imponen las leyes vigentes; bajo el concepto de que se reputará enajenación todo arrendamiento de inmueble hecho a un extranjero siempre que el término del contrato exceda de diez años"(18).

Podemos percatarnos de la congruencia y consistencia de estas disposiciones con las que surgieron posteriormente en 1901 y 1916.

Existía una evidente intención por parte del legislador de dejar en muy claro que, tanto los mexicanos como los extranjeros, tienen los mismos derechos y obligaciones, y por lo tanto en la adquisición de bienes raíces, ambos se rigen por las mismas disposiciones, esto es, la Ley Mexicana.

Después de todo este somero panorama histórico-legislativo, pasemos ahora a analizar el Artículo 27 Constitucional que se refiere a nuestra problemática así como aquellas disposiciones (relacionadas con la tierra) que han surgido

(18) Pereznielo Castro, Leonel. "Derecho Internacional Privado". Colección textos jurídicos universitarios. México, 1984. Pág. 97.

de 1917 a la fecha.

2. Artículo 27 Fracción I de la Constitución Política de 1917

A manera de preámbulo, hemos de decir que para muchos el Artículo 27 es y ha sido uno de los preceptos de mayor importancia y trascendencia en la vida política de nuestro país.

Es un precepto que refleja lo que fué nuestra realidad nacional desde la colonización hasta la revolución de 1910 y avicina el programa revolucionario que dará aparentemente un punto final a la explotación.

Algunos consideran que este artículo es obscuro, confuso y que adolece de técnica jurídica. Quizá esto sea cierto, pero es también muy importante tomar en cuenta que es el resultado de diversas causas históricas que son también inexplicables y confusas. Tan es así que esto ameritaría todo un estudio complicadísimo que competaría más a un historiador o sociólogo que a un jurista.

Contiene los principios de la reforma agraria y el rescate, si así lo podemos llamar, de la propiedad de tierras y aguas y en forma muy especial, el surgimiento de una

nueva idea de la propiedad. En este artículo fué plasmado el esfuerzo y la lucha del pueblo mexicano por alcanzar y consolidar su libertad así como su independencia y soberanía.

La trascendencia de éste artículo fué tal, que el Constituyente aprobó este artículo en la madrugada del día en que fueron clausuradas las sesiones del Congreso. De aquí se puede desprender el porqué de los "defectos" que este artículo posee. Recordemos, el Constituyente tuvo que votar bajo una fuerte presión.

Veamos por ejemplo uno de los pasajes que se le dirige al Congreso Constituyente de 1916 en la presentación y debate de la 61a. Sesión Ordinaria, celebrada la tarde del jueves 25 de enero de 1917:

"(...)

El texto que proponemos, cada una de las fracciones, y en éstas, cada párrafo, cada frase y hasta cada palabra, tienen una importancia digna de atención: nada en dichas fracciones sobra, todo cuánto en ellas se consigne servirá para producir en la práctica los más benéficos resultados. Pero no queremos hacer demasiada larga la presente exposición. Esperamos que el H. Congreso Constituyente sabrá comprender y apreciar todo el valor de nuestro trabajo (...)"- (19).

(19) Derechos del Pueblo Mexicano. Op. Cit. Pág. 642.

Se percibe el estado de angustia, ansiedad y afán de perfeccionismo del legislador para lograr que este artículo plasmara la necesidad de la realidad histórica que vivía el país.

El proyecto redactó la fracción I prácticamente igual que como ahora la conocemos, e inclusive es uno de los pocos pasajes del Artículo 27 que a la fecha ha conservado la misma redacción, a pesar de las innumerables reformas que dicho Artículo ha sufrido.

Posteriormente, el Dictamen emitido respecto al anterior proyecto confirmó la redacción del artículo.

Así, y como consecuencia de dicho dictamen, se suscitó el Debate de la Sesión Permanente celebrada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917.

A pesar de ser de gran interés el texto de dicho debate; pues es de gran importancia para una auténtica comprensión de los razonamientos e inquietudes del legislador al redactar esta fracción I, no lo transcribimos en este momento a fin de no perder continuidad en la problemática que nos ocupa, y lo presentamos en forma íntegra al final del presente trabajo como Apéndice I.

De la lectura de dicho debate se desprende como fué difícil para la Comisión tomar una decisión respecto a la redacción de esta fracción primera.

Se desprende claramente que dicho precepto obedeció a una circunstancia histórica en concreto en donde el Derecho Internacional Público se encontraba apenas en sus albores.

Preocupaba altamente al legislador la soberanía del territorio nacional y la grandísima fuerza económica y política de otras naciones. La revolución había ya cargado con muchas vidas y el trago había sido muy amargo y costoso. Había que proteger al máximo el territorio nacional en beneficio del país.

Es por ello que más adelante nos ocuparemos de analizar el porqué la cláusula Calvo no tiene actualmente ninguna función práctica y ha quedado únicamente como un "slogán" político de soberanía nacional.

**a) Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27
Constitucional y su Reglamento.**

El 21 de enero de 1926 fué promulgada en el Diario

Oficial, (la mal llamada) Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución, siendo presidente el General Plutarco Elías Calles y posteriormente, el 29 de marzo del mismo año se publicó su Reglamento, mismo que sufrió algunas reformas posteriores.

El Artículo primero de la Ley Orgánica establece que:

"Ningún extranjero podrá adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, y de cincuenta en las playas, ni ser socio de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma franja"(21).

Podemos ver como este precepto amplía la prohibición a las sociedades mexicanas con socios extranjeros, pues evidentemente que dicha prohibición hubiera sido burlada fácilmente sin esta ampliación. Por lo tanto, resulta obvio que el constituyente debió haber insertado esta prohibición originalmente en el texto constitucional, sin embargo no lo hizo y esta Ley Orgánica (aún cuando desde un punto estrictamente legal, no le corresponde) viene a subsanar dicha omisión.

(21) Constitución Política (Andrade). Pág. 247.

El artículo segundo de la Ley Orgánica obliga a los socios extranjeros en sociedades mexicanas que adquieran el dominio de tierras o aguas, a satisfacer el mismo requisito que establece la Fracción I del Artículo 27; esto es, el convenio ante Relaciones Exteriores contenido en la ya mencionada Cláusula Calvo.

El Artículo 3° prohíbe que sociedades mexicanas que tengan 50% o más de su participación por extranjeros puedan poseer fincas rústicas con fines agrícolas.

El artículo 7° Fracción I del Reglamento es más específico al hablar no solo de posesión sino de adquisición.

Sin embargo, el Artículo 9° del Reglamento aclara que tratándose de este tipo de sociedades que se constituyeron con posterioridad al 1° de mayo de 1917 pero con anterioridad a la publicación de la Ley Orgánica, los extranjeros podrán conservar dicha representación hasta su muerte.

Y por otro lado el mismo artículo establece que tratándose de sociedades extranjeras que tengan participación en dichas sociedades, solo podrán conservar su participación

hasta el 49% y el excedente a enajenarse en diez años máximo desde la publicación de dicha Ley.

Sin embargo, no tratándose de fincas rústicas con fines agrícolas, podrán los extranjeros conservar dichos bienes hasta su muerte conforme al artículo 5°. El artículo 10° del Reglamento especifica que tratándose de extranjeros en sociedades mexicanas, éstos podrán conservar sus derechos por el tiempo en que subsista la sociedad de acuerdo a su escritura constitutiva.

En el Artículo 6° la Ley Orgánica se establece que cuando alguna persona extranjera tuviera que adquirir, por herencia o adjudicación, derechos cuya adquisición le estuviera prohibida, Relaciones Exteriores podrá otorgar permiso para que se haga la adjudicación y se registre la escritura respectiva, con la condición de que el interesado transmita los derechos así adquiridos a persona capacitada legalmente, en un plazo que no será mayor de cinco años a contar de la fecha de la muerte del autor de la herencia, o de la adjudicación.

El Artículo 11 del Reglamento permite que el plazo

mencionado anteriormente pueda ser prorrogado por Relaciones Exteriores, a su discreción, si considera que el bien no pudo enajenarse por causas ajenas al extranjero.

Por otro lado, el Artículo 8° habla de la sanción respecto a los contratos y actos celebrados contra la prohibición de la propia ley afectándoles de nulidad absoluta de pleno derecho. Posteriormente impone la obligación de rematar los bienes en caso de no cumplir con lo que disponen los artículos 4° y 6°.

El artículo 16 del Reglamento establece que serán los Tribunales Federales los competentes para declarar la nulidad mencionada en dicho artículo 8° a petición del Ministerio Público, el cual obrará por instrucciones de Relaciones Exteriores.

Finalmente, el Artículo 10 de la Ley establece que no se reputarán como enajenación de propiedades, los arrendamientos de inmuebles por término mayor de diez 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.

Respecto a las sanciones que se aplican a aquellos funcionarios que tienen facultades para intervenir en la transmisión de dominio de tierras, aguas o sus accesiones en la zona prohibida, el Artículo 1° del Reglamento establece lo siguiente:

"Los Notarios, Cónsules Mexicanos en el extranjero y cualesquiera otros funcionarios a quienes incumbe, se abstendrán, BAJO LA PENA DE PERDIDA DE OFICIO O EMPLEO, de autorizar escrituras u otros instrumentos en que se pretendan TRANSMITIR a INDIVIDUOS o SOCIEDADES EXTRANJERAS el dominio directo sobre tierras, aguas o sus accesiones en una faja de CIENTO KILOMETROS A LO LARGO DE LAS FRONTERAS Y DE CINCUENTA A LO LARGO DE LAS COSTAS, o conferir o transmitir A INDIVIDUOS o SOCIEDADES EXTRANJERAS cualquier interés o participación, como socios en sociedades mexicanas que tengan el dominio directo sobre tierras, aguas o sus accesiones en las fajas de referencia. LOS ENCARGADOS DE LOS REGISTROS PUBLICOS en toda la extensión de la República DEBERAN TAMBIEN ABSTENERSE, BAJO LA PENA DE PERDIDA DE EMPLEO, de hacer inscripciones de las escrituras o instrumentos arriba mencionados"

(22).

(22) Ibid. pág. 250.

Reviste gran importancia el Artículo Segundo del Reglamento, pues de él se desprende la obligación de insertar la Cláusula Calvo en las escrituras constitutivas de sociedades mexicanas que tengan socios extranjeros. Transcribimos a continuación dicho artículo, que a la letra dice:

"Los notarios, cónsules mexicanos 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 DESEEN 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 consigne 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 otra, y se entenderá que conviene en no invocar la protección de su gobierno, bajo la pena en caso de faltar a su convenio, de perder dicho interés o participación en beneficio de la nación.

Debiéndose SOLICITAR PREVIAMENTE TANTO PARA LA CONSTITUCION COMO EN CADA CASO DE ADQUISICION DE LOS BIENES DE REFERENCIA DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES el permiso que exige la Fracción I del Artículo 27 de la constitución, el cual se expedirá para que se haga uso de él dentro de un PLAZO DE 90 DIAS HABILES a partir de la fecha de su expedición.

(...)"(23).

Siguiendo la misma línea, el Artículo 3° del Reglamento dispone que:

"En general, en todos los casos en que se concedan a extranjeros, asociaciones y sociedades mexicanas, los permisos a que se refiere la Fracción I del artículo 27 de la Constitución, su Ley Orgánica y este Reglamento, los notarios y demás funcionarios que expresa el artículo 1° de este Reglamento, insertarán dichos permisos en las escrituras que autoricen, bajo la pena de pérdida de oficio; y los encargados del Registro Público, se abstendrán de inscribirlas, bajo la misma pena si no contienen la inserción expresada.

(23) Ibid. pág. 251.

De toda inscripción que se haga en los casos de que se trata, en el Registro Público, el encargado de éste dará aviso a la Secretaría de Relaciones dentro de los diez días siguientes"(24).

El Artículo 4° del Reglamento obliga a imprimir o grabar en forma expresa, lo que se refiere en el artículo 2° del Reglamento en los títulos o certificados de acciones, cuando la sociedad sea por acciones, para el efecto de que todo el que lo adquiriera quede entendido que acepta el citado convenio.

El Artículo 5° del Reglamento nos habla del deber con el que tienen que cumplir las Asociaciones y Sociedades Mexicanas constituidas anteriormente y propietarias de bienes raíces al transmitir, en su caso, a los extranjeros los títulos, y que por lo tanto adopten dicha cláusula en su contrato social. Esto mismo obliga en el caso de emisión de nuevos títulos o acciones.

(24) Ibid. pág. 252.

El mismo precepto obliga a las sociedades mexicanas previamente existentes y que tengan o puedan tener extranjeros. Por lo tanto, para adquirir cualquier inmueble, estas sociedades pedirán permiso a Relaciones Exteriores. Lo anterior está consignado en el Artículo 6° del Reglamento.

El Artículo 7° del Reglamento dispone lo siguiente:

"Las Sociedades Mexicanas constituidas para la adquisición de fincas rústicas con fines agrícolas, se sujetarán a las disposiciones siguientes:

I. No podrán llevar a cabo ninguna adquisición cuando el cincuenta por ciento o más del capital o interés social perteneciera a extranjeros;

II. Si la Sociedad fuere por acciones, éstas deberán tener el carácter de nominativas, pudiendo ser transmisibles por cesión ordinaria o por simple endoso, y no se registrará ninguna enajenación de acciones a favor de extranjeros ni las enajenaciones que se hicieron producirán efecto alguno, cuando en virtud de ellas el cincuenta por ciento o más de las acciones resulte ser de extranjeros"(25).

(25) Ibidem.

De este artículo se desprende una aparente contradicción con el precepto constitucional contenido en la Fracción IV del Artículo 27 Constitucional el cual establece que:

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

Finalmente, ¿puede una sociedad por acciones adquirir fincas rústicas con fines agrícolas?

De la Fracción IV del Artículo 27 Constitucional, el precepto es clarísimo y en todo caso tenemos tesis jurisprudencial, séptima época, Vols. 139-144, séptima parte, p.95, Amparo en revisión 3707/76, "Inmuebles San Juan", S.A. de C.V. 29 de julio de 1980, 5 votos, misma que a la letra dice:

(26) Constitución Política. Op. cit. pág. 32.

"SOCIEDADES MERCANTILES POR ACCIONES. CONSTITUCIONALMENTE ESTAN FACULTADAS PARA ADQUIRIR, POSEER O ADMINISTRAR FINCAS RUSTICAS CUANDO ESOS ACTOS SON INDISPENSABLES PARA SUS FINES SOCIALES. Una recta interpretación de la Fracción IV del Artículo 27 Constitucional conduce a concluir que la prohibición que establece la primera parte de este precepto en el sentido de que las sociedades mercantiles por acciones, no pueden adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, no es absoluta, toda vez que la segunda parte de ese precepto contempla diversas hipótesis en las que si es posible la adquisición, posesión y administración de tales inmuebles, como cuando las sociedades de estas clase se constituyen para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, entre los que se incluye, obviamente el avícola, situaciones en las que están facultadas para realizar esos actos en la extensión estrictamente necesaria para su objeto social"(27).

Nuevamente, la Suprema Corte de Justicia aclara "que no sea agrícola" por lo que evidentemente existe una contradicción respecto al precepto mencionado anteriormente.

Sin embargo la práctica nos demuestra que la disposi-

(27) La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984), Universidad Nacional Autónoma de México. México,, 1986. Pág. 2090.

ción que se aplica es la que se desprende de la Fracción IV del Artículo 27 Constitucional, pues Relaciones Exteriores no otorga permiso a una sociedad por acciones que desee adquirir una finca rústica con fines agrícolas, sin importar el porcentaje de la participación en el capital de la sociedad en cuestión.

Por otro lado el Artículo 8° del Reglamento establece lo siguiente:

"De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 1° de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución, las sociedades mexicanas constituidas para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos dentro de la zona prohibida, únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijará en cada caso; pero siempre con el previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores y conviniendo expresamente en que ninguna persona extranjera, física o moral, podrá tener participación social alguna o ser propietaria de acciones de la sociedad. Si por algún motivo, alguna de las personas mencionadas anteriormente, por cualquier evento llegare a adquirir

una participación social o a ser propietaria de una o más acciones, contraviniendo así lo establecido en el párrafo que antecede, se conviene desde ahora en que dicha adquisición será nula y por lo tanto, cancelada y sin ningún valor la participación social de que se trate y los títulos que la representen, teniéndose por reducido el capital social en una cantidad igual al valor de la participación cancelada.

Tratándose de Sociedades sin acciones, la cláusula antes citada deberá insertarse en las escrituras correspondientes en la siguiente forma: "Ninguna persona extranjera, física o moral, podrá tener participación social alguna en la sociedad. Si por algún motivo, alguna de las personas mencionadas anteriormente, por cualquier evento llegare a adquirir una participación social, contraviniendo así lo establecido en el párrafo que antecede, se conviene desde ahora en que dicha adquisición será nula y, por tanto, cancelada y sin ningún valor la participación social de que se trate y los títulos que la representen, teniéndose por reducido el capital social en una cantidad igual al valor de la participación cancelada"(28).

(28) Andrade. Op. cit. pág. 252bis.

No queremos dejar de mencionar el artículo 17 del Reglamento que si bien resulta caduco en la actualidad, pues ya no existen las llamadas "leyes de colonización", si resalta por su contradicción con la Fracción I del Artículo 27 Constitucional. Veamos lo que dicho artículo dispone:

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

I. Que la extensión del terreno no exceda de doscientas cincuenta hectáreas por cada individuo, si es de riego, ni de mil si es de otra clase;

II. Que la adquisición por el colono se haga expresamente bajo la condición suspensiva de que el adquiriente se nacionalizará mexicano dentro de los seis años siguientes a la fecha de adquisición.

Si la condición no llegare a realizarse, el Gobierno Federal ordenará la venta en remate público, de los bienes

de que se tratan a menos de que éstos fueren enajenados antes de los referidos diez años a favor de individuos o compañías capacitadas para adquirirlos.(29)

Citemos al Profesor Arellano García que al respecto opina que "este artículo viola la prohibición del Artículo 27 Fracción I puesto que dicha prohibición es absoluta. Si la condición que señala la Fracción II del Artículo 17 fuera suspensiva para permitir la adquisición de la propiedad cuando obtuviesen la naturalización, y no resolutoria para extinguir una propiedad que ya se adquirió no se atentaría contra la limitación constitucional en las zonas prohibidas."(30)

3. Decreto de 29 de junio de 1944

El siguiente cambio, y que representa un suceso de vital importancia para nuestro trabajo, es el Decreto del 29 de junio de 1944 ("el Decreto de 1944").

a) Antecedentes: (Decreto de Suspensión de Garantías).

La segunda guerra mundial estaba en toda su efervescen-

(29) Ibidem. Págs. 254 y 255.

(30) Arellano García Carlos. "Derecho Internacional Privado". Editorial Porrúa. México 1979. Pág. 426.

cia. México se encontraba en estado de guerra en contra de Alemania, Italia y Japón. En esas condiciones el Congreso de la Unión se encontraba en receso y la Comisión Permanente convocó a los miembros de dicho Congreso a un periodo extraordinario de sesiones, en el cual serían tratados únicamente los puntos acordados por el entonces presidente de la República, Manuel Avila Camacho, de conformidad con el Consejo de Ministros tal como está previsto en el Artículo 79 Constitucional en su Fracción IV. Dicha convocatoria se publicó en forma de decreto en el Diario Oficial el 27 de mayo de 1942.

Fué así como el Congreso de la Unión aprobó la ley que faculta al Ejecutivo de acuerdo a lo dispuesto por la Fracción VIII del Artículo 89 de la Constitución, para declarar el estado de guerra entre México y las denominadas "naciones del eje". Esta declaración se publicó el 2 de junio de 1942.

En esa misma fecha, y por separado, fué que se publicó el Decreto de Suspensión de Garantías expedido por el Congreso de la Unión de acuerdo a lo previsto tanto por el Artículo primero como por el 29 de la Constitución.

Sin embargo, y como bien expone Burgoa, atendiendo al contenido de la Ley Reglamentaria del Decreto mencionado y a

la reglamentación formulada respecto al artículo primero de dicha Ley, "la suspensión de garantías individuales tuvo una extensión mucho mas restringida que aquella que se desprende del primer precepto del decreto mencionado."(31)

Y es que el citado Decreto en su artículo primero prevenía la suspensión de la mayoría de las garantías individuales, incluyendo las consignadas en los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Sin embargo, solo por un tiempo muy pequeño de 11 días, tuvo vigencia esa suspensión tan extensiva, misma que vino a ser totalmente restringida por la citada Ley Reglamentaria del Decreto.

Burgoa insiste en este punto y dice que "de haber subsistido tal situación, que implicaba la desaparición transitoria, pero casi absoluta del medio garante de la legalidad, habría sobrevenido el caos o, al menos, se habrían cometido serios abusos por parte de las autoridades"(32).

Pero, ¿cual fué el auténtico motivo que orilló al Congreso a decretar la suspensión de garantías, si en realidad

(31) Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa, S.A. México 1983. Pág. 215.

(32) Ibidem.

nuestro país jamás empleó sus fuerzas armadas para que actuaran en el frente?. La declaración de guerra hecha por México fué mucho más formal que real.

Sin embargo, veamos lo que expone el considerando primero del Decreto de 1944 y que seguramente fué la causa principal que motivó al Congreso a suspender las garantías individuales.

"Con motivo del estado de guerra de México con Alemania, Italia y Japon, fundado en la notable afluencia de capitales procedentes del exterior que al huir de sus países por las restricciones derivadas de la misma guerra, pueden emplearse con facilidad en adquisiciones y acaparamientos de determinados inmuebles y empresas agrícolas, ganaderas, forestales, industriales y comerciales, con perjuicio de la conveniente distribución de la propiedad territorial y de la debida participación de los mexicanos en el desenvolvimiento económico de la República"(33).

Como podemos ver no era que México estuviera en guerra, sino que más bien era presa fácil de los extranjeros que huían de sus países en los que efectivamente había gue-

(33) Arellano García, Carlos. Op. cit. Pág. 426.

rra. Finalmente, lo que se quiso evitar, fué un acaparamiento de los extranjeros de la propiedad privada mexicana. Es por ello que esta situación vino a reforzarse por el Decreto de 1944 como veremos a continuación.

b) Decreto de 1944.

El artículo 5° del Decreto de 1942 autoriza al Ejecutivo de la Unión para legislar en los distintos ramos de la Administración Pública, y en ejercicio de dichas facultades expide un decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes a extranjeros y sociedades mexicanas que tengan o tuvieran socios extranjeros.

Si al suspenderse las garantías en 1942 la preocupación del legislador era evitar el advenimiento de extranjeros que vinieran a apoderarse de los bienes de la Nación, es evidente que este Decreto de 1944 lo que viene a hacer, no es otra cosa que reforzar dicha preocupación.

Veamos las disposiciones de este decreto comenzando por el artículo primero que a la letra dice:

"Artículo 1°-Durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretada el 1° de junio de

1942, los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros sólo podrán, mediante permiso que previamente y en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores:

a).-Adquirir negociaciones o empresas, o el control sobre ellas, de las ya existentes en el país, que se dediquen a cualquier actividad industrial, agrícola, ganadera, forestal, de compraventa, o de explotación, con cualquier fin de bienes inmuebles rústicos o urbanos, o de fraccionamiento y urbanización de dichos inmuebles;

b).-Adquirir bienes inmuebles destinados a alguna de las actividades señaladas en el inciso anterior;

c).-Adquirir bienes raíces, ya sean urbanos o rústicos, cualquiera que sea la finalidad a que se dediquen;

d).-Adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones a que se refiere la fracción I del artículo 27 constitucional;

e).-Adquirir concesiones de minas, aguas o combustibles minerales permitidas por la legislación ordinaria.

Para los efectos de éste Decreto, se asimila a las adquisiciones a que se refieren los incisos a), b), c) y d), el arrendamiento por más de diez años y los contratos de fideicomiso en que el fideicomisario sea alguna de las personas a que se refiere el primer párrafo."(34)

Es de gran importancia lo que establece el párrafo primero de este artículo pues será motivo de mucha discusión y polémica. ¿Este decreto se encuentra actualmente en vigor? Esta pregunta ha sido planteada por teóricos, juristas, notarios y abogados habiendo diferentes opiniones al respecto.

Es muy claro el párrafo primero al decir que "durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretada el 1° de junio de 1942". Por lo tanto se entiende que al levantarse las garantías este se vería abrogado.

Por otro lado, destaca que el legislador omitió a las personas morales extranjeras, misma que obedece más a una deficiente técnica jurídica que a una tácita autorización, como lo veremos posteriormente en este trabajo.

Destaca también que el legislador asimiló como adquisición de inmuebles los arrendamientos por más de diez años y los fideicomisos.

Recordemos la excepción a esta disposición plasmada en el Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Fracción 1 del Arti-

(34) Diario Oficial de la Federación, Viernes 7 de julio de 1944. Pág. 3.

culo 27 Constitucional que dispone que cuando dichos arrendamientos fueren por más de diez años pero los inmuebles arrendados fueren estrictamente necesarios para los establecimientos o servicios del objeto industrial minero, petrolero u otro no agrícola de la empresa, entonces estos actos no se considerarán como adquisiciones de inmuebles.

El artículo 1° del Decreto de 1944 se refiere a la adquisición de inmuebles; pero veamos ahora el artículo 2° que se refiere a la constitución o modificación de sociedades mexicanas.

"Artículo 2°.-Asimismo y, durante el período a que se refiere el artículo anterior, será necesario el permiso previo que en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores:

I.-Para la constitución de sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros que se dediquen a alguna actividad o adquisición de las comprendidas en el artículo 1°;

II.-Para la modificación o transformación de las sociedades mexicanas ya existentes o que en lo futuro se constituyan y que tengan las características señaladas en el inci-

so anterior especialmente cuando por ellas;

a).-Se substituyan socios mexicanos por socios extranjeros;

b).-Se varíe en cualquier forma el objeto social.

III.-Para concertar operaciones de compra venta de acciones o de partes de interés por virtud de la cuales pase a socios extranjeros el control de alguna de las empresas a que este artículo se refiere."(35)

Cabría hacerse la pregunta, después de leer éste artículo y aceptando además que el decreto este en vigor, de que ¿porqué Relaciones Exteriores exige permiso para constituir una empresa mexicana con cláusula de exclusión de extranjeros?

Sin embargo dejemos esta incógnita para nuestro último capítulo en donde analizaremos esta problemática.

Pasemos ahora al artículo 3° del Decreto que concede ciertas facultades a Relaciones Exteriores:

(35) Ibidem.

"ARTICULO 3°.-La Secretaría de Relaciones Exteriores, tendrá la facultad discrecional de negar, conceder, o condicionar los permisos a que se refieren los artículos anteriores según estime que con su otorgamiento se contrarían o nó las finalidades perseguidas por este decreto, expuestas en los considerandos del mismo.

En caso de otorgamiento de tales permisos se observarán además, los requisitos siguientes:

I.-Para que los extranjeros puedan efectuar alguna de las adquisiciones a que se refiere el artículo 1° deberán acreditar:

a).-Que tienen en el país la principal fuente de sus negocios o inversiones y una residencia suficiente que acredite su radicación en él. Este requisito no regirá en casos de adquisición por herencia.

b).-Que no tienen impedimento legal, de acuerdo con las disposiciones de la Ley relativa a Propiedades y Negocios del Enemigo;

c).-Que si se trata de adquisición de predios rústicos, la superficie de terreno no exceda de la señalada por

el Código Agrario vigente, para la propiedad agrícola inafectable siempre que, a juicio de la propia Secretaría de Relaciones Exteriores no se trate de acaparamientos o de adquisición fraccionada por una o varias personas en términos de hacer factible la explotación de mayores superficies dentro de una misma unidad o interés;

d).-La observancia de los demás requisitos aplicables fijados por la Legislación Ordinaria.

II.-Los requisitos señalados en la fracción anterior, excepto el determinado en el inciso a), regirán también para las adquisiciones a que se refiere el artículo 1° y que se pretendan efectuar por sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros.

III.-Los permisos a que se refieren los artículos 1° y 2°, tratándose de sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros podrán ser condicionados en cuanto a su expedición y validez, a los requisitos especiales siguientes:

a).-Que los nacionales participen en el capital social cuando menos en un 51% y dicha participación se mantenga en condiciones de poderse verificar en cualquier momento dado;

b).-Que por lo menos la mayoría de los socios administradores sean mexicanos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores dispensará del cumplimiento de los requisitos a que aluden los incisos a) y b) de esta fracción a las empresas que se organicen para el establecimiento en el país de una nueva explotación industrial"(36).

Resalta de manera especial la fracción III, pues en su inciso a) establece una de las normas que más controversia iba a tener en la inversión extranjera en México. Esta disposición da a Relaciones Exteriores la facultad de llevar el control de la inversión extranjera la cual nunca deberá exceder del 49%.

¿Compete a Relaciones Exteriores regular la inversión extranjera? ¿No debieron ser éstas, facultades temporales otorgadas en un momento histórico de inseguridad nacional? ¿Hasta donde se ha excedido Relaciones Exteriores amarrándose férreamente a esta disposición?

Incógnitas como éstas serán planteadas y resueltas,

(36) Ibidem.

conforme a nuestro punto de vista, en momentos posteriores de este trabajo, sin embargo, llamamos la atención respecto a estas problemáticas que, como veremos más adelante, han causado grandes estragos e incertidumbres jurídicas, mismas que han sido resueltas más desde un punto de vista político-administrativo, que estrictamente legal.

Resulta de gran interés el artículo cuarto del Decreto, pues consagra la muy conocida "cláusula de exclusión de extranjeros" que ya había sido impuesta, según vimos anteriormente en el artículo octavo de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

"Artículo 4º.-Las sociedades mexicanas ya existentes o que en lo futuro se establezcan y que se dediquen a alguna de las actividades o adquisiciones a que se refiere el artículo 1º, no serán consideradas como sociedades que tengan o puedan tener socios extranjeros si satisfacen los requisitos siguientes:

a).-Que en sus correspondientes escrituras o estatutos obre la cláusula de exclusión de extranjeros a que se refiere el artículo 8º del Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 constitucional, previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

b).-Que las adquisiciones a que se refiere el artículo 1° se efectúen mediante el permiso que en cada caso otorgue la propia Secretaría.

Tales sociedades no podrán organizarse, transformarse o modificarse en condiciones de hacer posible la existencia de socios extranjeros, ni formar parte de sociedades que tengan o puedan tener socios extranjeros"(37).

Estas son las consideradas sociedades absolutamente mexicanas, y por ello volvemos a insistir, ¿porqué pedir permiso a Relaciones Exteriores? Pero no nos adelantemos y continuemos con nuestro análisis histórico.

De menor importancia son los siguientes artículos aunque consignan todas las sanciones y facultades de Relaciones en caso de contravenir con lo dispuesto en este Decreto.

Por ejemplo el artículo 5° habla de que los actos que contravengan estas disposiciones no producirán efecto alguno.

El artículo 6° menciona la responsabilidad y sanción

(37) Ibid. pág. 4.

en contra de los notarios o jueces que participen en estas transacciones y el séptimo consagra el delito en caso de falsas declaraciones u ocultación del carácter de extranjero, etc.

Entremos ahora a la ya trilladísima problemática de si este Decreto de 1944 está o no en vigor.

Para ello tenemos que acudir al decreto que levantó la suspensión de garantías decretada el 1° de junio de 1942. Transcribimos a continuación los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5° y 6° por considerar que son de gran importancia respecto a la problemática que nos ocupa.

"Artículo 1°.-A partir del día primero de octubre se levanta la suspensión de garantías decretada el primero de junio de 1942 y se restablece, por lo tanto, el orden constitucional en toda su plenitud.

"Artículo 2°.-Quedan sin efecto: la Ley de Prevenciones Generales, de 11 de junio de 1942; la Ley Reglamentaria de su artículo primero, de 9 de septiembre de 1942; las demás dictadas reformando las anteriores y, en general, las disposiciones expedidas por el Ejecutivo en ejercicio de la facultad contenida en el artículo tercero del decreto del

Congreso de la Unión, de primero de junio de 1942.

"Artículo 3°.-Se exceptúa de lo dispuesto en el artículo anterior, la fracción sexta del artículo primero del decreto de 24 de agosto de 1944, la cual, sin las restricciones contenidas en su párrafo tercero, se incorpora a la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 31 de diciembre de 1941, en substitución del artículo 51.

"Artículo 4°.-Se ratifican y declaran vigentes las disposiciones dictadas por el Ejecutivo, durante el período de emergencia en materia hacendaria.

"Artículo 5°.-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 cuarto y quinto del decreto de primero de junio de 1942, para legislar en todos los ramos de la Administración Pública, salvo las disposiciones expedidas con vigencia limitada en la emergencia, o en aquellas cuyo texto aparezca declarado que se basaron en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales.

"Artículo 6°.-Se ratifican con el carácter de leyes las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante la emergen-

cia relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica, quedando encomendado su cumplimiento a la dependencia federal competente, en los términos establecidos por la Ley de Secretarías de Estado"(38).

Aquí es sobre todo importante el artículo sexto pues expresamente se están ratificando como leyes las disposiciones relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica. El término es, sin lugar a dudas, ambiguo. Pero por otro lado se ve claramente que el Decreto si fué específico en sus artículos 2, 3, 4 y 5 transcritos anteriormente. ¿Porqué no habría de serlo respecto al Decreto de 1944?

Como ya dijimos, en esto hay opiniones encontradas veamos por ejemplo lo que opina al respecto Arellano García:

"No hubo una determinación expresa que en especial se refiera al Decreto de 29 de junio de 1944 pero, es indudable que el artículo 6° reiteró la vigencia en lo general de dicho Decreto puesto que el Decreto de 1944 se relaciona con la intervención del Estado en la vida económica puesto que precisamente los diversos considerandos que motivaron el Decreto de 29 de junio de 1944 se refieren a la intervención

(38) Diario Oficial de la Federación. Viernes 28 de diciembre de 1945.

del Estado en la vida económica. Es verdad que inicialmente el referido Decreto de 1944 tuvo una vigencia transitoria limitada al tiempo que permaneciera en vigor la suspensión de garantías decretada el 1° de junio de 1942, pero, no menos cierto es que esa vigencia transitoria se prolongó en virtud del Decreto que levantó la suspensión de garantías en general pero que, en particular ratificó la continuidad de vigencia del Decreto de 1944. Consecuentemente nosotros nos inclinamos por sostener la vigencia del Decreto de 29 de junio de 1944"(39).

Una postura menos gobiernista y más jurídica es la del maestro Siqueiros que dice lo siguiente:

"Al terminar el estado de guerra y mediante Decreto promulgado por el Ejecutivo Federal de 28 de septiembre de 1945, se restablecieron las garantías individuales quedando sin efecto los decretos dictados en uso de la facultades extraordinarias. Sólomente subsistieron, en los términos del Artículo 6° del mencionado decreto, aquellas disposiciones relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica del país. Mediante una extensiva interpretación, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha estimado que el De-

(39) Arellano García. Op. cit. Págs. 431 y 432.

creto de 29 de junio de 1944 afecta la "vida económica del país" y en cumplimiento del mismo ha seguido ejerciendo las facultades que le fueron otorgadas"(40).

Por otro lado y haciendo hincapié en este problema, el maestro Siqueiros afirma que "no obstante que numerosos estudios, suspiciados algunos por la Barra Mexicana de Abogados, han demostrado la falta de vigencia e inconstitucionalidad del Decreto de 29 de junio de 1944, los notarios, abogados y particulares en general, impulsados por motivaciones prácticas, no impugnan en juicio de amparo la intervención de Relaciones Exteriores y aceptan fácilmente las limitaciones y normas que va señalando dicha dependencia federal. Sin embargo, en las ocasiones en que la Suprema Corte de Justicia ha tenido oportunidad de examinar la constitucionalidad del mencionado Decreto, (...) ha concedido la protección de la justicia federal a las empresas quejosas, declarando que el citado Decreto no se encuentra en vigor (más adelante hablaremos del amparo a que se está refiriendo el maestro Siqueiros).

"Con el temor de que la Suprema Corte de Justicia continúe esta trayectoria de ejecutorias hasta integrar las que

(40) Siqueiros, José Luis. "Síntesis del Derecho Internacional Privado". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1971. Pág. 95.

se requieren para establecer tesis jurisprudencial, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha modificado el "formato" impreso de sus permisos, fundando tales autorizaciones en los términos de la fracción VII del artículo 3° de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado"(41).

Como podemos ver, pesa mucho más, en cuanto a una interpretación jurídica, la opinión de la Suprema Corte de Justicia que las atribuciones que autónomamente se otorga así misma la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Antes de hablar de otras disposiciones jurídicas que siguieron a este Decreto de levantamiento de garantías, veamos la tesis que sostiene la Suprema Corte en virtud del amparo promovido por Química Industrial de Monterrey, S.A.

c) Amparo. Química Industrial de Monterrey.

Por ser un antecedente único, la transcripción íntegra de la ejecutoria del amparo en revisión 507/62 de Química Industrial de Monterrey, S.A. del 20 de septiembre de 1962 se encuentra al final del presente trabajo como Apéndice II.

(41) Ibid. Pág. 96.

"SOCIEDADES, CONTROL DE LA NACIONALIDAD DE SUS SOCIOS, POR LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES(42).-El control a que se sujeta a las sociedades mercantiles, según los artículos 1o. y 2o. del Decreto de 29 de junio de 1944, es puramente transitorio y se constriñe al tiempo en que permaneciera en vigor la suspensión de garantías decretada el 1o. de junio de 1942. Por lo que, tomando en cuenta que el Decreto de 1o. de octubre de 1945, que levantó dicha suspensión de garantías y que derogó totalmente el Decreto de 29 de junio de 1944, puesto que en el artículo 5o. del de 1945 se dice que "No se ratifican las disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia o aquellas de cuyo texto aparece declarado que se basaron en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales", debe resolverse que la Secretaría de Relaciones Exteriores carece de facultades para aplicar el mencionado decreto de 29 de junio de 1944, por carecer de vigencia.

Amparo en revisión 507/62.-Química Industrial de Monterrey, S.A.-20 de septiembre de 1962.-Unanimidad de 4 votos.-Ponente: José Rivera Pérez Campos"(43).

4. Comisión Intersecretarial

Regular la inversión del capital extranjero era la in-

(42) Semanario Judicial de la Federación, 6a. Epoca, Vol. LXVI, 3a. parte. Págs. 25 a 35.

(43) Ibidem.

tención del Decreto de 1944 y por lo tanto quien iba a encargarse de ese control sería la Secretaría de Relaciones Exteriores. Si bien en materia de política internacional, Relaciones Exteriores se revelaba como una membrana del Ejecutivo de gran importancia, por otro lado, por lo que se refería a el control de los particulares, en este caso de los extranjeros, esta tenía muy poca importancia y poder.

Ya sea por intereses particulares o por matices de carácter político, el departamento jurídico de Relaciones Exteriores tenía que adquirir fuerza.

No había la menor duda de que la Suprema Corte había sido tajante en cuanto a la no vigencia e inconstitucionalidad del Decreto de 1944. Había que desalentar a los particulares a que promovieran juicios de amparo en contra de Relaciones Exteriores; había que modificar el origen de las facultades; había de hacerse más fuerte a base de juicios meramente administrativos, ignorando toda técnica y orden jurídico plasmado en la Constitución. Pero así habría de ser la historia de Relaciones Exteriores que, como veremos en todo el transcurso de esta investigación, se ha adjudicado facultades de dudosa aplicación.

Es así como después del levantamiento de la suspensión

de garantías había que regular lo establecido en el Decreto de 1944 y evitar cualquier duda respecto a la validez de dicho Decreto. Fué así como nació la Comisión Intersecretarial, que con el objeto de coordinar las disposiciones legales relativas a la inversión extranjera y por lo tanto, la nacionalidad, ésta fué creada mediante un acuerdo publicado en el Diario Oficial del 23 de junio de 1947. Se ratificó la validez del Decreto de 1944 aunque debilitó, en cierta manera y quizá, con cierta suspicacia, la fuerza y poder de Relaciones Exteriores.

Para darnos una idea de cual fué la intención al crear esta Comisión, transcribimos a continuación el mencionado acuerdo:

"Acuerdo por el cual se crea una Comisión Intersecretarial para coordinar la aplicación de las disposiciones legales aplicables a inversión de capitales nacionales y extranjeros:

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice:
Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

ACUERDO a las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Economía y

de Agricultura y Ganadería.

"Considerando que el desarrollo de la economía del país exige una política coordinada entre las diversas dependencias del Ejecutivo, en relación con la inversión armónica de capitales nacionales y extranjeros;

"Considerando que para lograr esa coordinación se requiere que el control que las leyes vigentes atribuyen a diversas Secretarías, se ejerza de acuerdo con un criterio uniforme, y con los elementos de juicio que pueda aportar la cooperación eficiente de las dependencias correspondientes del Ejecutivo:

"Considerando que resulta conveniente la creación de un órgano, que tenga por objeto el estudio sistemático y constante, así como la resolución adecuada de los problemas que cada Secretaría de Estado corresponden de acuerdo con los artículos 2º, 87 y 88 de la Ley de Población, la Ley Orgánica de la Fracción Primera del Artículo 27 de la Constitución, el reglamento de ésta, la Ley de Nacionalidad y Naturalización, el decreto de 29 de junio de 1944, para la adquisición de bienes por extranjeros y por Sociedades mexicanas que tengan o tuvieren socios extranjeros y el artículo 251 de la Ley General de Sociedades Mercantiles;

"Considerando que es el deseo del Gobierno de la República y, por consiguiente, será función de ese órgano intersecretarial, el mantener el equilibrio justo y conveniente entre el capital nacional y el extranjero en las inversiones en la República;

"Con apoyo en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las disposiciones legales citadas en el considerando tercero, he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO:

"PRIMERO.-Se crea una Comisión Mixta Intersecretarial de seis miembros, integrada por un representante de la Presidencia de la República y por uno de cada una de la Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Economía y de Agricultura y Ganadería.

"SEGUNDO.-El representante de la Presidencia de la República presidirá la Comisión.

"TERCERO.-La Comisión deberá, cada tres meses o antes si las circunstancias así lo ameritan, comunicar a las Secretarías que integran la Comisión, cuáles son las normas

generales que habrán de seguir en la aplicación de las disposiciones legales mencionadas en el considerando tercero que a cada una de ellas corresponda, con respecto a la inversión de capitales extranjeros dentro del territorio nacional.

"CUARTO.-La Comisión tendrá amplias facultades para revisar, de acuerdo con los resultados de la experiencia, las normas generales que haya establecido con anterioridad.

"QUINTO.-En el desempeño de sus labores, la Comisión podrá solicitar informes y datos de todas las dependencias del Ejecutivo, así como consultar a las instituciones privadas que juzgue conveniente.

"SEXTO.-Las decisiones de la Comisión se adoptarán por unanimidad. En caso de divergencia de criterio resolverá en definitiva el Presidente de la República.

"SEPTIMO.-El presente acuerdo entrará en vigor en la fecha de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación"(44).

Podemos ver como había una intención de que las facultades de Relaciones Exteriores se diseminaran un poco y que no fuera ésta la única que coordinara la aplicación de las normas en materia de inversión de capitales nacionales y extranjeros.

Este Acuerdo no ha sido a la fecha derogado, sin embargo, de facto, esta Comisión Intersecretarial no opera en la actualidad, inclusive solo funcionó del 3 de septiembre de 1947 al 5 de octubre de 1953.

La Comisión elaboró doce normas generales en relación con la materia. Evidentemente que su participación fue irregular y esporádica, situación que fué perfectamente aprovechada por Relaciones Exteriores, que como dice el maestro Siqueiros, ésta, "a iniciativa propia o de otras dependencias del Ejecutivo, continúa aplicando rigurosamente el Decreto de 1944, estableciendo pautas y limitaciones cada vez más severas en el otorgamiento de sus permisos. En uso de las facultades discrecionales que le concede el artículo 3° del multicitado decreto y atendiendo en unas ocasiones a la protección de altos fines de seguridad interior y en otros casos a la protección de ciertos campos de la actividad económica, ha fijado gradualmente la lista de aquellas actividades donde se requiere una participación mínima de cincuen-

ta y uno por ciento del capital mexicano y es menos deseable la inversión extranjera"(45).

No queremos extendernos demasiado en las doce normas emitidas por la Comisión Intersecretarial, sin embargo si consideramos que su contenido es importante pues vino a regular muchos aspectos relativos a la injerencia de los extranjeros, tanto en bienes raíces como en sociedades.

En forma resumida exponemos a continuación el contenido de dichas 12 normas:

PRIMERA.-Se refiere a la interpretación del artículo 3° fracción I inciso a) del decreto de 29 de junio de 1944.

SEGUNDA.-Interpretación del artículo 3° fracción III inciso A del mismo decreto.

TERCERA.-Esta adiciona la lista de actividades en que se exige que un 51% como mínimo de capital mexicano esté presente en las empresas de transportes aéreos.

CUARTA.-Regula la transmisión de propiedad de acciones

(45) Siqueiros, José Luis. Op. cit. Págs. 95 y 96.

que representan el capital mexicano mínimo en las sociedades en que este se exija.

QUINTA.-Trata del funcionamiento de las empresas extranjeras de acuerdo a la Ley General de Sociedades Mercantiles.

SEXTA.-Las empresas de la Industria Petrolera deberán contar con un mínimo de 51% capital mexicano, aumentando así la lista de empresas mexicanas con dicha condición de estructura de capital.

SEPTIMA.-Igual que la anterior, se adiciona a la lista las empresas cuya actividad principal sea la producción, compraventa y distribución de esencias, concentrados y jarabes de aguas gaseosas o sin gas.

OCTAVA.-Requisitos para los inmigrantes inversionistas.

NOVENA.-Regula la adquisición de bienes raíces a aquellas empresas que estuvieren obligadas a tener estructura de capital mayoritariamente mexicano.

DECIMA.-Empresas dedicadas al transporte marítimo deberán tener 51% de capital mexicano.

DECIMA PRIMERA.-Obligación de que las acciones de empresas con obligatoriedad de inversión mexicana mínima, de insertar en ellas el carácter de nominativas, ordinarias, derecho a voto sin restricción.

DECIMA SEGUNDA.-Industria Hulera 51% como mínimo mexicano.

Para el estudio que estamos realizando, destacan de manera especial las normas primera y segunda, pues están expresamente ratificando o confirmando la vigencia del Decreto de 1944 y por ende las facultades de Relaciones Exteriores.

5. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado

Relaciones Exteriores, como ya dijimos anteriormente, vió amenazadas sus facultades de acuerdo al Decreto de 1944 por los amparos otorgados a favor de algunas empresas, y antes de que hubiese tesis jurisprudencial respecto a la no vigencia de dicho Decreto, cambió inmediatamente su fundamento legal, respecto a sus facultades, olvidándose ya del Decreto de 1944 y aferrándose ahora a la fracción VII del artículo 3° de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958.

De esta forma Relaciones Exteriores modificó su formato de permisos fundándose en dicho precepto que otorga facultades a ella para:

"Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles ubicadas en el país; para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales o industriales especificadas, así como para formar parte de sociedades mexicanas civiles y mercantiles, y a éstas para modificar o reformar sus escrituras y sus bases constitutivas, para aceptar socios extranjeros y adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos"(46).

Esta ley totalmente administrativa, confirmó las facultades que, aparentemente, tenía Relaciones Exteriores a raíz del Decreto de 1944. No creó nuevas facultades en base a alguna nueva disposición. Se entiende que esta ley administrativa optaba por la vigencia de dicho Decreto y sin embargo, Relaciones Exteriores cambió su fundamento.

(46) Ibid. Págs. 96 y 97.

¿Si Relaciones Exteriores estaba muy segura de sus facultades conforme al Decreto de 1944, porqué cambia su fundamento en una ley que no hacía otra cosa que repetir sus facultades conforme a dicho Decreto?.

Son preguntas que dan lugar a la reflexión y que nos llevan a concluir que Relaciones Exteriores dá brincos con el afán de no perder facultades que, desde un punto de vista histórico, le atañen; pero que en la actualidad son de un gran cuestionamiento.

6. Decreto que otorga facultades a Relaciones Exteriores de 1970

Ahora analizaremos el Decreto por el que la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá conceder licencias o autorizaciones, relativas a la constitución o modificación del acta constitutiva o estatutos de sociedades que se citan, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 1970.

Transcribimos a continuación dicho decreto por considerarlo de relevancia en la problemática que nos ocupa.

"Presidencia de la República.

GUSTAVO DIAZ ORDAZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de su facultades que al Ejecutivo de la Unión concede la fracción I del Artículo 89 de la Constitución General de la República y con fundamento en la fracción VII del Artículo 3° de la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado, y

CONSIDERANDO:

"Que a fin de que el desarrollo del país se realice de acuerdo con la orientación que mejor satisfaga los intereses nacionales, es necesario que determinadas industrias básicas, que por tener ese carácter, representan gran importancia dentro de nuestra actividad económica, operen con participación preponderante de capitales pertenecientes a mexicanos y sean administradas con predominio también de ciudadanos mexicanos, sin que ello elimine la participación de los inversionistas extranjeros, los que podrán tener una proporción minoritaria en las actividades mencionadas, he tenido a bien dictar el siguiente

DECRETO:

"ART. 1o.-La Secretaría de Relaciones Exteriores, en el uso de las facultades que le otorga la fracción VII del artículo 3o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Es-

tado para conceder licencias o autorizaciones relativas a la constitución o modificación del acta constitutiva o estatutos de sociedades cuyo objeto sea el de establecer o desarrollar las siguientes industrias: siderúrgica, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio; y para otorgar permiso a dichas sociedades con el objeto de que adquieran negociaciones o instalaciones relativas a las expresadas industrias, deberá cuidar que se cumplan los requisitos que a continuación se indican:

"a) Que en el capital social exista una proporción mínima de 51% con derecho a voto en todo caso, suscrita por mexicanos o sociedades mexicanas que tengan cláusula de exclusión de extranjeros, o el porcentaje mayor que conforme a la escritura social se requiera para cualquier resolución relacionada con la operación de la sociedad.

"b) Para los efectos de la disposición anterior, cuando se trate de sociedades anónimas, el capital social deberá estar constituido por dos series de acciones; una exclusiva para accionistas mexicanos, debiendo constar en los títulos respectivos que no pueden ser transmitidos a extranjeros o sociedades mexicanas que no reúnan los requisitos indicados en el inciso a) de este artículo; y otra serie de libre circulación.

"c) La escritura social establecerá que la mayoría de los administradores será designada por los socios o accionistas mexicanos de la sociedad, y que estas designaciones deberán recaer en personas de nacionalidad mexicana.

"ART. 2o.-Cuando se trate de operaciones de adquisición de acciones o de participaciones en sociedades, por extranjeros, sociedades extranjeras o sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros, los permisos solamente podrán otorgarse por la Secretaría de Relaciones Exteriores cuando no se infrinjan las disposiciones contenidas en el Artículo 1o. de este Decreto.

"ART. 3o.-La sociedades constituidas y en operación a la fecha del presente Decreto, no serán afectadas por las disposiciones anteriores; pero si desean adquirir otras negociaciones o instalar nuevas unidades industriales de las mencionadas en el artículo 1o. de este Decreto, se requerirá el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que en caso de que esta resuelva concederlo, sólo podrá otorgarse mediante el cumplimiento de los requisitos previos para las nuevas sociedades.

"ART. 4o.-Las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares cuidarán del cumplimiento de lo previsto en

el inciso b) del artículo 1o. de este Decreto de las operaciones en que intervengan"(47).

Vemos como ya con la publicación de este Decreto, se ha olvidado definitivamente el Decreto de 1944, y ratifica las facultades otorgadas por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que volvemos a repetir, es una Ley puramente administrativa. Se ha olvidado el Decreto de 1944 no porque no esté vigente, sino porque su validez estaba en tela de juicio y era preferible encontrar otra fundamentación, sin embargo, el origen de todo está precisamente en dicho Decreto de 1944.

Después de todo este embrollo, podemos concluir que finalmente, se deduce que de todas las disposiciones anteriores el Poder Ejecutivo Federal consideró siempre que el Decreto de 1944 no quedó jamás abrogado, y que utilizó ese Decreto como la piedra angular para establecer las normas generales aplicables a inversiones extranjeras y determinar las políticas gubernamentales en materia de inversiones extranjeras hasta 1973, que como veremos, fué el año en que se promulgó la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, misma ley que terminará por dejarnos sumamente confusos respecto a las facultades de Rela-

(47) Andrade. Op. Cit. Pág. 262bis 9a y 9b.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

ciones Exteriores para otorgar ciertos permisos.

El argumento del poder Ejecutivo para sostener la vigencia del Decreto de 1944 fue que el mismo fué ratificado con carácter de ley en virtud de lo que manda el Artículo 6° del Decreto que levantó la suspensión de garantías, que como ya lo mencionamos, si se consideró que lo relativo a las disposiciones del Decreto de 1944 se relacionan con la intervención del Estado en la vida económica del país.

Pasaremos ahora a analizar la Ley de Inversiones Extranjeras que supone derogó todas las disposiciones legales o reglamentarias que se opusieron a la misma, dando por tanto unidad y congruencia a la reglamentación en lo que a inversión extranjera se refiere.

7. Ley de Inversiones Extranjeras

En el Diario Oficial de la Federación se publicó el 9 de marzo de 1973 la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que de acuerdo a su artículo transitorio primero entraría en vigor a los 60 días siguientes a la fecha de su publicación.

La constitucionalidad y el carácter federal de la ley, establecido en su artículo primero, se basan en la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio, otorgada en la fracción X del artículo 73 constitucional, y en la fracción XVI del mismo artículo por lo que se refiere a la condición jurídica de extranjeros.

Antes de pasar a analizar la ley de Inversiones Extranjeras recordemos que "(...) fué el Decreto de 1944 el que sirvió de base angular sobre la cual se trató de fundamentar la abundante legislación que restringió y controló a la inversión extranjera en México, y también fué este decreto de donde se derivaron las cambiantes políticas emanadas de las autoridades encargadas de su aplicación, principalmente la Secretaría de Relaciones Exteriores" (48).

Al entrar en vigor la Ley de Inversiones Extranjeras se creó un sentir general de que esta ley acabaría de una vez por todas con la incertidumbre jurídica y arbitrariedades provocadas por el Decreto de 1944 y que por fin se tendría una legislación, buena o mala, que englobara en un sólo documento todas las disposiciones dispersas sobre la inversión extranjera existentes hasta ese momento, y sobre todo,

(48) Ramos Garza, Oscar. "El Fideicomiso y la Ley de Inversiones Extranjeras". El FORO.-Órgano de la Barra Mexicana de Abogados. Sexta Época. Número 7, Octubre-diciembre 1976. México. Pág. 43.

aclararía y substituiría las normas emanadas del Decreto de 1944 cuya validez, interpretación y aplicación habian sido materia de constantes debates.

El artículo quinto transitorio dispone que "se derogan todas las disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a esta ley"(49).

Desgraciadamente, en dicho artículo transitorio no se hizo una enumeración de cuáles eran las disposiciones que se oponían a esta nueva ley. Surge el problema en consecuencia, de determinar si el Decreto de 1944 quedó comprendido dentro de las disposiciones derogadas, y para ello tendríamos que suponer, sin conceder, que dicho Decreto estaba en vigor, lo cual como ya explicamos, es muy discutible.

Al no hacerse esta especificación de las disposiciones derogadas por esta nueva ley se deja una vez más, y como es ya costumbre en nuestro sistema legal, la puerta abierta a futuras interpretaciones según la autoridad, el momento y el sujeto al que haya de aplicarse.

Es indudable que algunas de las disposiciones del De-

(49) Marco Jurídico y su Aplicación. Inversiones Extranjeras, Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, México, 1984. Pág. 59.

creto de 1944 se oponen de alguna manera a las disposiciones de la Ley de Inversiones Extranjeras, pero también es cierto que otras más la complementan o simplemente se refieren a otros aspectos distintos sobre el mismo punto.

Consideramos conveniente en este momento mencionar que en virtud de la incertidumbre que provocaba el hecho de que el Decreto de 1944 estuviera o no en vigor, aunque en la práctica las autoridades administrativas consideraban que sí, y sobre todo por la duda que surgió respecto de si dicho Decreto quedaba o no derogado por la nueva Ley de Inversiones Extranjeras, el Lic. Oscar Ramos Garza presentó una consulta oficial al Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras ("CNIE") sobre este punto para conocer su interpretación, y el cual nos permitimos transcribir a continuación:

"Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras
Secretario Ejecutivo. Av. Cuauhtémoc No. 80
Exp. 34-c/443
Exp. 34-c/443 00000066

México, D.F. a 6 de febrero de 1974.
Año de la República Federal y del Senado.

SR. OSCAR RAMOS GARZA
Paseo de la Reforma No. 76, 2º Piso
México, D.F.

Solicita usted, en su escrito de 24 de enero de 1974, que se le "indique si el Decreto de 29 de junio de 1944 ha

sido derogado por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera".

"Si se trata del Decreto de 29 de junio, publicado en el Diario Oficial el 7 de julio de 1944, debemos recordar que mucho se ha discutido si estaba o no vigente al promulgarse la Ley citada. En el supuesto afirmativo, podemos concluir que quedó abolido, a partir del 8 de mayo de 1973, en todas aquellas disposiciones que fueron substituidas por dicha Ley, en forma tal que su aplicación simultánea resultare incompatible.

"En consecuencia, para determinar si el Decreto de 29 de junio de 1944 se encuentra derogado, debe examinarse cada caso en concreto de aplicación a la norma jurídica correspondiente.

Atentamente,

Lic. Roberto L. Mantilla Molina.
FFN/gpl"(50).

Siendo consistentes con esta interpretación del Secretario Ejecutivo de la CNIE podemos concluir que, lamentablemente la Ley de Inversiones Extranjeras no vino a recoger ni a unificar todas las diversas normas desperdigadas en nuestra legislación en cuanto a inversión extranjera, por el contrario, creó un nuevo problema, es decir, el poder determinar, en cada caso en concreto, cuando alguna disposición esta en contra de la Ley de Inversiones Extranjeras o cuando simplemente la está complementando o se está refiriendo a otro aspecto de la misma situación.

(50) Ramos Garza, Oscar. Op. Cit. pág. 18.

La política mexicana sobre inversión extranjera que motivó la aprobación y posteriormente la publicación de la Ley de Inversiones Extranjeras fué claramente expuesta tanto en la exposición de motivos de dicha ley como en la comparecencia del Lic. José Campillo Sainz ante la Cámara de Senadores con motivo de la iniciativa de ley sometida a consideración del Poder Legislativo; dicha política se puede resumir como sigue:

- 1.-"La iniciativa de ley que hoy se somete a la consideración del Poder Legislativo tiene el propósito de cubrir un campo insuficientemente tratado en nuestro derecho positivo (...)"
- 2.-"La independencia política el rescate de los recursos naturales y aún el dominio exclusivo por parte de los nacionales de un país de ciertas actividades fundamentales, no bastan para asegurar una autonomía plena frente a los centros de decisión económica del exterior"
- 3.-"(...) la inversión extranjera ya no puede considerarse como expresión exclusiva de los intereses de los países en que se origina. Hay un consenso cada día más generalizado, que confiere al capital ex-

tranjero un papel complementario e invariablemente subordinado a las decisiones internas que, para su desarrollo, han tomado los países que la reciben".

- 4.-"la urgencia de multiplicar nuestra producción y de mejorar nuestros sistemas productivos, así como la de incrementar considerablemente las oportunidades de empleo nos indica también la conveniencia de mantenernos abiertos al capital y a los conocimientos foráneos e incluso promoverlos en aquellas actividades y bajo las condiciones que resulten provechosas".

- 5.-"la presente iniciativa no sólo tiende a regular la inversión extranjera, sino a promover y fortalecer la empresa mexicana".

- 6.-"(...) Serán bien recibidas aquellas inversiones extranjeras que estén dispuestas a asociarse con capital mexicano y a compartir con nosotros las tareas que demanda el desarrollo nacional. Que incorporen nuevas técnicas a la producción, absorban abundante mano de obra y coadyuven efectivamente a su mejoramiento; que contribuyan a la expansión re-

gional de nuestra economía, y nos hagan partícipes inclusive de sus propios mercados; que favorezcan nuestra balanza de pagos e incorporen el mayor número de materias primas y de componentes nacionales; que no reduzcan las posibilidades de crédito interno de las empresas nacionales y no impongan patrones de consumo innecesario capaces de distorsionar nuestro crecimiento y de intensificar sentimientos de frustración entre amplios sectores del país".

- 7.- "Las normas e instituciones que esta iniciativa propone establecer significan, en criterio del Ejecutivo, bases firmes para impulsar nuestro desarrollo y garantizar su autonomía.

"La regulación de las inversiones extranjeras tiene, por necesidad, un carácter evolutivo. Un mejor conocimiento de la estructura y comportamiento del capital foráneo, estudios más profundos sobre su participación en las distintas áreas de la actividad económica, permitirán, por los procedimientos previstos en esta ley, expedir las disposiciones reglamentarias que se consideren convenientes."

- 8.-"(...) ¿la inversión extranjera debe ser solo una manera de exportar, costeablemente, formas de poder y de dominación? ¿Debe estar regida exclusivamente por los intereses de los países que envían ese capital hacia países pobres? ¿Debe estar regida solamente por un deseo de lucro? O bien, ¿la inversión extranjera debe ir a los países en proceso de desarrollo como un instrumento que se ajuste a los objetivos que estos propios países se hayan trazado: como un instrumento que esté regulado por las normas de la justicia también, y de la cooperación internacional?"
- 9.-"(...) Queremos promover la inversión mexicana, porque sabemos que el desarrollo de México tiene que ser fundamentalmente el fruto de nuestro propio esfuerzo; pero además queremos promover la inversión mexicana porque deseamos ser los dueños de nuestro propio destino, y queremos que sean los mexicanos quienes estén en aptitud de tomar las decisiones que afecten a la vida económica de nuestro país".
- 10.-"Promoveremos la inversión mexicana a través de diversas maneras; en primer lugar, otorgándole segu-

ridad al empresario mexicano de que no se enfrentará a una competencia desigual con un empresario extranjero; y esto lo haremos delimitando los campos en que el capital extranjero puede venir a México a realizar sus actividades. En segundo lugar, le daremos seguridad sobre la forma y proporciones en que puede asociarse con el capital extranjero. En tercer lugar, protegeremos la empresa mexicana al establecer un control para la adquisición de extranjeros de empresas nacionales.

"El segundo objetivo de la ley es el de regular el capital extranjero. Tratamos de regularlo para que se subordine a nuestras leyes. Lo aceptaremos como un instrumento que venga a complementar, no a desplazar el ahorro y el esfuerzo de los mexicanos: lo aceptaremos en la medida en que se ajuste a nuestra ley, y en que contribuya a la realización de los objetivos y políticas que hemos trazado a nuestro desarrollo".

A continuación y de una manera muy breve pasaremos a analizar los aspectos más relevantes para efectos de este estudio de la Ley de Inversiones Extranjeras.

(i) La Ley de Inversiones Extranjeras considera inversión extranjera no sólo aquella que realicen personas de nacionalidad extranjera, sino también la que efectúen empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan la facultad de determinar su manejo. (artículo 2°).

(ii) La Ley equipara a la inversión mexicana la que efectúen los extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrado, salvo cuando, por razón de su actividad, éstos se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior. (artículo 6°).

(iii) Se señalan los campos que están reservados de manera exclusiva al Estado, y en los cuales no se permite la intervención de los particulares, ni extranjeros, ni mexicanos; se señala asimismo los campos reservados de manera exclusiva a los mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros y aquellos campos en los que la participación mexicana debe ser superior al 51%.

Se señala que todos aquellos campos no regulados, estarán sujetos a la norma de que el capital extranjero sólo podrá participar hasta un 49%. (artículos 4° y 5°).

Respecto al punto en estudio consideramos importante señalar que esta norma no es rígida, ya que si esto fuera así se convertiría en un obstáculo y no en un instrumento para el desarrollo. Es por ello que se creó la CNIE que tendrá a cargo ir regulando esta política, y tendrá facultades para aumentar o disminuir el porcentaje del 51-49% de acuerdo con las circunstancias particulares de cada región económica, rama de actividad o inclusive en algún caso en concreto que redunde en beneficio del país.

(iv) Se recoge en esta ley el principio contenido en el Artículo 27 Constitucional sobre bienes inmuebles, se establece que los extranjeros que adquieran bienes en la República, aceptan, por ese mismo hecho, en no invocar la protección de su gobierno, bajo la pena de perderlas en caso de faltar a ese compromiso. (artículo 3°).

Respecto a este punto, consideramos de importancia destacar el hecho de que se establece que basta que los extranjeros adquieran bienes para que se entienda que aceptan considerarse como mexicanos respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su gobierno; en ningún momento se menciona que los extranjeros deban acudir a Relaciones Exteriores a hacer este convenio como se estatuye en el Artículo 27 Constitucional.

Sin embargo, en el artículo 7° de la Ley de Inversiones Extranjeras al hablar de que los extranjeros, las sociedades mexicanas con artículo 2° no pueden adquirir inmuebles en "zona prohibida" se señala que las personas físicas extranjeras podrán adquirir el dominio sobre tierras y aguas previo permiso de Relaciones Exteriores y la celebración del convenio a que se refiere la fracción I del Artículo 27 Constitucional.

Aparentemente en este artículo se trata de subsanar el "error" que se cometió en el artículo 3°, ya que en ningún momento en este último se indica que se debe acudir ante Relaciones Exteriores a hacer el convenio respectivo. Sin embargo este "error" no es subsanado del todo ya que el artículo 7°, en su parte conducente sólo se refiere a los extranjeros personas físicas y por tanto podríamos preguntarnos si las sociedades mexicanas con artículo 2° deben o no acudir a Relaciones Exteriores a hacer este convenio o si sólo por el hecho de adquirir bienes inmuebles se entiende que aceptan en considerarse como mexicanos respecto de dichos bienes y en no invocar, por tanto, la protección de su gobierno.

(v) Otro aspecto que trata la Ley de Inversiones Extranjeras, que no estaba regido en el pasado, es la que se

refiere a la adquisición de empresas mexicanas por extranjeros o al control de éstas por extranjeros. Algo decía el Decreto de 1944, pero la falta de normas específicas para la aplicación de sus disposiciones había hecho que en la realidad no hubiera operado.

Deberá someterse a autorización los actos por medio de los cuales se adquiera más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa; así como los actos por los que la administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros. (artículo 8°).

(vi) Se crea el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras ("RNIE"); se busca a través de la creación de este registro en primer lugar autenticar los actos que se realicen en materia de inversiones extranjeras; y en segundo lugar, de mantener un control y una información permanente sobre la inversión extranjera. (artículo 23).

(vii) Se establece la necesidad de recabar permiso previo de Relaciones Exteriores para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros y para la constitución y modificación de sociedades. (artículo 17).

(viii) Se crea la CNIE, a la cual ya nos hemos referido, la cual estará integrada por los titulares de las Secretarías de Estado más directamente relacionados con las cuestiones concernientes a la inversión extranjera; será el órgano encargado de coordinar la acción de las dependencias del Ejecutivo Federal en esta materia; de proponer al propio Ejecutivo proyectos legislativos o reglamentarios, así como la adopción de medidas administrativas y de establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias. Además tendrá como función la de resolver sobre la conveniencia de autorizar la participación de inversión extranjera en las diversas áreas geográficas, o de actividad económica del país, en empresas establecidas o por establecerse en México o en nuevos campos de actividad o en nuevas líneas de productos. (artículos 11 a 13).

Hasta aquí el análisis de los aspectos que para efectos de este estudio consideramos relevantes. Lamentamos no hacer un estudio de esta Ley, pero estamos conscientes de que esto es otro tema de tesis, y por tanto por el momento dejamos esta ley para pasar a analizar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 28 fracción V.

8. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La LOAPF se publica en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Según el artículo primero de dicho ordenamiento, esta ley tiene por objeto establecer las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

En los términos del artículo primero transitorio la LOAPF abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958 a la cual ya nos hemos referido.

En los términos del artículo 28 fracción V corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores: (51).

"conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones, celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales, o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permiso para la

(51) "La Secretaría de Relaciones Exteriores fue creada por decreto de la Regencia del Imperio Mexicano, expedido el 4 de octubre de 1821, mediante el cual se nombraron cuatro ministros, el primero de los cuales tendría a su cargo la 'Secretaría de Negocios y Relaciones Interiores y Exteriores'.

"Un decreto posterior, de 8 de noviembre del mismo año, estableció el reglamento interior de las cuatro secretarías y fijó las atribuciones de cada una de ellas, habiéndole correspondido a la de Relaciones Exteriores e Interiores tanto lo concerniente a las relaciones diplomáticas con las 'cortes extranjeras' como otros asuntos que posteriormente pasaron a depender de los ramos de Gobernación, Comunicaciones y Obras Públicas."

Faya Viesca, Francisco. "Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, S.A. México 1983, Pág. 248.

constitución de estas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos"

Respecto a esta fracción cabe hacer los siguientes comentarios; en primer lugar la fracción V del artículo 28 de la LOAPF "aparentemente" transcribe lo ya estipulado en la fracción VII del artículo 3° de la Ley de la Secretarías y Departamentos de Estado; en segundo lugar, consideramos que la fracción VII del artículo 3° de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado es mas clara y mas completa que la correlativa de la de LOAPF que resulta carente de toda técnica legislativa en lo que se refiere a la obtención de permisos para obtener concesiones, celebrar contratos e intervenir en la explotación de recursos naturales; en efecto, por la redacción de la LOAPF se puede entender que se necesita pedir permiso a Relaciones Exteriores para la obtención de cualquier concesión, lo cual es inexacto; resulta mas claro entonces lo establecido en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que sobre este aspecto dispone "(...) se requiere permiso de Relaciones Exteriores para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles ubicados en el país; para intervenir en la explotación de recursos naturales(...)", en tercer lugar en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se establece la necesidad de obtener permiso de Relaciones Exteriores, "(...) pa-

ra aceptar socios extranjeros (...)", esta facultad de Relaciones Exteriores no aparece ya en la fracción V del artículo 18 de la LOAP, consideramos que esta facultad fué suprimida en virtud de que desde la publicación de la Ley de Inversiones Extranjeras esta facultad corresponde a la CNIE.

CAPITULO II.

CONSTITUCION DE SOCIEDADES MERCANTILES

Desde hace algunos años, México se enfrenta a una realidad de la cual resulta imposible escapar; la necesidad de capital, y concretamente de capital extranjero. Resulta innecesario explicar el motivo de la afirmación anterior, lo cierto es que México se enfrenta ante una situación en la cual la inversión extranjera resulta fundamental para generar empleos, avanzar tecnológicamente tanto en la industria como en el campo para así obtener los satisfactores para el crecimiento, no sólo de la población mexicana sino de México mismo.

No podemos negar que un país puede desarrollarse con recursos propios, sin embargo, tampoco podemos negar que, de seguir este camino el desarrollo económico sería tan lento como el generar dichos recursos.

En este trabajo no tratamos de emitir un juicio de valor sobre los beneficios o inconvenientes de la inversión extranjera, lo cual resultaría inútil. Partimos sólo de la base que a corto, mediano o a largo plazo, la inversión extranjera canalizada adecuadamente, contribuye enormemente al desarrollo del país.

Tradicionalmente la inversión extranjera, tanto en México como en otros países, se realizó a través de sociedades

cien por ciento propiedad de inversionistas extranjeros.

Entendemos por inversión extranjera "la acción y efecto de colocar capital representado en diversas formas, en un país diferente al que pertenecen y residen las personas físicas o morales beneficiarias de la aplicación de recursos. El concepto antes propuesto no tiene validez absoluta en virtud de que puede haber extranjeros inversionistas que residan en el país donde se efectúa la inversión y no ser considerada la inversión como nacional por las ligas del extranjero con intereses exteriores. Por tanto, si quisiéramos una mayor precisión, podríamos decir que la inversión extranjera es la acción y efecto de colocar capital representado en diversas formas, en país diferente de aquél donde se obtienen los beneficios de la aplicación de los recursos".

(1)

Por otra parte, el Artículo 2° de la Ley de Inversiones Extranjeras establece lo que se considera como inversión extranjera;

"Para los efectos de esta Ley se considera

(1) Arellano García, Carlos. Op. Cit. Pág. 443.

inversión extranjera la que se realice por:

- I. Personas morales extranjeras;
- II. Personas físicas extranjeras;
- III. Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica, y;
- IV. Empresas mexicanas en las que participen mayoritariamente el capital extranjero o en las que los extranjeros tengan por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

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

El Artículo 6° del mismo ordenamiento establece por otro lado que:

"Para los efectos de esta ley se equipara a la inversión mexicana la que efectúen los extranjeros residentes en el país en

calidad de inmigrados, salvo cuando por razón de su actividad se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior. Esta disposición no se aplicará en aquellas áreas geográficas o actividades que estén reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que sean materia de regulación específica. La condición y actividad de los inmigrantes quedará regulada por las disposiciones de la Ley General de Población."

Establecido lo anterior, estamos en posibilidad de determinar lo que se entiende tanto por inversión extranjera directa como por inversión extranjera indirecta, así como las características de cada una de ellas.

Siguiendo al Lic. Ricardo Méndez Silva entendemos por inversión extranjera directa ... "el desplazamiento de capital por personas privadas para empezar negocios en el exterior... (en esta inversión) hay "un control del inversionista sobre la marcha de los negocios..."(2).

(2) Méndez Silva, Ricardo. "El Régimen de las Inversiones Extranjeras en México". UNAM. México. 1969. Pág. 13.

Se caracteriza la inversión extranjera directa por ..."la manera en que se colocan los caudales. El inversionista establece, adquiere o participa en los rendimientos de una empresa con actividades en el país huésped."(3)

Se considera inversión extranjera indirecta ..."la que se realiza fundamentalmente a través de préstamos entre organismos públicos o entre gobiernos (que incluye)... las emisiones de títulos (de crédito propiamente dichos) y su colocación en el mercado de valores de otro estado que es el que realiza la inversión al adquirirlos."(4)

Lo que caracteriza principalmente a la inversión extranjera indirecta es el hecho que ..."El tenedor del capital no interviene en los negocios del exterior, se concreta a colocar su capital, mediante la celebración de empréstitos o a través de la adquisición de títulos financieros. La erogación del capital la realiza el Estado huésped por medio de gasto público o por medio de financiamiento a empresarios locales."(5)

(3) Arellano García, Carlos. Op. Cit. Pág. 444.

(4) Ibid. Pág. 13.

(5) Ibid. Pág. 444.

La principal forma en que la inversión extranjera directa se canaliza en nuestro país es a través de la constitución de sociedades. Por las ventajas prácticas que ofrece tanto por su estructuración como por su finalidad, las sociedades mercantiles son las que más se utilizan para el establecimiento de negocios en México, no solo por inversionistas extranjeros, sino por inversionistas nacionales. Es por ello que en este capítulo prestaremos especial atención a las Sociedades Mercantiles.

1. Las Sociedades en el Derecho Mexicano.

Sin pretender agotar el tema, vamos a continuación a analizar someramente el concepto de sociedad, los tipos de sociedades reconocidos por la Ley General de Sociedades Mercantiles y los requisitos y formalidades que deben seguirse para constituir una sociedad, prestando especial atención a los requisitos esenciales del acta constitutiva de la sociedad.

a) Concepto de Sociedad Mercantil.

Desde luego debemos señalar que la sociedad mercantil es una persona moral creada por dos o más personas, misma que se caracteriza por la vinculación recíproca entre las

partes para la realización de un fin común.

Como consecuencia de lo anterior y siguiendo al maestro Mantilla Molina, puede definirse a la sociedad mercantil como ... "el acto jurídico mediante el cual los socios se obligan a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de acuerdo a las normas que, para alguno de los tipos sociales en ella previstos, señala la ley mercantil."(6).

Tradicionalmente se había considerado que la sociedad era un contrato, caracter que es negado por la doctrina haciendo muy diversas consideraciones y siendo principalmente el hecho de que en los contratos (civiles) las voluntades de los contratantes no son sólo opuestas, sino que persiguen fines distintos. Cosa distinta ocurre en las sociedades en las que las voluntades de los socios fundadores tienden a la satisfacción de necesidades comunes concurrentes. Esta concurrencia de voluntades trae como consecuencia el nacimiento de una persona jurídica distinta a cada uno de los socios.

(6) Mantilla Molina, Roberto. "Derecho Mercantil". Editorial Porrúa, S.A. México. 1984. Págs. 186-187.

De acuerdo con nuestro Derecho positivo, la sociedad mercantil nace o surge a la vida como consecuencia de un contrato. La sociedad mercantil es el resultado de una declaración contractual.

La sociedad mercantil tiene su origen en un contrato preparatorio y aún cuando entre los socios haya o no intereses contrapuestos, estos se coordinan para la realización de un fin común.

Finalmente señalaremos las características esenciales del acto constitutivo social.

- (i) Affectio societatis o sea la voluntad de las partes de ser socios
- (ii) aportación de los socios
- (iii) vocación a las ganancias o pérdidas.

b) Clases de sociedades mercantiles

Las sociedades mercantiles están reguladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles ("LGSM"), la cual en

su Artículo 1 establece las clases de sociedades que dicha Ley reconoce:(7)

- (i) sociedad en nombre colectivo
- (ii) sociedad en comandita simple
- (iii) sociedad de responsabilidad limitada
- (iv) sociedad anónima
- (v) sociedad en comandita por acciones
- (vi) sociedad cooperativa.

-
- (7) (i) Sociedad en Nombre Colectivo "es aquella que existe bajo una razón social y en la que todos los socios responden de modo subsidiario, ilimitada y solidariamente con sus obligaciones sociales".
- (ii) Sociedad en Comandita Simple "es la que existe bajo una razón social y se compone de uno o varios socios comanditados que responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidariamente de las obligaciones sociales, y uno o varios comanditarios que únicamente están obligados al pago de sus aportaciones".
- (iii) Sociedad de Responsabilidad Limitada es "la que se constituye entre socios que sólomente están obligados al pago de sus aportaciones, sin que las partes sociales puedan estar representadas por títulos negociables, a la orden del portador, pues sólo serán cedibles en los casos y con los requisitos que establece la ley".
- (iv) Sociedad Anónima es "la que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones".
- (v) Sociedad en Comandita por Acciones "es la que se compone de uno o varios socios comanditados que responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidariamente de las obligaciones sociales, y uno o varios comanditarios que únicamente están obligados al pago de sus acciones".
- (vi) Sociedad Cooperativa se registrá por su legislación especial.

En los términos del Artículo 4° del mismo ordenamiento se reputan mercantiles ... "todas las sociedades que se constituyan en alguna de las formas reconocidas en el Artículo 1° de esta ley".

La doctrina ha seguido diversos criterios para clasificar estos seis tipos de sociedades mercantiles, de entre los cuales consideramos más adecuado aquel que las clasifica en sociedades de personas y sociedades por acciones.

Son sociedades de personas aquellas que se organizan y operan en razón de las personas mismas que forman la sociedad; para ello se toma en cuenta la capacidad, responsabilidad, confianza y habilidad de los socios. En las sociedades por acciones, por el contrario, poco tiene que ver la calidad de las personas consideradas como tales, ya que en ellas se toma en cuenta sólo la cantidad aportada ya en dinero ya en especie.

De las seis clases de sociedades mercantiles reconocidas por la LGSM cuatro son sociedades de personas, y las dos restantes son sociedades por acciones. Forman parte del primer grupo la sociedad en Nombre Colectivo, la Sociedad en Comandita Simple, la Sociedad de Responsabilidad Limitada y la Sociedad Cooperativa. La Sociedad Anónima como la Socie-

ciudad en Comandita por acciones forman parte del segundo grupo.

Tanto como por sus finalidades como por su organización, la Sociedad Anónima es aquella que más frecuentemente utilizan tanto los inversionistas nacionales como los extranjeros en el establecimiento de sus empresas o negocios.

c) Requisitos y Formalidades para Constituir Sociedades Mexicanas.

Independientemente de los requisitos especiales que exige la LGSM para constituir cierto tipo de sociedades; por ejemplo, la existencia de cinco socios por lo menos y un capital social no menor de veinticinco mil pesos para constituir una sociedad anónima, existen ciertos requisitos generales aplicables a los seis tipos de sociedades reconocidas por la propia LGSM, los cuales deben satisfacerse a efecto de que la sociedad se considere válida y existente.

El artículo 5 del multicitado ordenamiento establece que ..."las sociedades se constituirán ante notario...", dicha exigencia constituye un requisito formal para la constitución de sociedades.

Siguiendo a Mantilla Molina podemos concluir que el requisito contenido en el artículo 5 de la LGSM antes citado deroga la regla general contenida tanto en el artículo 1796 del Código Civil como el artículo 78 del Código de Comercio; en efecto, en los términos de los mencionados artículos la validez de un acto no depende de la observancia de formalidades o requisitos determinados.

Por otra parte, la LGSM establece como requisito adicional el que la sociedad se inscriba en el Registro Público de Comercio, el incumplimiento de este requisito ocasiona que se le considere irregular.

Las escrituras constitutivas de cada sociedad deben contener las reglas de su organización y funcionamiento, las cuales constituyen los estatutos sociales de las mismas. Al efecto, el artículo 6° de la LGSM establece trece requisitos que debe contener toda escritura constitutiva (8) los cuales

-
- (8) (i) Los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad;
- (ii) El objeto de la sociedad;
 - (iii) Su razón social o denominación;
 - (iv) Su duración;
 - (v) El importe del capital social;
 - (vi) La expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes; el valor atribuido a éstos y el criterio seguido de su valorización.
 - (vii) El domicilio de la sociedad;
 - (viii) La manera conforme a la cual haya de administrarse la sociedad y las facultades de los administradores;
 - (ix) El nombramiento de los administradores y la designación de los que hayan de llevar la firma social;
 - (x) La manera de hacer la distribución de las utilidades y pérdidas entre los miembros de la sociedad;
 - (xi) El importe del fondo de reserva;
 - (xii) Los casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente; y
 - (xiii) Las bases para practicar la liquidación de la sociedad y el modo de proceder a la elección de los liquidadores, cuando no hayan sido designados anticipadamente.

pueden clasificarse en "personales, reales y funcionales según que antañen a la persona de los socios, o al ente que por el contrato se crea, a los elementos objetivos del contrato y de la sociedad, o a la estructura orgánica y a los derechos y obligaciones de los socios".(9)

De los trece requisitos que exige el mencionado artículo 6° destacan; la denominación, el objeto, la duración y el importe del capital social, además de los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad, ya que en los términos del artículo 8° de la LGSM, solo se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la LGMS, tratándose de la omisión de requisitos diversos de los señalados anteriormente.

Además de todos los requisitos señalados anteriormente para la constitución de una sociedad, es preciso además solicitar y obtener de Relaciones Exteriores un permiso mediante el cuál se autorice la constitución de la sociedad.

En las solicitudes que se presentan a Relaciones Exteriores se deberá indicar, el nombre de la sociedad (razón social o denominación) y la clase de sociedad que se pretende constituir, el domicilio, la duración, el importe del ca-

(9) Mantilla Molina, Roberto. Op. Cit. Pág. 57.

pital social, el objeto social y la expresión de si la sociedad admitirá o no la participación de inversionistas extranjeros en su capital social (cláusula de admisión o cláusula de exclusión de extranjeros).

Los Notarios Públicos ante quienes se otorgue la escritura de constitución de una sociedad, tienen obligación de transcribir íntegramente el mencionado permiso de Relaciones Exteriores como parte integrante de las escrituras constitutivas.

A continuación analizaremos todos y cada uno de los requisitos principales de la escritura constitutiva de una sociedad, los cuales coinciden con los requisitos de la solicitud que debe presentarse a Relaciones Exteriores a fin de obtener el permiso necesario para constituir una sociedad.

(1) Denominación o razón social.

Es indiscutible la necesidad de cumplir con este requisito debido al sinnúmero de sociedades que existen actualmente en nuestro país. Es lógico y necesario que exista "algo" que pueda distinguir una sociedad de otra, es por ello que la LGSM tratándose de sociedades anónimas establece en el artículo 88 que la denominación se formará libremente, pero será distinta a la de cualquier otra sociedad; por obvias razones, el objeto o fin social de una sociedad no podría distinguirla de otras constituidas bajo la misma forma. Piénsese por ejemplo, en las inmobiliarias constituidas bajo

la forma de sociedad anónima; su objeto resulta casi idéntico, sino es que idéntico, sin embargo, lo que las hace distinguirse entre sí es precisamente la denominación social.

El nombre social puede ser de carácter personal u objetivo o libre; en el primer caso estaremos hablando de razón social, y en el segundo de denominación social.

Por ejemplo, en la Sociedad en Nombre Colectivo, la razón social debe formarse con el nombre de uno, de varios o de todos los socios; en caso de no figurar el nombre de todos los socios, la razón social llevará al final las palabras "y compañía". Asimismo, será necesario agregar la palabras "y sucesores" cuando la razón social perteneció a otra sociedad, cuyos derechos y obligaciones se hubieren transferido a la nueva.

La razón social debe ir seguida de expresiones que especifiquen la clase de sociedad de la que se trata. De los seis tipos de sociedades que reconoce la LGSM, es forzoso el empleo de una razón social en la sociedad en comandita simple y en la sociedad en nombre colectivo.

La denominación social puede formarse libremente, por lo que en principio no debe contener el nombre de los socios. Por lo general la denominación social hace referencia objetiva a la actividad principal de la empresa. La denomi-

nación social debe ir seguida de la expresión del tipo de sociedad del que se trate; las sociedades anónimas y las sociedades cooperativas deben forzosamente emplear una denominación social.

Las sociedades de responsabilidad limitada y las sociedades en comandita por acciones pueden usar, según se prevea en sus estatutos, una razón social o una denominación social.

Como ya establecimos anteriormente, a continuación del nombre de la sociedad (razón o denominación social) debe expresarse el tipo de sociedad del que se trate, excepto si se trata de una colectiva, por lo que siguiendo a Rodríguez y Rodríguez podemos concluir que ... "La falta de mención de la clase de sociedad de que se trate, equivale a la declaración de existencia de una sociedad colectiva".(10)

Una vez analizado el propósito y la utilidad del nombre social así como la manera de que éste se integra, a continuación señalaremos la forma en que Relaciones Exteriores interviene en la formación del nombre de las sociedades.

(10) Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. "Tratado de Sociedades Mercantiles". Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1981. Pág. 58

Por sorprendente que parezca, Relaciones Exteriores interviene en gran medida en la formación del nombre social; en efecto, tal y como hemos establecido anteriormente, en la solicitud que se presenta ante esta Secretaría para la constitución de una sociedad, debe indicarse la denominación o razón social de la empresa a constituirse.

Relaciones Exteriores ha establecido las siguientes prohibiciones respecto al nombre de las sociedades:

- No se pueden utilizar vocablos extranjeros en el nombre de la sociedad
- El nombre social no puede estar formado por cifras numéricas (vr.g. 200, S.A. de C.V.)
- No se pueden utilizar modismos.

Además de las prohibiciones antes mencionadas, Relaciones Exteriores cuenta con una "facultad" discrecional para determinar cuando los nombres sociales contienen errores ortográficos o bien cuando la denominación o razón social se encuentra ocupada, o cuando ésta constituye lo que la Secretaría ha denominado "corrupción del lenguaje".

Desconocemos si las anteriores atribuciones de Relaciones Exteriores respecto a los nombres de las sociedades tienen fundamento legal alguno, sin embargo, en los permisos que otorga esta Secretaría no se contiene fundamento alguno respecto a esta "facultad", lo cual resulta violatorio del Artículo 16 Constitucional; lo cierto es que, independiente-

mente de que exista o no fundamento legal para ello, Relaciones Exteriores de hecho se ha atribuido estas facultades.

El 18 de junio de 1984 la Subdirección General para Asuntos del Artículo 27 Constitucional fijó en dicha oficina el siguiente aviso al público:

A V I S O

"Para una mejor información del público y una más eficiente prestación del servicio encomendado a esta Subdirección General, se comunica que, a partir de esta fecha, el significado de las claves 07 anotados en el Libro de Gobierno como acuerdos recaídos a las solicitudes de constitución de sociedades o asociaciones, será el siguiente:

- 07.1 Denominación ocupada
- 07.2 Errores ortográficos
- 07.3 Corrupción del Lenguaje
- 07.4 Vocablos Extranjeros
- 07.5 Modismos

En cualquiera de los casos anteriores, se ruega a los interesados promover nuevamente a efecto de subsanar la deficiencia o de proponer una nueva denominación".

Tlatelolco, D.F. a 18 de junio de 1984.

ATENTAMENTE

LA SUBDIRECCION GENERAL PARA ASUN-
TOS DEL ART. 27 CONSTITUCIONAL.

Respecto al aviso anteriormente transcrito, consideramos conveniente hacer las siguientes consideraciones: una vez que el solicitante ha entregado en oficialía de partes de la mencionada Subdirección la solicitud para constituir una sociedad, debe esperar aproximadamente dos días hábiles para consultar los Libros de Gobierno (lo cual resulta violatorio del Artículo 8° Constitucional); en los que aparecerá, de acuerdo al número de promoción (el cual es asignado en oficialía de partes), el número de expediente que se asignó a la solicitud así como la denominación o razón social autorizada, o bien alguna de las claves 0.7 anteriormente mencionadas; asimismo, se señalan los requerimientos que haga dicha Secretaría al promovente como podría ser por ejemplo, aclarar el convenio de extranjería al que posteriormente nos referiremos.

En caso de que la solicitud sea rechazada a través de alguna de las claves 0.7 o bien que se haya expresado algún requerimiento, el solicitante deberá promover nuevamente, y así subsanar los errores o deficiencias o bien dar cumplimiento al requerimiento.

Si a la solicitud presentada no recae acuerdo por parte de la Secretaría (claves 0.7) o sino se expresa ningún requerimiento, el permiso correspondiente, por lo general, podrá obtenerse dentro de los cinco días hábiles siguientes

a la presentación de la mencionada solicitud previo pago de los derechos correspondientes. En caso de haber recaído acuerdo (claves 0.7) o de haberse hecho algún requerimiento, el término de cinco días hábiles para la obtención del mencionado permiso se contará a partir de que se hayan subsanado las deficiencias o errores o se haya dado cumplimiento al requerimiento.

Por lo dicho anteriormente, es común que al solicitar a Relaciones Exteriores un permiso para constituir una sociedad, se propongan varias denominaciones o razones sociales a fin de evitar el tener que promover nuevamente, lo cual hará más largo el mencionado trámite.

Consideramos oportuno hacer algunos comentarios respecto a las facultades de Relaciones Exteriores en relación con el nombre de las sociedades:

1º Respecto al hecho de que no pueden utilizarse vocablos extranjeros en la formación del nombre social, debemos señalar que, en los términos del Artículo 6º de la LGSM, no existe ninguna prohibición de éste tipo, en efecto, la fracción III del mencionado artículo sólo indica que en la escritura constitutiva se debe contener ... "su razón o denominación social". Más aún, en el artículo 88, tal y como ya lo señalamos, se establece que la denominación de la sociedad anónima podrá formarse libremente.

Por otra parte, debemos señalar que, en caso de que se desee constituir una sociedad en la cual la denominación o razón social sea idéntica o similar a la razón o denominación de una empresa extranjera, el solicitante deberá acompañar a su promoción carta otorgada ante Consul Mexicano en el extranjero, firmada por quien tenga facultades para utilizar dicha denominación o razón social, en la cual se autorice el uso de esta razón o denominación a una sociedad mexicana.

2° Respecto a la clave 07.3 "corrupción del lenguaje" debemos señalar que Relaciones Exteriores ha considerado que una palabra constituye corrupción del lenguaje cuando dicha palabra no aparezca en el Diccionario de la Real Academia Española.

3° Por lo que respecta a la clave 07.1 "denominación ocupada" consideramos conveniente señalar que una vez que Relaciones Exteriores otorga un permiso por medio del cual se autoriza la constitución de alguna sociedad, dicha denominación o razón social, para efectos de Relaciones Exteriores, ya se encuentra ocupada, lo cual resulta absurdo por las siguientes razones: primera; tal y como se establece en los propios permisos que otorga Relaciones Exteriores, éstos tienen una vigencia de 90 días hábiles a partir de su expedición, por lo que si en el mencionado término el interesado en constituir la sociedad no acude ante Notario Público a

otorgar la escritura correspondiente, dicho permiso carece de toda validez, y sin embargo, para efectos de Relaciones Exteriores, dicho nombre ya se encuentra ocupado y por tanto no puede autorizarse a otra sociedad su uso, a pesar de que quizá dicha denominación o razón social nunca se utilizó en virtud de que nunca se constituyó la mencionada sociedad. Segunda; Relaciones Exteriores ha venido otorgando los mencionados permisos "por lo menos" desde 1944, con lo cual es inimaginable la cantidad de permisos de estas clase que ha concedido y por tanto, la cantidad de denominaciones o razones sociales ocupadas. Tercera; muchas de las sociedades que se constituyeron, previo permiso de Relaciones Exteriores, ya no existen en virtud de haberse liquidado, y sin embargo, la denominación o razón social con la que operaba dicha sociedad, sigue ocupada.

Además de todo lo anterior, resulta que a pesar de que la razón o denominación social propuesta en la solicitud no esté ocupada, dicho nombre es negado en el caso de que sea similar a otro que previamente haya sido ocupado. Esta atribución, que es por otra parte discrecional, hace todavía más arbitrario el comportamiento de Relaciones Exteriores frente a los inversionistas tanto nacionales como extranjeros.

(11) Duración.

Respecto a la duración de las sociedades constituidas con arreglo a la LGSM, no existe en dicha ley disposición alguna respecto a la duración de las mismas. El artículo 6° en su fracción IV solamente se limita a establecer que en la escritura constitutiva de la sociedad se deberá contener la duración de la misma.

Consideramos que al no existir precepto alguno respecto a la duración de las sociedades, éstas pueden constituirse por tiempo indeterminado, y en este punto compartimos la opinión de Rodríguez y Rodríguez en el sentido de que es perfectamente legal constituir una sociedad por tiempo indeterminado. Indica dicho autor que ... "si en el texto legal (se refiere al Artículo 6° LGSM) se exige que se indique la duración de la sociedad, tan indicada queda ésta, si se dice que la sociedad tendrá una duración de diez años, como si se manifiesta que su duración será indefinida". (11)

Por el contrario, Rafael de Pina opina que el pactar sociedades con una duración ilimitada es contrario al espíritu de la LGSM, y por tanto, continúa diciendo, deben tener

(11) *Ibidem*.

un término cierto, excepto cuando la ley establece uno como obligatorio o simplemente permite que las sociedades tengan una duración indefinida como sucede con las cooperativas.
(12)

Señala Mantilla Molina, que en ocasiones se ha negado la inscripción de una sociedad en el Registro Público del Comercio, por haberse constituido la sociedad en cuestión por tiempo indefinido. "La Suprema Corte de Justicia ha declarado legal la negativa de inscripción".(13)

Lo cierto es que, independientemente de si es o no legal constituir una sociedad con duración indefinida, en la práctica las sociedades anónimas se establecen por regla general por 99 años.

(iii) Domicilio.

La fijación de domicilio es de gran trascendencia ya que determina:

- 1° La competencia de los tribunales;
- 2° El derecho común aplicable como supletorio;

(12) De Pina, Rafael. Citado por SOTO ALVARES, CLEMENTE. "Prontuario de Derecho Mercantil" Editorial Limusa. México 1984. Pág. 100.

(13) Mantilla Molina, Roberto. Op. Cit. Pág. 233-234.

- 3° El lugar de inscripción en el Registro Público de Comercio, tanto de la escritura constitutiva como de los demás documentos relacionados con la sociedad que deban por ley inscribirse;
- 4° La vinculación de la sociedad a normas fiscales particulares;
- 5° El lugar donde deben hacerse las publicaciones y la convocatoria a asambleas, así como el lugar donde éstas se deban celebrar.

Respecto al domicilio, el Código Civil establece en su artículo 33 que ... "las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración..."

Las sociedades pueden establecer en su escritura constitutiva como domicilio social el lugar que mejor estimen conveniente. Sin embargo, esta libertad de escoger el domicilio social no implica que la sociedad señale como domicilio, por ejemplo, México, D.F. y que la planta industrial se encuentre en Tijuana, B.C. Con lo anterior queremos decir que, aún cuando la sociedad puede tener sus instalaciones industriales o comerciales en lugar diverso del señalado como domicilio social, por lo menos su oficina administrativa debe encontrarse dentro del domicilio social contenido en la escritura constitutiva.

Respecto al domicilio social, consideramos conveniente señalar que, hasta hace pocos años cuando al solicitar ante Relaciones Exteriores el permiso necesario para constituir una sociedad, en cuyo capital se admitiere la posibilidad de participación de extranjeros y se establecía como domicilio social alguno de los municipios de los Estados de la frontera, dicha Secretaría negaba el permiso aduciendo que de acuerdo a lo establecido por el Artículo 27 constitucional, las sociedades extranjeras que tuvieran o pudieran tener participación de extranjeros en su capital social no podían adquirir inmuebles en dicha zona. Posteriormente, Relaciones Exteriores, dándose cuenta de lo injusto que resultaba lo anterior, empezó a otorgar permisos para que las sociedades con cláusula de admisión de extranjeros pudieran tener su domicilio social en algún lugar dentro de la denominada "zona prohibida" con la limitación expresa de que no podrán adquirir inmuebles en zonas prohibidas.

(iv) Capital Social.

La existencia del capital social en las sociedades mercantiles es esencial, no sólo para que la sociedad pueda cumplir con sus fines sociales, sino para garantizar a los acreedores el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la sociedad.

Para Mantilla Molina el capital social es "la cifra en que se estima la suma de las obligaciones de dar de los socios y señala el nivel mínimo que debe alcanzar el patrimonio social para que los socios puedan disfrutar de las ganancias de la sociedad".(14)

La LGSM exige un capital social mínimo para las sociedades anónimas, para las sociedades de responsabilidad limitada y para la sociedad en comandita por acciones, siendo este de veinticinco mil pesos para la primera y tercera y de cinco mil pesos para la segunda.

Las sociedades pueden aumentar o disminuir el importe de su capital social cuantas veces deseen, siendo para ello necesario reformar sus estatutos sociales, excepto en el caso de sociedades constituidas bajo la forma de capital variable.

La posibilidad de aumentar o reducir el capital social se desprende del artículo 9° de la LGSM.(15)

(14) Ibidem Pág 234.

(15) "Toda sociedad podrá aumentar o disminuir su capital, observando, según su naturaleza, los requisitos que exige esta ley..."

Con respecto al capital social, debemos relacionar el contenido de la fracción V con la VI del Artículo 6°, ya que el capital de la sociedad está constituido por las aportaciones que sean susceptibles de una valorización pecunaria. Los artículos 11 y 12 de la LGSM disponen la manera en que se considerarán las aportaciones de los socios.(16)

(v) Objeto Social:

Como ya establecimos al iniciar este capítulo, las personas que unen sus capitales y esfuerzos a través de la constitución de una sociedad, tienen en mente la realización de un fin común, es decir, la sociedad se va a dedicar a un fin específico y esto precisamente es el fin u objeto (como lo llama la LGSM) social.

Acertadamente, Mantilla Molina no habla de objeto social sino de finalidad social. Al respecto señala .."la expresión "objeto social" empleada por el legislador, se aparta del significado que normalmente tiene en derecho la palabra objeto. (Véanse, por ejemplo, los artículos 1794, fracc. II y 1795, fracc. III del C.C., en los que claramente se contraponen objeto y fin".

(17) "Salvo pacto en contrario, las aportaciones de bienes se entenderán translativas de dominio..."
"...El socio que aportare a la sociedad uno o más créditos responderá de la existencia y legitimidad de ellos..."

Por razones prácticas, en el presente trabajo nos referiremos indistintamente a fin o a objeto social.

Por objeto social podemos entender el tipo de actividad que realizará la sociedad, el cual delimita la capacidad jurídica de la sociedad; dicho objeto social debe ser lícito. A este respecto el artículo 3° de la LGSM establece que "las sociedades que tengan un objeto ilícito o ejecuten habitualmente actos ilícitos, serán nulas y se procederá a su inmediata liquidación..."

El objeto o finalidad social de las sociedades mercantiles puede o no ser de naturaleza mercantil, por ejemplo, en algunos casos las agrupaciones con fines recreativos se constituyen bajo la forma de sociedad anónima.

Consideramos que en virtud de que el objeto social indica el tipo de actividad al que se va a dedicar la empresa, es importante que además de esta finalidad específica, la cual consideramos conviene sea redactada en términos muy generales, deberá incluirse que la sociedad podrá realizar todo tipo de operaciones mercantiles, financieras o industriales que se encuentren en relación con el fin específico de la sociedad.

Como ya establecimos anteriormente, es conveniente que el objeto o finalidad de la sociedad se redacte en términos lo más generales posibles para evitar que la sociedad que desee cambiar de actividad específica, pero dentro de la misma línea, no se vea en la necesidad de modificar sus estatutos sociales, lo cual, como más adelante analizaremos, implica la obtención de un nuevo permiso de Relaciones Exteriores. Por poner un ejemplo, imaginemos una sociedad cuyo objeto social sea fabricar fusibles con cierto voltaje y diámetro. Si indicamos que éste es el objeto social, limitaríamos a la sociedad a fabricar sólo este tipo de piezas. La redacción que sugeriríamos sería la siguiente... La sociedad tendrá por objeto fabricar, manufacturar, ensamblar y en general producir todo tipo de piezas y aparatos eléctricos, electromecánicos y magnéticos así como todo aquello que resulte necesario para la manufactura, ensamble y producción de aquellos...

Al analizar el contenido y alcance del objeto o finalidad social, no podemos dejar de señalar que a pesar de que las sociedades tienen plena libertad para elegir el fin específico al que se dedicarán, dicha libertad no es absoluta, ya que está restringida por diversos ordenamientos legales en virtud de los cuales existen ciertas actividades reserva-

das al Estado, otras reservadas a mexicanos o a sociedades mexicanas con socios mexicanos, y otras más en las que se limita la participación de capital extranjero. A continuación nos referiremos específicamente a estas limitaciones.

(v-a) Actividades reservadas al Estado:

..."México proclama en su constitución política, y en otros ordenamientos legales, su dominio sobre determinados renglones básicos de sus recursos naturales y sobre la prestación de algunos servicios públicos, y se reserva con exclusividad para sí misma el derecho de explotar esos recursos y servicios en su acepción más amplia, excluyendo la posibilidad de otorgar concesiones a los particulares, sin importar su nacionalidad, para la explotación de algunas ramas de actividades industriales y comerciales relacionadas con esos recursos o servicios."(17)

Todos hemos oído de alguna u otra forma las razones o justificaciones de esta reserva de actividades en favor del Estado:

(17) Ramos Garza, Oscar. "México ante la Inversión Extranjera. Docal Editores, S.A. México 1975. Pág. 99:

- cuando los recursos naturales y los servicios públicos han estado en manos de particulares, estos han sido administrados y explotados para beneficio personal y no para el beneficio de la sociedad.

- cuando los extranjeros han explotado y manejado dichos recursos o servicios públicos, éstos se han aprovechado de ellos de manera inmesurable y dando como resultado un menoscabo en la soberanía, dignidad y patrimonio de la nación.

- el que el Estado preste los servicios públicos redundando en beneficio de la sociedad, ya que estos se prestan a costos verdaderamente bajos, ya que el Estado no pretende lucrar con sus gobernados, con los cuales en último caso sólo tiene obligaciones.

No pretendemos en este trabajo determinar los beneficios o perjuicios que produce el que ciertas actividades estén reservadas de manera exclusiva al Estado: consideramos por el contrario, que dicha valorización debe ser personal y en conciencia. Lo cierto es que, de acuerdo al artículo 4º de la Ley de Inversiones Extranjeras, las siguientes actividades están reservadas al Estado:

- Petróleo y los demás hidrocarburos
- Petroquímica básica
- Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear
- Minería en los casos que se refiere la ley de la materia
- Electricidad
- Ferrocarriles
- Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas
- las demás que fijan las leyes específicas

(v-b) Actividades reservadas a mexicanos y a sociedades mexicanas con socios mexicanos.

"El Gobierno Mexicano ha considerado que existen algunas actividades que, por su importancia para el desarrollo económico de México, es necesario que estén y permanezcan en manos de mexicanos, o de sociedades mexicanas que no tengan ni puedan tener socios extranjeros (...). (Se encuentran dentro de estas actividades) las instituciones de seguros, las de fianzas, las sociedades de inversión y las empresas dedicadas a la explotación forestal.

"Existen otras actividades que, por considerarse de interés nacional por el carácter educacional que tienen, por la influencia que ejercen entre el público y la necesidad que existe de conservar entre los habitantes del país un espíritu de mexicanidad (...) se ha considerado también necesario que estén y permanezcan en manos de personas físicas mexicanas o en las de sociedades mexicanas cuyos socios sean de nacionalidad mexicana. (Se encuentran dentro de este grupo de actividades las empresas cuya actividad se relacione con el radio y la televisión.)

"Por último, hay otras actividades que por ser de servicios públicos de primera necesidad, se ha estimado conveniente que también estén en manos de personas físicas mexi-

canas o en las sociedades mexicanas con socios mexicanos. Dentro de estas empresas están las que se dedican a los transportes terrestres y las dedicadas a la distribución de gas." (18)

Señala el artículo 5° de la Ley de Inversiones Extranjeras en su segundo párrafo, que se encuentran reservadas de manera exclusiva a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, las actividades siguientes:

- Radio y televisión
- Transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales
- Transportes aéreos y marítimos nacionales
- Explotación forestal
- Distribución de gas
- Los demás que fijen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

(v-c) Actividades en las que se limita la participación de capital extranjero.

"A fin de que el desarrollo del país se realice de

(18) Ibid. Pág. 117

acuerdo con la orientación que mejor satisfaga los intereses nacionales, es necesario que determinadas industrias básicas, que por tener ese carácter, representan gran importancia dentro de nuestra actividad económica, operen con participación preponderante de capitales pertenecientes a mexicanos y sean administradas con predominio también de ciudadanos mexicanos, sin que ello elimine la participación de los inversionistas extranjeros, los que podrán tener una participación minoritaria..."(19)

Como ya mencionamos en el Capítulo I del presente trabajo, por acuerdo del 17 de abril de 1945 y a fin de aplicar las normas contenidas en el Decreto de 1944, se exigía que en la constitución de empresas dedicadas a la radiodifusión; producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas; transportes aéreos en el territorio mexicano; transportes urbanos o interurbanos y empresas de piscicultura y pesca por lo menos el 51% del capital social estuviere en manos de mexicanos.

Posteriormente, por acuerdo de 27 de mayo de 1945 se hizo extensiva esta exigencia a empresas dedicadas a la fabricación de aguas gaseosas, así como las que se dedicaren a

(19) Considerados del "DECRETO por el que la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá conceder licencias o autorizaciones relativas a la constitución o modificación del acta constitutiva o estatutos de sociedades que se citan". Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 1970 ("Decreto de 1970").

la distribución y venta del mismo producto y las empresas que se dedican a la edición de libros, periódicos, revistas y publicidad.

El 5 de noviembre de 1953, la Comisión Mixta Intersecretarial adoptó la décima segunda norma a la que nos referimos en el Capítulo Primero, mediante la cual se adiciona al acuerdo de 17 de abril de 1945 las empresas dedicadas a la industria del hule.

Finalmente, mediante decreto publicado el 2 de julio de 1970, se estableció la proporción del 49% en empresas cuyo objeto fuere el establecer o desarrollar industrias siderúrgicas; cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio.

En el Artículo 5° de la Ley de Inversiones Extranjeras se establece la proporción en que se admitirá la inversión extranjera en ciertas actividades, a saber:

-Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales: 49% en sustancias sujetas a concesión, 39% en concesiones especiales.

-Productos secundarios de la industria petroquímica: 40%.

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

Después de listar las actividades en las que la inversión extranjera puede participar hasta cierto porcentaje, a continuación el artículo 5° de la Ley de Inversiones Extranjeras establece como regla general, que en todas las actividades no específicamente reglamentadas, la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49% y siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

(vi) Cláusula de Extranjería.

Constituye éste el último de los elementos que debe proporcionarse en la solicitud que se dirige a Relaciones Exteriores para obtener el permiso necesario para constituir una sociedad.

Respecto al alcance y contenido del convenio por medio del cual la sociedad admite o no la participación de extranjeros en su capital social, nos remitimos a lo señalado en el Capítulo I.

Consideramos importante mencionar, que a pesar de que en el artículo 6° de la LGSM no se señala que en la escritura constitutiva de la sociedad se deba contener el convenio, de si la sociedad admite o no la participación social de ex-

tranjeros en su capital social, en base al artículo 2° del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, Relaciones Exteriores, al otorgar el permiso para la constitución de sociedades que admitan la participación de extranjeros en su capital social, impone al solicitante la obligación de insertar en la escritura constitutiva de la sociedad la cláusula contenida en el Artículo 2° del Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 Constitucional.

2. Fundamento legal de la Facultad de Relaciones Exteriores para la Expedición de Permisos relativos a la Constitución de Sociedades

Como ya establecimos en el Capítulo anterior, a partir de la publicación del Decreto de 1944, se le otorgaron facultades a Relaciones Exteriores para expedir los permisos necesarios para la constitución de sociedades mercantiles.

Por otra parte, el mencionado Decreto de 1944 quedó totalmente derogado desde 1945 y por lo tanto, desde entonces Relaciones Exteriores careció de facultades para otorgar dichos permisos.

Hasta antes de la publicación de la Ley de Inversiones Extranjeras (1973), que de acuerdo al Artículo 17 y por pri-

mera vez, después de la suspensión de garantías, se dan facultades a dicha Secretaría para autorizar la constitución de Sociedades. Diversos han sido los fundamentos legales que señala Relaciones Exteriores en la expedición de los mencionados permisos.

En los permisos que se otorgaron después del Decreto de 1944 y antes de 1962, Relaciones Exteriores otorgaba los mencionados permisos con fundamento en los artículos 1° y 3° de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional; Artículo 7° del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional; Fracción I del Artículo 27 Constitucional; Artículos 1°, 3° fracción 2a., 5a., 6a., y 7a., del Decreto de 29 de junio de 1944; artículo 6° del Decreto de 28 de Septiembre de 1945.

En los permisos que se otorgaron después de 1962 y antes de 1973, el fundamento legal fué el siguiente: Artículo 3° fracción VII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Artículo 27 Constitucional y sus Leyes Orgánicas y Reglamentos. En dichos permisos se indicaba que su incumplimiento o violación originaba la aplicación de las sanciones que determinan los ordenamientos antes señalados y las que señala el Decreto de 1944.

En los permisos otorgados a partir del 29 de diciembre de 1976 y hasta la fecha, el fundamento legal es el siguiente: artículo 17 de la Ley de Inversiones Extranjeras; Artículo 27 Constitucional, sus Leyes Orgánicas y sus Reglamentos; artículo 28 fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3. El Problema de la Doble Cláusula de Exclusión de Extranjeros

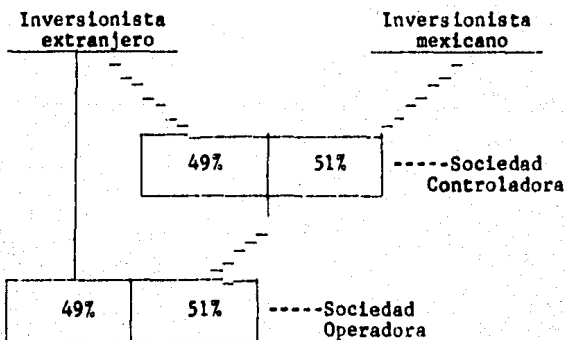
Anteriormente, nos hemos referido a las facultades que la Ley de Inversiones Extranjeras le concede a Relaciones Exteriores para el otorgamiento de permisos para la constitución de sociedades, o para la modificación de los estatutos sociales de sociedades.

En este sentido, creemos conveniente recordar nuevamente lo previsto por el Artículo 17 de la Ley de Inversiones Extranjeras.

"Artículo 17.- Deberá recabarse permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros, y para la constitución y modificación de sociedades. La expedición del permiso se ajustará a las disposiciones legales vigentes y a las resoluciones que dicte la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras".

Nos interesa en este momento, sobre todo, la segunda parte del precepto transcrito, pues claramente establece que Relaciones Exteriores debe ajustarse a las disposiciones legales vigentes y a las resoluciones que dicte la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Nos proponemos ahora hacer un breve relato de la forma en que, en épocas recientes, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha venido otorgando permisos para la constitución de sociedades, alejándose diametralmente de las disposiciones legales vigentes y de las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en materia de la participación de sociedades mexicanas con capital extranjero en el capital de otras sociedades mexicanas de nueva creación, fenómeno que se ha dado en llamar "piramidación".

Para efectos de claridad, podríamos esquematizar dicha figura de la siguiente manera:



A continuación haremos un brevísimos análisis jurídico de la anterior estructura a la luz de las disposiciones vigentes en materia de inversiones extranjeras, partiendo de la base de que la sociedad operadora es una sociedad de nueva creación, y que, por lo tanto, los inversionistas extranjeros y la sociedad controladora fungen como socios fundadores de la sociedad operadora.

Primeramente, nos interesa determinar si para los efectos de la Ley de Inversiones Extranjeras, la sociedad controladora es considerada una inversionista extranjera o mexicana. La respuesta la encontramos de la interpretación a contrario sensu del Artículo 2, Fracción IV de la Ley de Inversiones Extranjeras que indica que, las "empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en la que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa", son consideradas inversionistas extranjeros.

Dado que la participación del capital extranjero en la sociedad controladora no es mayoritaria (y asumiendo que los extranjeros no ejercen control sobre la misma), podemos concluir que la sociedad controladora es considerada un inversionista mexicano para efectos de la Ley de Inversiones Extranjeras.

A continuación, nos interesa recordar lo previsto por el ante-penúltimo párrafo del Artículo 5 de la Ley de Inversiones Extranjeras que establece que, "la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49% del capital de las empresas...".

Habiendo concluido que, para los efectos de la Ley de Inversiones Extranjeras la sociedad controladora es inversionista mexicana, podemos concluir que la inversión extranjera en el capital de la sociedad operadora no excede del 49%, por lo que, para la constitución de la misma con la estructura de capital descrita, no se requiere de permiso o autorización alguna de las autoridades de inversiones extranjeras.

Diferente situación sería si la sociedad operadora fuere una sociedad ya establecida en la que el 49% del capital estuviere suscrito por inversionistas extranjeros, y el 51%, por ejemplo, por personas físicas mexicanas, y que éstas últimas fueren a transmitir su participación a la sociedad controladora. En dicho caso, se requeriría de la previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en los términos de la Resolución General No. 4, punto 3 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que

regula (de un modo a todas luces indebido, desde un punto de vista de derecho constitucional) la adquisición de acciones o partes sociales de sociedades mexicanas establecidas por parte de sociedades mexicanas controladoras con capital extranjero.

En nuestro caso, siendo que la sociedad operadora aún no esta establecida, sino que será apenas constituida, la Resolución General No. 4 no es aplicable al supuesto en estudio. Pero, por ser una sociedad por constituirse, será necesario que Relaciones Exteriores otorgue el permiso respectivo con base en el Artículo 17 de la Ley de Inversiones Extranjeras.

Veamos la forma en que Relaciones Exteriores ha recientemente abordado el supuesto que nos ocupa.

Para estos efectos, será necesario hacer una distinción entre inversión extranjera, en términos "formales", e inversión extranjera, en términos "netos" o "reales", a la luz de la estructura de capital de nuestro esquema.

Ya hemos demostrado jurídicamente que la participación mexicana en el capital social de la sociedad operadora es de

51%, por virtud de las disposiciones legales analizadas.

Sin embargo, resulta patente que, dada la participación extranjera en el capital de la sociedad controladora, dicha participación extranjera en el capital social de la sociedad operadora será superior a la mexicana, pues en forma "inmediata", detenta el 49%, y de manera "mediata" (a través de la sociedad controladora), detenta un 49% del 51% del capital de la sociedad operadora, lo que resulta en un 24.99% del capital social total y que, aunado al 49% que detenta en forma inmediata, da un total de 73.99% en términos "netos" o "reales".

Así pues, aunque "formalmente" la inversión de la sociedad controladora es mexicana a la luz de la Ley de Inversiones Extranjeras, en términos "netos" o "reales" queda reducida a tan sólo un 26.11%. Sin embargo, la inversión mexicana mantiene el "control" sobre dicha sociedad, dado que la inversión mexicana controla a la sociedad controladora, quien a su vez controla a la sociedad operadora.

Relaciones Exteriores, alerta al fenómeno económico antes aludido, pero rebasando las disposiciones del Artículo 2 de la Ley de Inversiones Extranjeras ya comentadas, emite

permisos para la constitución de sociedades que contienen textos que ordenan que la inversión mexicana "en términos netos" no podrá ser inferior al 51% del capital social de la sociedad respectiva.

A continuación transcribimos la parte conducente de un permiso expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores en el mes de febrero de 1985.

"Concede al solicitante permiso para constituir la sociedad a condición de insertar en la escritura constitutiva la cláusula arriba transcrita (20), así como de que el 51% del capital social deberá estar suscrito por personas físicas de nacionalidad mexicana, o por inmigrados que no se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior, y siempre que estos no realicen actividades reservadas a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, o que sean materia de regulación específica, o por sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, y el 49% restante será de libre suscripción, siempre que no tengan por cualquier título la facultad de determinar el manejo de esta socie-

(20) Cláusula de Extranjería.

dad, cuando el capital esté representado por títulos al portador, no podrán ser adquiridos por extranjeros sin la aprobación previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras".

El permiso en estudio enumera las clases de inversionistas que deben detentar cuando menos el 51% del capital de la sociedad por constituirse. De entre ellas, incluye a personas físicas mexicanas, inmigrados no vinculados con centros de decisión económica del exterior (Artículo 4 de la Ley de Inversiones Extranjeras), y sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

Así pues, Relaciones Exteriores condiciona la utilización del permiso a que el 51% sea 100% mexicano en términos netos, dado que sociedades mexicanas en cuyo capital participan inversionistas extranjeros, aún en forma minoritaria, no podrán detentar acciones del 51% del capital social de la sociedad por constituirse. Más aún, una sociedad, aunque su capital esté suscrito, por ejemplo, solamente por personas físicas mexicanas, pero que no tenga cláusula de exclusión de extranjeros, tampoco podría adquirir más del 49% del capital de la sociedad por constituirse. Esto, como se ve, limita sustancialmente lo previsto por el Artículo 2 de la

de la Ley de Inversiones Extranjeras en lo que se refiere a la consideración de inversionistas mexicanos, dado que sociedades 100% mexicanas, pero con cláusula de admisión de extranjeros, o sociedades mayoritariamente mexicanas, no podrían participar en el capital social de la sociedad por constituirse.

Lo anterior, en patente perjuicio de los posibles inversionistas, y de la propia sociedad por formarse. Relaciones Exteriores, sin fundamento legal alguno, excluye de la posibilidad de participar en la sociedad a personas que, de otro modo, a la luz de las disposiciones de la Ley de Inversiones Extranjeras, podrían hacerlo sin contradecir el texto y el espíritu de la Ley de Inversiones Extranjeras. Relaciones Exteriores no sólo limita la participación de inversionistas extranjeros, sino afecta adversamente a sociedades netamente nacionales.

Si Relaciones Exteriores al emitir el permiso en estudio se hubiere ajustado a las disposiciones legales vigentes, como se lo ordena el Artículo 17 de la Ley de Inversiones Extranjeras, debió haber incluido como posibles inversionistas del 51% del capital social de la sociedad cuya constitución autoriza, a sociedades mexicanas cuyo capital social fuere suscrito y pagado mayoritariamente por inversionistas mexicanos, en los términos de la interpretación

jurídica del Artículo 2 de la Ley de Inversiones Extranjeras.

Veamos ahora la parte conducente de un permiso expedido por Relaciones Exteriores en el mes de julio de 1987.

"Concede al solicitante permiso para constituir la sociedad a condición de insertar en la escritura constitutiva la cláusula arriba transcrita; en la inteligencia de que, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 5 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, en relación con los Artículos 2 y 6 de la propia Ley, el 51% del capital social sólo podrá ser suscrito por: a) personas físicas de nacionalidad mexicana; b) inmigrados que no se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior, y siempre que dichos inmigrados no realicen actividades reservadas a personas físicas mexicanas o a personas morales de la misma nacionalidad con cláusula de exclusión de extranjeros, o que sean material de regulación específica, y c) personas morales mexicanas en las que participe total o mayoritariamente el capital mexicano, y en las que los extranjeros no tengan, por cualquier título, la facultad de determinar su manejo. El 49% restante, será de

suscripción libre, siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la sociedad cuya constitución se autoriza mediante este permiso. En todo caso, y en cualquier circunstancia, deberá respetarse el porcentaje de capital mínimo mexicano, en términos netos, que es del 51%, por lo que la participación de la inversión extranjera en el capital social podrá ser inferior al 49%, pero nunca exceder este porcentaje".

Observamos como, en este permiso, Relaciones Exteriores inicialmente acepta que las sociedades mexicanas con mayoría de capital mexicano puedan participar como tenedoras de un máximo de 51% del capital de la sociedad por constituirse (inciso c)). Sin embargo, tres líneas abajo comienza a contradecir lo dicho en el inciso c), pues indica que: "En todo caso y en cualquier circunstancia, deberá respetarse el porcentaje de capital mínimo mexicano, en términos netos, (21) que es del 51%".

El permiso en estudio, primero dá, para después quitar.

Aún cuando los términos del permiso no restringen la capacidad de inversión de las sociedades 100% mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros, si limitan la posibili-

(21) El énfasis es nuestro.

dad de inversión de sociedades mexicanas, en cuyo capital participen minoritariamente inversionistas extranjeros, si como consecuencia de dicha inversión la participación extranjera en el capital de la sociedad por constituirse en términos netos excede del 51%. Este sería el caso planteado en nuestro esquema, perfectamente acorde con las disposiciones de la Ley de Inversiones Extranjeras, pero indebidamente limitado y restringido por Relaciones Exteriores, dada una interpretación incorrecta, caprichosa e infundada de dichas disposiciones legales. Así pues, el permiso en análisis afecta adversamente a dichos posibles inversionistas nacionales, quienes se ven imposibilitados de realizar una inversión como la planteada en nuestro esquema.

A la Secretaría de Relaciones Exteriores le bastaría con eliminar del machote de sus permisos las palabras "en términos netos", con lo cual cumpliría con la obligación que le impone el Artículo 17 de la Ley de Inversiones Extranjeras, que en su segunda parte exige: "La expedición del permiso se ajustará a las disposiciones legales vigentes, y a las resoluciones que dicte la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras".

CAPITULO III.

MODIFICACION DE ESTATUTOS SOCIALES

Como ya establecimos en el Capitulo anterior, los estatutos sociales contienen las reglas especificas de organización y funcionamiento de una determinada sociedad.

Dentro de las características esenciales del acto constitutivo social, la "affectio societatis" resulta de gran importancia, ya que expresa la voluntad de los socios de unir sus esfuerzos y recursos para la realización de un fin común, para lo cual convienen en ciertas reglas tanto de organización como de funcionamiento. Es por ello que, cuando alguna de estas reglas vaya a ser modificada, se requiere que dicha modificación sea acordada por la totalidad o por la mayoría de los socios dependiendo del tipo de sociedad de que se trate.

"Se considera reforma cualquier cambio, supresión o adición a los estatutos sociales, cualquier aumento o disminución del capital, así como toda transformación o fusión de sociedades." (1)

1. Fundamento de los Permisos de Relaciones Exteriores para modificar Escrituras de Sociedades

A pesar de haberse analizado ya en el Capitulo I las

(1) Ramos Garza, Oscar. Op. Cit. Pág 207.

diversas disposiciones en las que a través de los años Relaciones Exteriores ha fundamentado el otorgamiento de este tipo de permisos, a fin de seguir una estructura lógica, a continuación señalaremos brevemente dichas disposiciones.

El Decreto de 1944 establece en el Artículo 2° la necesidad de obtener un permiso previo de Relaciones Exteriores, en caso de transformación o modificación de sociedades mexicanas, especialmente cuando por dicha transformación o modificación se sustituyan socios mexicanos por socios extranjeros o se varíe de cualquier forma el objeto social.

Con la publicación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se otorga a Relaciones Exteriores, entre otras, la facultad de conceder a las sociedades mexicanas, ya sean éstas civiles o mercantiles, permisos para modificar o reformar sus escrituras constitutivas. (Artículo 3° Fracc. VII).

Por otra parte, el Decreto de 1970 establece la obligación de Relaciones Exteriores de cuidar los requisitos (porcentajes) de participación de capital extranjero que se mencionan en dicho Decreto, en los permisos de modificación del acta constitutiva de sociedades cuyo objeto sea estable-

cer o desarrollar la industria siderúrgica, de vidrio, cemento, fertilizantes, celulosa y aluminio.

En el Artículo 17 de la Ley de Inversiones Extranjeras se establece que se deberá recabar permiso previo de Relaciones Exteriores para la modificación de sociedades. En el propio Artículo se señala que, la expedición del permiso se sujetará a las disposiciones legales vigentes y a las resoluciones que dicte la CNIE.

Por su parte, la Fracción V del Artículo 28 de la LOAPF, reconoce la facultad de Relaciones Exteriores para conceder permisos mediante los cuales se autorice la reforma del acta constitutiva.

Ninguna de las disposiciones antes señaladas hace alusión alguna respecto de si el citado permiso debe solicitarse en cualquier caso en el que se acuerde la modificación de la escritura constitutiva o sólo tratándose de los requisitos esenciales. Recordemos aquí, que, de los elementos señalados en el Artículo 6° de la LGSM, sólo algunos revisten el carácter de requisitos esenciales o necesarios (nombre, nacionalidad y domicilio de los socios, objeto social, razón o denominación social, duración, capital social, aportaciones

de los socios, domicilio social), mientras que los demás requisitos son de carácter secundario en virtud de que si éstos no se contienen en la escritura constitutiva, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la LGSM.

Resulta totalmente absurdo que si en la solicitud que se presenta a Relaciones Exteriores para obtener la autorización necesaria para la constitución de sociedades, se proporcionan seis elementos, a saber: (1) denominación o razón social; (2) domicilio; (3) duración; (4) capital social; (5) objeto social; (6) cláusula de admisión o exclusión de extranjeros, sin embargo, en los casos en que se desee modificar alguna de las cláusulas de los estatutos sociales distinta de la que se refiere la solicitud presentada a Relaciones Exteriores, se pida permiso a dicha Secretaría cuando en ningún momento tuvo ingerencia alguna respecto al contenido o validez de éstas.

Dado que, la finalidad de los estatutos es establecer la manera en que se organizará y funcionará la sociedad, dicha reglamentación por lo general va mucho más allá de los requisitos que indica el Artículo 6° de la LGSM. Basta como ejemplo citar el hecho de que se establezca el quórum de votación para asambleas, resulta aún más absurdo que si en los estatutos de una sociedad se estableció un determinado quó-

rum de votación y posteriormente y por así convenir a los intereses de los socios, éstos convienen en aumentar el mencionado quórum, se tenga que pedir permiso a Relaciones Exteriores.

Por lo dicho anteriormente, consideramos que el artículo 17 de la Ley de Inversiones Extranjeras es demasiado amplio en cuanto a las facultades concedidas a Relaciones Exteriores, y en todo caso, Relaciones Exteriores sólo debería estar facultada para autorizar la reforma de estatutos de sociedades en el caso en que se reforme alguno de los seis elementos antes referidos y no cuando se pretenda modificar alguna otra de las cláusulas de los estatutos sociales.

Una vez obtenido el permiso para reformar estatutos, es necesario su protocolización ante Notario Público junto con el acta de asamblea en la que se acuerde la reforma y, posteriormente, su inscripción en el Registro Público del Comercio.

Consideramos importante mencionar que en la práctica y, a fin de evitar tener que reformar constantemente los estatutos sociales, algunos de los requisitos que menciona el Artículo 6° como parte integrante de la escritura constitutiva, se manejan en cláusulas transitorias; tal es el caso de: (1) los nombres, nacionalidad y domicilio de las perso-

nas físicas o morales que constituyan la sociedad; (2) el nombramiento de los administradores y la designación de los que han de llevar la firma social; (3) la expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes; el valor atribuido a éstos y el criterio seguido para su valorización.

2. Fusión de Sociedades

La LGSM no señala lo que debe entenderse por fusión. Siguiendo a Abascal Zamora entendemos por fusión... "la reunión de dos o más sociedades mercantiles en una sola, disolviéndose las demás, que transmiten su patrimonio a título universal, a la sociedad que subsiste o resulta de la fusión, la que se constituye con los socios de todas las sociedades participantes..." (2)

La fusión supone un acuerdo mediante el cual "se determina la disolución sin liquidación y la adhesión a un contrato de sociedad, nuevo o ya existente, acompañado de la correspondiente aportación.

(2) "Diccionario Jurídico Mexicano". Op. Cit. Pág 263.

En el derecho mexicano parece evidente esta conclusión, ya que los Artículos 223 y 224 de la LGSM, se refieren claramente a la sociedad que subsiste y a las que se extinguen. Además, si las sociedades se liquidasen, no tendría sentido el Artículo 224 que al final, atribuye a la sociedad absorbente o a la nueva, los derechos y obligaciones de las sociedades fusionadas, lo que es incompatible con toda idea de liquidación..." (3)

La LGSM reconoce dos tipos de fusión: fusión por absorción y fusión propiamente dicha.

Hay fusión por absorción cuando una es la sociedad que subsiste y todas las demás desaparecen. Es fusión propiamente dicha cuando varias sociedades se extinguen para constituir una nueva.

Para que la fusión pueda ser llevada a cabo, se requiere que ésta sea decidida por cada una de las sociedades.

Dicho acuerdo debe ser adoptado en la forma y términos que correspondan según su naturaleza.

(3) Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. "Tratado de Sociedades Mercantiles". Op. Cit. Tomo II. Pág. 521.

Para que la fusión surta todos sus efectos legales, es necesario que se inscriban en el Registro Público de Comercio y se publiquen en el periódico oficial del domicilio de las sociedades fusionadas, los acuerdos de fusión, así como el último balance de dichas sociedades, y por lo que se refiere a aquéllas que se van a disolver, el sistema que se seguirá para la extinción de su pasivo.

Una vez que se haya dado cumplimiento a los requisitos anteriores, es necesario, para que la fusión surta efectos, que transcurran tres meses, durante los cuales cualquier acreedor puede oponerse judicialmente a la fusión.

La espera de tres meses puede evitarse si se pactare el pago de todas las deudas de las sociedades que hayan de fusionarse; si se constituye depósito de su importe en una institución de crédito, o constare el consentimiento de todos los acreedores.

La sociedad que subsista (fusión por absorción) o la que resultare (fusión propiamente dicha) de la fusión, tomará a su cargo los derechos y obligaciones de las sociedades extinguidas. (4)

(4) Artículos 222 a 226 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

En el caso de fusión propiamente dicha, del acuerdo de fusión se deriva la desaparición de las sociedades a fusionarse y la constitución de una nueva sociedad que reúna el patrimonio de las sociedades fusionadas. En la fusión por absorción, el acuerdo de fusión implica la desaparición de la sociedad fusionada y la subsistencia de la fusionante en la que se reúne el patrimonio de las dos.

En la fusión propiamente dicha, el acuerdo de fusión implica un acuerdo tanto de constitución como de organización de sociedad, ya que mediante el mismo se ha de formar una sociedad nueva.

Para la constitución de esta nueva sociedad es claro que se requiere solicitar autorización a Relaciones Exteriores.

Caso especial es el de la fusión por absorción, en el cual generalmente se requiere pedir permiso a Relaciones Exteriores, cuando sea necesario modificar los estatutos de la sociedad fusionante (vr.g en cuanto a la cláusula de capital se refiere), mas no para realizar la fusión en sí misma; sin embargo, Relaciones Exteriores sostiene el criterio de que para cada caso de fusión, independientemente de las circunstancias involucradas, debe recabarse permiso.

Podríamos pensar que en caso de fusión por absorción, donde no se crea una nueva sociedad, sino que simplemente la sociedad fusionada se adhiere al contrato social de la fusionante, se tenga que solicitar permiso a Relaciones Exteriores.

3. Transformación de Sociedades

Puede ocurrir que el tipo de sociedad adoptada no sea la adecuada para la satisfacción de las necesidades sociales, caso en el cual la ley prevé el fenómeno jurídico de la transformación.

Mediante la figura jurídica de la transformación, las sociedades constituidas bajo cualquiera de los tipos sociales reconocidos en el Artículo 1° de la LGSM puede adoptar un tipo social diverso o la modalidad de capital variable.

A diferencia de la fusión, en nuestra opinión, la transformación de la sociedad no implica su extinción, ni la creación de una nueva (a pesar de lo expresado en la exposición de motivos de la LGSM). La transformación de la sociedad no afecta su personalidad jurídica.

El acuerdo de transformación debe ser tomado por la asamblea correspondiente o la junta de socios, según el tipo de sociedad de que se trate, y se seguirán las disposiciones legales aplicables a la fusión.

Dado que por virtud de la transformación la sociedad adopta una nueva forma de organización, resulta necesario modificar sus estatutos a fin de que estos estén en relación con el nuevo tipo social adoptado, para lo cual se requiere cumplir con una serie de requisitos legales, siendo el primero el solicitar el permiso correspondiente a Relaciones Exteriores, e inscripción en el Registro Público de Comercio.

CAPITULO IV.

ADQUISICION DE BIENES INMUEBLES

Existen en el derecho positivo mexicano una serie de disposiciones legales que delimitan claramente el régimen jurídico de la propiedad en México. Entre dichas normas, tiene un lugar preponderante la establecida en la fracción I del artículo 27 constitucional, a la cual ya nos hemos referido en el Capítulo I, misma que continuación nos permitimos transcribir:

"Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tiene el derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones ó para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

"En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las pla-

yas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas..."

La norma antes transcrita puede ser dividida en tres grandes partes, desprendiéndose primeramente como regla general que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas. Es decir, que la propiedad privada se encuentra reservada, en principio, a las personas mencionadas con exclusión de los extranjeros; considerándose mexicanos por nacimiento y por naturalización a las personas mencionadas en el propio texto constitucional (1). Ahora bien, el concepto de "sociedades

-
- (1) El artículo 30 Constitucional establece:
"La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.
- A. Son mexicanos por nacimiento:
- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
 - II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana;
 - III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.
- B. Son mexicanos por naturalización:
- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización;
 - II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

mexicanas" empleado en la norma que estamos analizando, no se encuentra definido como los dos anteriores en el texto constitucional, lo que ha provocado grandes discusiones doctrinarias acerca del criterio que debe seguirse para atribuir a una sociedad la nacionalidad mexicana.(2) Sin embargo, para efectos de este análisis, adoptaremos las teorías de la constitución y del domicilio de las sociedades, siguiendo el criterio establecido en la Ley de Nacionalidad y Naturalización que al efecto dispone:

"Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República y tengan en ella su domicilio legal" (3)

La regla general establecida en la primera parte del párrafo primero del artículo 27 constitucional, se encuentra limitada por la facultad que tiene el Estado de conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la pro-

-
- (2) El tema de la nacionalidad de las sociedades es ampliamente tratado por Carlos Arellano García. Derecho Internacional Privado, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- (3) Artículo 5° de la Ley de Nacionalidad y Naturalización.

tección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar a su convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubiere adquirido en virtud del mismo.

Dicha disposición consigna constitucionalmente la llamada "Cláusula Calvo" como una medida de protección de los intereses mexicanos en contra de la interposición de reclamaciones diplomáticas por parte de los extranjeros. Según César Sepúlveda (4) dicha cláusula ... "Tiene mejor carácter técnico que las otras modalidades legislativas o contractuales donde se aplica la doctrina de Calvo; es la que positivamente ofrece mayor dificultad para su tratamiento y es, además, contra la cual se enderezan los más fuertes ataques de los autores sajones".

No obstante el carácter nacionalista y los antecedentes históricos que dieron nacimiento a la doctrina y a la "Cláusula Calvo", los cuales ya han sido expuestos, su actualidad es dudosa, como lo veremos más adelante.

La tercera regla que se desprende de la lectura de la fracción I del artículo 27 de la Constitución, es la prohi-

(4) Sepúlveda, César. "Derecho Internacional". Editorial Porrúa, S.A. México 1982 P. 247.

ción para los extranjeros de adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en la llamada "zona prohibida". Dispone el texto constitucional:

"En una franja 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".

Nótese que en esta última parte de la fracción I del Artículo 27 constitucional ... "la prohibición se refiere al dominio directo sobre tierras y no a la propiedad privada.

"Como el dominio directo de las tierras corresponde únicamente a la Nación, (...), consideramos que el hecho de que el término "dominio directo" esté en el texto constitucional, se debe exclusivamente a una inadvertencia de nuestros legisladores. Esta consideración parece confirmarla el hecho de que, aún cuando en el proyecto original del Artículo 27 Constitucional se hablaba en sus diversas partes de, "dominio directo"; después de los debates sobre su contenido se suprimió la palabra "directo" en las partes del texto que trataban de las tierras del territorio nacional susceptibles de ser adquiridas por los particulares.

El "Lic. Rubén González Sosa, Subsecretario de Relaciones Exteriores, en la reunión celebrada el 22 de noviembre de 1973 en Tijuana, B.C., manifestó sin entrar a mayores, que lo que nuestra Constitución prohíbe adquirir a extranjeros, con el término "dominio directo" es la propiedad privada" (5)

Aunque si bien dicho dispositivo contiene una prohibición para que los extranjeros puedan adquirir el dominio directo sobre tierras en la "zona prohibida", es de señalarse que dicha disposición no constituye una prohibición tajante para que un extranjero adquiriera el dominio de inmuebles en dicha zona, pues se habla únicamente de dominio directo, pudiendo, a contrario sensu, los extranjeros adquirir dominio indirecto sobre dichos bienes; tal es el que se adquiere y ejercita por medio de un fideicomiso, pues dicha operación "...como está regulada en nuestro sistema jurídico, en tanto permite que la institución fiduciaria, conservando el dominio directo de los bienes fideicomitidos, pueda permitir a los fideicomisarios en forma temporal la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes..."(6) constituye el medio

(5) Ramos Garza, Oscar. Op. Cit. Pág. 226.

(6) Exposición de motivos del "Acuerdo que autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las instituciones nacionales de crédito los permisos para adquirir como fiduciarios el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en zonas y costas". Diario Oficial de la Federación del 30 de abril de 1971.

adecuado para lograr los fines promocionales industriales y turísticos necesarios para sostener y acelerar el desarrollo industrial y turístico de las zonas fronterizas y litorales de nuestro país.

Por tales motivos, se acordó que la Secretaría de Relaciones autorizara a las instituciones nacionales de crédito la celebración con extranjeros de fideicomisos sobre inmuebles ubicados en la "zona prohibida", siempre y cuando la institución de crédito conservara siempre la propiedad de los inmuebles y que el objeto de la adquisición fuera el de permitir exclusivamente la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, teniendo el fideicomiso una duración máxima de treinta años. (7) Asimismo, se creó una Comisión Consultiva Intersecretarial a efecto de que emitiera su opinión sobre las solicitudes que le turnara la Secretaría de Relaciones Exteriores. (8)

A estos efectos, creemos importante señalar brevemente y a manera de resumen, las disposiciones tanto de la Ley Orgánica como del Reglamento del citado dispositivo constitucional, las cuales ya fueron analizadas en el Capítulo I.

(7) Artículo Primero y Cuarto del acuerdo mencionado en (6).

(8) Artículo Tercero del acuerdo mencionado en (6).

El Artículo 1° de la ley citada, reproduce las disposiciones del segundo párrafo de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional ampliando la prohibición al establecer que, ningún extranjero podrá ser socio de sociedades mexicanas que adquieran dominio directo de tierras en la zona prohibida. Independientemente de la probable inconstitucionalidad del Artículo citado, (en virtud de que va más allá de lo establecido en la Constitución), es notorio que este precepto complementa la disposición constitucional puesto que " si las sociedades mexicanas con socios extranjeros pudieran adquirir el dominio directo en las zonas prohibidas resultaría parcialmente nugatoria la prohibición". (9)

Es necesario hacer notar que la disposición que comentamos, originó el nacimiento de la llamada "Cláusula de Exclusión de Extranjeros", cuyos alcances comentaremos más adelante, y que están íntimamente ligados con el tema del presente estudio.

El Artículo 2° de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional establece que para que un extranjero pueda ser socio de una sociedad mexicana deberá llenarse el requisito de la "Cláusula Calvo", debiendo subrayarse

(9) Arellano García, Carlos. Op. Cit. Pág. 435.

que el Artículo 8° declara nulos de pleno derecho los actos ejecutados y los contratos celebrados en contra de sus prohibiciones.

El Reglamento de la ley comentada contiene severas disposiciones relacionadas con la "Cláusula Calvo" y la "Cláusula de Exclusión de Extranjeros", entre las que conviene distinguir el Artículo 2° que establece la obligación de consignar la "Cláusula Calvo" en las escrituras constitutivas de sociedades mexicanas y de solicitar previamente, tanto para la constitución, como en cada caso de adquisición, a Relaciones Exteriores el permiso que exige la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

Dicho Reglamento establece para las sociedades mexicanas constituidas para explotar cualquier industria fabril, minera o petrolera o para algún otro fin no agrícola, que puedan adquirir, poseer o administrar terrenos en la zona prohibida, la obligación de convenir expresamente en que ninguna persona extranjera, física o moral podrá tener participación alguna o ser propietaria de acciones de la sociedad, debiendo insertarse dicha "Cláusula de Exclusión de Extranjeros" en las escrituras correspondientes.

Se establece además que "si por algún motivo, alguna

de las personas mencionadas anteriormente, por cualquier evento llegare a adquirir una participación social o ser propietaria de una o más acciones, contraviniendo así lo establecido en el párrafo que antecede, se conviene desde ahora en que dicha adquisición será nula y, por tanto, cancelada y sin ningún valor la participación social de que se trata y los títulos que la representen, teniéndose por reducido el capital social en una cantidad igual al valor de la participación cancelada".(10)

Consideramos importante mencionar que en el Artículo 2º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, se señala que se debe solicitar, previamente a cada caso de adquisición de bienes, de Relaciones Exteriores el permiso que exige la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

La Fracción I del Artículo 27 Constitucional en ningún momento se refiere a la obtención de permiso alguno, por el contrario, la Fracción I se refiere al convenio que deben hacer los extranjeros que deseen adquirir el dominio de tierras o aguas en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de su gobierno.

(10) Artículo 8º del Reglamento.

Por su parte, el Artículo 2° de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, se refiere al convenio que deben hacer los extranjeros que deseen formar parte de una sociedad mexicana que adquiriera el dominio de tierras o aguas en los términos del propio párrafo I del Artículo 27 Constitucional, y en ningún momento habla de la obtención de permiso alguno.

Por lo que toca a las sociedades mexicanas con Cláusula de Exclusión de Extranjeros, señala el Artículo 8° del Reglamento antes citado que, en caso de adquisición de bienes inmuebles en zona prohibida, se requiere del permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Estas disposiciones, limitativas de la inversión extranjera, se impusieron posteriormente en forma más o menos parecida en otras leyes secundarias, con objeto de proteger y controlar la inversión y la explotación de ciertos recursos importantes para la economía del país. Tal es el caso de la Legislación Minera y Petrolera.

A continuación pasaremos a analizar brevemente la capacidad tanto de los extranjeros como de las distintas clases de sociedades para adquirir bienes inmuebles en territorio nacional.

1. Capacidad de Extranjeros Personas Físicas

En los términos del ya mencionado Artículo 66 de la Ley General de Población ("LGP"), los extranjeros que deseen adquirir bienes inmuebles en territorio nacional, requieren, entre otros permisos, el permiso previo de la Secretaría de Gobernación.

De conformidad con el Artículo 127 del Reglamento de la Ley General de Población (11), los permisos para adquirir bienes inmuebles o derechos reales sobre los mismos sólo se otorgarán a inmigrados (12), cuando en los documentos que los acrediten como tales no se les imponga esa limitación; a inmigrantes (13) para adquirir sus casas habitación; y a no inmigrantes (14) que se hayan internado al país como asilados políticos (15) o estudiantes (16), pero sólo en casos

-
- (11) Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo el 12 de noviembre de 1976.
 - (12) Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país. (Artículo 52 LGP).
 - (13) Inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicar en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado. (Artículo 44 LGP).
 - (14) No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente. (Artículo 42 LGP).
 - (15) Asilado Político es la persona que se interna temporalmente al país para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen. (Artículo 42 Fracción V LGP).
 - (16) Estudiante es la persona que se interna temporalmente al país para iniciar, completar o perfeccionar sus estudios en planteles educativos del país. (Artículo 42 Fracción VI LGP).

excepcionales y a juicio de la propia Secretaría. En ningún caso se otorgarán este tipo de permisos a no inmigrantes que se hayan internado al país como turistas (17), transmigrantes (18) o visitantes (19).

En los términos de la ya multicitada Fracción I del Artículo 27 Constitucional, los extranjeros (personas físicas o morales) no pueden adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas comprendidas en la "zona prohibida"; dicha disposición se contiene igualmente en el Artículo 7 de la Ley de Inversiones Extranjeras.

Por lo expuesto anteriormente, hay quienes opinan que, las personas físicas extranjeras, de acuerdo a su calidad migratoria y a sus permisos de internación respectivos, pueden llegar incluso a adquirir inmuebles para fines agrícolas (propiedad rural), excepción hecha de la "zona prohibida", en la extensión máxima que la Fracción XV del Artículo 27 señala para la pequeña propiedad agrícola.

-
- (17) Turista es la persona que se interna temporalmente al país con fines de recreo, salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas no remuneradas. (Artículo 42 Fracción I LPG).
- (18) Transmigrante es la persona que se interna al país temporalmente y que se encuentra en tránsito hacia otro país. (Artículo 42 Fracción II LPG).
- (19) Visitante es la persona que se interna temporalmente en el país para dedicarse al ejercicio de una actividad lícita y honesta, lucrativa o no. (Artículo 42 Fracción III LPG).

Relaciones Exteriores otorga a extranjeros los permisos para adquirir los bienes inmuebles que le soliciten, siempre que estos se encuentren fuera de la "zona prohibida" y sólo cuando dichas personas acrediten su legal estancia en el país y suscriban el convenio a que se refiere la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

2. Capacidad de Extranjeros **Personas Morales**

Respecto a este punto consideramos importante mencionar que en la Fracción I del Artículo 27 Constitucional se utiliza la palabra "extranjeros" dos veces, sin distinguir, en ningún momento, si dicho término se refiere tanto a personas físicas como a personas morales.

Por lo mismo, podemos concluir que el texto constitucional al hablar de extranjeros se refiere tanto a personas físicas como morales; ello resulta como consecuencia de aplicar el principio que donde la ley no distingue no se debe distinguir.

Por otra parte, el Artículo 34 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización establece la posibilidad de que las personas morales extranjeras adquieran el dominio de tierras, lo cual es congruente con el texto constitucional.

Cabe señalar por otra parte, que, por excepción, en los casos de adjudicación judicial o herencia, Relaciones Exteriores, con fundamento en el Artículo 6° de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, puede otorgar permiso a sociedades extranjeras para adquirir inmuebles, sin embargo, existe la obligación de transmitir dicho inmueble a persona legalmente capacitada para adquirirlo en el término de 5 años contados a partir de la expedición del mencionado permiso.

A partir de la publicación de la Ley de Inversiones Extranjeras, toda discusión respecto de si las personas morales extranjeras pueden o no adquirir inmuebles en territorio nacional carece de fundamento. En efecto, en los términos del ya mencionado Artículo 7°, las sociedades extranjeras están imposibilitadas para adquirir el dominio de bienes inmuebles en territorio nacional, lo cual resulta a nuestro parecer restrictivo de los términos generales en que la palabra "extranjero" es utilizada en el dispositivo constitucional, y por tanto, inconstitucional.

3. Capacidad de las Personas Físicas Mexicanas

En los términos del Artículo 27 Constitucional, tanto los mexicanos por nacimiento como los mexicanos por naturalización, tienen capacidad legal para adquirir el dominio de tierras en la cantidad, ubicación, clase y extensión que de-

seen, sin más limitación que la señalada en la Fracción XV del Artículo 27 respecto de la pequeña propiedad agrícola.

Consideramos importante señalar que en ningún momento ha existido disposición alguna que imponga a las personas físicas mexicanas la obligación de solicitar permiso a Relaciones Exteriores previo a la adquisición de cualquier bien inmueble.

4. Capacidad de las Sociedades Mexicanas

El Artículo 27 Constitucional, su Ley Orgánica y su Reglamento, otorgan diferente trato a las personas físicas mexicanas y a las sociedades mexicanas en lo que toca a los requisitos para adquirir bienes inmuebles.

Las sociedades mexicanas, a diferencia de las personas físicas mexicanas, que no tienen que cumplir ningún requisito previo a la adquisición de inmuebles, tiene la obligación de solicitar y obtener de Relaciones Exteriores, previamente a cada adquisición de tierras, el permiso correspondiente.

Esta obligación de solicitar permiso previo a Relaciones Exteriores no está contenido en la Ley de Inversiones Extranjeras. En efecto, en el Artículo 17 de dicha Ley se

establece sólo la obligación de recabar permiso previo de Relaciones Exteriores para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros y es omiso en lo que toca a Sociedades mexicanas.

"En virtud de lo ordenado por el Artículo 5° transitorio (de la Ley de Inversiones Extranjeras), que deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a la Ley, podríamos concluir que las Sociedades mexicanas no requieren de permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para adquirir inmuebles en México. Sin embargo, consideramos que sólo se trató de una inadvertencia provocada por la rapidez con la que se expidió la Ley, y que se seguirá exigiendo, (...)"(20)

Tal y como lo mencionamos anteriormente, tanto la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, como su Reglamento, imponen a las sociedades mexicanas una serie de requisitos los cuales dependen de dos factores; primero, si al momento de la constitución la sociedad suscribió convenio de admisión ("Sociedades con Artículo 2°") o de exclusión ("Sociedades con Artículo 8°") de extranjeros; segundo, si se trata de una sociedad por acciones o una sociedad de personas.

(20) Ramos Garza, Oscar. Op. Cit. Pág. 231.

**a) Sociedades Mercantiles por Acciones
con Artículo 2º:**

Las sociedades mercantiles o por acciones que admitan en su capital social la participación de extranjeros podrán adquirir los siguientes inmuebles:

(i) Fincas rústicas para cualquier uso (industrial, fabril, minero...) siempre y cuando no sea agrícola ni forestal, en cualquier parte de la República a excepción de la llamada "zona prohibida", requiriendo para ello permiso previo de Relaciones Exteriores. Finalmente debemos apuntar que la extensión de dichos inmuebles deberá estar en estrecha relación con el cumplimiento de los fines sociales a juicio de Ejecutivo Federal en los términos de la Fracción IV del Artículo 27 Constitucional.

(ii) Inmuebles urbanos, en la extensión y cantidad que deseen excepción hecha de zonas prohibidas, debiéndose recabar el permiso previo de Relaciones Exteriores.

En todo caso, corresponde al solicitante (adquirente) demostrar a Relaciones Exteriores si se trata de un inmueble urbano o una finca rústica.

(iii) Fincas rústicas con fines agrícolas. Tal y como ya lo habíamos anticipado en el Capítulo I al hablar de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional y su Reglamento, de especial interés resulta este punto, ya que existe, en teoría, la posibilidad de que las sociedades comerciales por acciones adquirieran fincas rústicas con fines agrícolas. Consideramos que la opinión del Lic. Ramos Garza resulta sumamente ilustrativa en este punto, por lo cual nos permitimos a continuación transcribirla:

"La Fracción IV del Artículo 27 Constitucional, que fue creada por el legislador constituyente con la finalidad de evitar los desmedidos acaparamientos de tierras de todas clases que se venían efectuando por el clero y los extranjeros, principalmente a través de sociedades anónimas cuyas acciones poseían o controlaban en su totalidad o mayoría, tierras que generalmente conservaban, con fines de especulación.

"Esta Fracción IV establece a la letra:

"IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún

otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesarias para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o los de los Estados, fijarán en cada caso".

"Nótese que la prohibición contenida en esta primera parte de la Fracción IV, sólo se refiere a sociedades comerciales por acciones (sociedad anónima y sociedad en comandita por acciones) y no a las demás clases de sociedades mercantiles o civiles.

"Nótese también, que esta prohibición es exclusivamente para la adquisición, posesión y administración de fincas rústicas con fines no agrícolas, es decir, interpretando el concepto de fincas rústicas, para la adquisición, posesión y administración de inmuebles ubicados en el campo que vayan a ser dedicados a actividades diferentes de la agricultura. Tampoco esta prohibición se refiere a inmuebles urbanos.

"Continúa estableciendo esta fracción, que esta clase de sociedades (comerciales por acciones) solo podrán adquirir terrenos (rústicos y urbanos) con fines no agrícolas, en la extensión estrictamente necesaria para el desarrollo de sus objetos fabriles e industriales en la medida que el Eje-

cutivo fije en cada caso, pues la extensión de terrenos con fines agrícolas que cualquier persona pueda adquirir, la fija indubitadamente la Fracción XV del mismo Artículo 27 Constitucional.

"Quiere esto decir, a contrario sensu, que para la adquisición, posesión y administración de terrenos rústicos y urbanos con fines agrícolas no se requerirá la intervención del Ejecutivo, por que esta intervención se requerirá únicamente para los terrenos (rústicos) que, por naturaleza, tradición y ubicación son agrícolas, sean dedicados a usos diferentes (fabriles e industriales).

"Prueba de lo anterior la encontramos en los textos de los Artículos 3 de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional y 7 de su Reglamento, actualmente en vigor, que no tan sólo aceptan tal presupuesto, sino que establecen que el capital de sociedades mexicanas por acciones con fines agrícolas debe estar siempre en un cincuenta por ciento o más en poder de mexicanos, y obligan a que las acciones representativas de ese capital sean siempre nominativas.

"A continuación transcribimos dichos Artículos:

"ARTICULO 3. Tratándose de sociedades mexicanas que posean fincas rústicas con fines agrícolas no podrá concederse el permiso de que habla el Artículo anterior, cuando por la adquisición a que el permiso se refiere, quede en manos de extranjeros un cincuenta por ciento o más del interés total de la sociedad."

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

"I. No podrán llevar a cabo ninguna adquisición cuando el cincuenta por ciento o más del capital o interés social perteneciera a extranjeros."

"II. Si la sociedad fuere por acciones, éstas deberán tener el carácter de nominativas, pudiendo ser transmisibles por cesión ordinaria o por simple endoso, y no se registrará ninguna enajenación de acciones a favor de extranjeros ni las enajenaciones que se hicieren producirán efecto alguno cuando en virtud de ellas el cincuenta por ciento o más de las acciones resulte ser de extranjeros."

"Por otra parte, las declaraciones de la Secretaría de

Relaciones Exteriores publicadas en los principales periódicos de México el 7 de enero de 1936 y que se referían, entre otras cosas, a la interpretación y alcance de la Fracción IV del Artículo 27 de la Constitución, señalaron que la Secretaría de Relaciones Exteriores aceptaba que pudiera haber sociedades comerciales por acciones con fines agrícolas, aunque después esas mismas declaraciones contradictoriamente, prohibieron a esas sociedades adquirir fincas rústicas con fines agrícolas.

En su parte relativa esas declaraciones dicen:

"Como en la redacción de la fracción que se analiza se emplean algunos conceptos que no son suficientemente claros, deberá, ante todo, fijarse cuál es el contenido que les corresponde.

"La simple lectura de esta disposición legal permite ver con meridiana claridad que para sus efectos dividió el legislador a las sociedades comerciales por acciones en dos grandes grupos:

"Primer grupo: Sociedades comerciales por acciones que se constituyen para algún fin que sea agrícola.

"Segundo grupo: Sociedades comerciales por acciones que se constituye para algún fin que no sea agrícola.

"En este segundo grupo deben considerarse comprendidas, con exclusión de las del primer grupo, todas las sociedades que se constituyen con cualquier otro fin que no sea el agrícola, quedando comprendidos, por lo mismo, todos los fines con que tales sociedades pueden llegar a constituirse.

"Y aunque dichas declaraciones quedaron sin efecto por acuerdo de 19 de agosto de 1939, en ese mismo acuerdo que las declaró sin efecto, se dijo que la Secretaría de Relaciones Exteriores podía conceder autorización para que se constituyeran toda clase de sociedades mercantiles por acciones, cualquiera que sea su objeto (sin excluir la explotación agrícola) así como para que esas sociedades adquieran propiedad raíz en los términos de la propia Fracción IV.

"Con fundamento en lo anterior, podemos concluir, desde un punto de vista meramente legal, que las sociedades comerciales por acciones pueden dedicarse a la agricultura y tienen capacidad para adquirir terrenos para esos usos, con la única limitación que la Fracción XV del Artículo 27 de la Constitución consigna para la pequeña propiedad y que el

Código Agrario regula.

"Sin embargo, a pesar de lo expuesto, la Secretaría de Relaciones Exteriores actualmente considera que la Fracción IV terminantemente prohíbe a las sociedades comerciales por acciones adquirir fincas rústicas con fines agrícolas, y de ahí desprende la prohibición de que esta clase de sociedades sean constituidas con fines agrícolas, y, consecuentemente, no concede los permisos que se le solicitan para esos fines, para no dar lugar a que este tipo de sociedades soliciten permisos para adquirir inmuebles con fines agrícolas.

"Prueba lo anterior la solicitud que presentó a la Secretaría de Relaciones Exteriores el señor Jaime Sánchez Montemayor por escrito de 8 de septiembre de 1967, con número de entrada 27438 para constituir una sociedad anónima cuyo principal objeto sería adquirir, poseer y administrar toda clase de inmuebles urbanos, industriales o rústicos, para cultivar y aprovechar la producción de árboles, arbustos, plantas y verduras de toda clases, entre los que se incluyen toda clase de plantaciones, huertos, campos experimentales y de investigación e invernaderos. En esa solicitud, se señaló que el cincuenta y uno por ciento del capital de la sociedad estaría siempre en manos de personas mexicanas y que las acciones que representaran dicha porción de capital serían

siempre nominativas, para cumplir con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional y su Reglamento.

"La Secretaría de Relaciones Exteriores por oficio impreso 10603 de 13 de septiembre de 1967, expediente 318360, requirió al señor Jaime Sánchez Montemayor que "remitiera nueva solicitud para obtener permiso para constituir una sociedad de personas, por que las sociedades por acciones no pueden adquirir, poseer o administrar fincas rústicas con fines agrícolas o forestales".

"Esto señala, con toda claridad, cuál es el criterio de la Secretaría de Relaciones Exteriores respecto de la Fracción IV del Artículo 27 de la Constitución.

"Sin embargo, por considerar impráctico, costoso y endeble, tratar de constituir una sociedad comercial por acciones con fines agrícolas, a base de interponer amparos y de ir contra la corriente política, no podemos recomendar este camino y, en consecuencia, debemos concluir, olvidando las consideraciones y bases legales antes apuntadas, que:

I.- Las sociedades comerciales por acciones (sociedad anónima y sociedad en comandita por acciones) no pueden ser constituidas para dedicarse a la agricultura, y

"II.- Las sociedades comerciales de personas (sociedad en nombre colectivo, sociedad en comandita simple, sociedad de responsabilidad limitada y sociedad cooperativa) y las sociedades y asociaciones civiles, sí pueden ser constituidas para dedicarse a la agricultura siempre y cuando la mayoría de su capital social esté en manos de mexicanos, en los términos de los Artículos 3 de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional y 7 de su Reglamento."(21)

b) Sociedades Mercantiles por Acciones con Artículo 8°:

Las sociedades comerciales por acciones que no admitan la participación de extranjeros en su capital social podrán adquirir los siguientes inmuebles:

(i) Fincas rústicas para cualquier destino siempre y cuando no sea agrícola, localizadas en cualquier parte de la República Mexicana incluyendo las llamadas "zonas prohibidas", con las limitaciones de extensión y previa obtención de los permisos mencionados en el apartado (i) anterior.

(ii) Inmuebles urbanos en la extensión y cantidad que deseen, localizados en cualquier parte de la República incluyendo "zona prohibida" con los mismos requisitos que los mencionados en el inciso anterior.

(iii) Fincas rústicas con fines agrícolas. En este

punto nos remitimos a lo expuesto en el inciso anterior.

**c) Sociedades Mercantiles de Personas
con Artículo 2º:**

Tratándose de sociedades comerciales de personas que admitan la participación de extranjeros en su capital social podrán adquirir los siguientes inmuebles:

(i) Toda clase de fincas rústicas para cualquier destino, siempre y cuando éste no sea agrícola ni forestal, localizadas en cualquier parte de la República Mexicana excepto en la "zona prohibida".

(ii) Toda clase de inmuebles urbanos en la extensión y cantidad que deseen, localizados en cualquier parte de la República Mexicana excepto en la "zona prohibida".

(iii) Toda clase de fincas rústicas con fines agrícolas y forestales en cualquier parte de la República Mexicana excepto en la "zona prohibida" y siempre y cuando su extensión no exceda de la que señala la Fracción XV del Artículo 27 Constitucional para la pequeña propiedad agrícola. Es requisito necesario que en este caso, el porcentaje de participación extranjera en el capital social no exceda del 49%.

En todos los casos es requisito indispensable obtener un permiso previo por parte de Relaciones Exteriores.

d) Sociedades Mercantiles de Personas con Artículo 8°:

Este tipo de sociedades comerciales de personas que no admiten la participación de extranjeros en su capital social pueden adquirir los siguientes inmuebles:

(i) Toda clase de fincas rústicas para cualquier fin, incluyendo el agrícola y forestal, localizadas en cualquier parte de la República Mexicana inclusive dentro de la "zona prohibida". Tratándose de fincas rústicas con fines agrícolas su extensión está limitada a aquella que la propia Constitución señala para la pequeña propiedad.

(ii) Toda clase de inmuebles urbanos en la extensión y número que deseen, localizados en cualquier parte de la República Mexicana incluyendo la "zona prohibida".

5. Fundamento legal de la Facultad de Relaciones Exteriores para la Expedición de Permisos

Como ya establecimos anteriormente, los extranjeros

que deseen participar en una empresa mexicana que tenga o adquiera bienes, así como en el caso en el que él como persona física y con las modalidades ya señaladas desee adquirir un inmueble, deberá convenir ante Relaciones Exteriores en considerarse como mexicano respecto de los inmuebles que desee adquirir, en los términos establecidos en la fracción I del Artículo 27 Constitucional.

Tratándose de sociedades mexicanas que no deseen (puedan) tener participación extranjera en su capital social y que deseen llegar a adquirir inmuebles en la zona prohibida, existe la obligación de hacer un convenio ante Relaciones Exteriores en los términos del Artículo 8° del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

El Decreto de 1944 en sus Artículos 1° y 4° establece que los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, sólo podrán, mediante permiso que previamente y para cada caso otorgue Relaciones Exteriores, adquirir el dominio de tierras y sus accesorios y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el país.

Por su parte, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado señala en su Artículo 3° Fracción VII que corresponde

a Relaciones Exteriores conceder a los extranjeros las autorizaciones para adquirir el dominio de las tierras y sus accesiones y para adquirir bienes inmuebles ubicados en territorio mexicano.

La Ley General de Población (22) establece en su Artículo 66 que los extranjeros sólo podrán celebrar actos relativos a la adquisición de bienes inmuebles, previo permiso de la Secretaría de Gobernación.

Por otro lado el Artículo 17 de la Ley de Inversiones Extranjeras dispone que deberá recabarse permiso previo de Relaciones Exteriores para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros.

En el Artículo 28 Fracción V de la LOAPF se repite respecto a este punto lo contenido en el Artículo 3º Fracción VII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Consideramos de especial interés mencionar que, en los diversos permisos que ha venido otorgando Relaciones Exteriores a partir de 1944 para la constitución de sociedades,

(22) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974.

en ellos se inserta un párrafo en el cual se impone la obligación a dichas sociedades de solicitar permiso previo a dicha Secretaría en cada caso de adquisición de inmuebles. Dicha leyenda, por otro lado de machote, resulta en nuestra opinión totalmente innecesaria toda vez que a lo largo de las diferentes legislaciones sobre la materia siempre ha existido esta obligación y por tanto resulta ociosa. Aún más, piensese que si en todos los permisos que otorga Relaciones Exteriores se insertara todo aquello que se contiene en la legislación, inútil sería entonces que ésta existiera y además dichos permisos serían una enumeración interminable de disposiciones jurídicas.

Tal vez la intención de Relaciones Exteriores al insertar dicha leyenda es simplemente recordar a la sociedad la obligación que tiene de acudir a dicha Secretaría a pedir permiso para adquirir inmuebles; si esto fuera así, podríamos preguntarnos si no sería entonces conveniente que en dichos permisos, y a manera de recordatorio, se enumeraran los casos en que la sociedad tiene que acudir a Relaciones Exteriores para obtener algún permiso.

A continuación y sólo a manera de ejemplo, transcribi-

remos algunas de las leyendas que sobre esta obligación de pedir permiso previo a la adquisición de inmuebles ha venido insertando Relaciones Exteriores en los permisos que otorga para la constitución de Sociedades mercantiles:

"... en cada caso de establecimiento o adquisición de negociaciones, empresas o de acciones o participaciones que impliquen el control o la substitución de extranjeros por mexicanos, así como la adquisición de bienes raíces y concesiones, deberá solicitarse de esta Secretaría el permiso previo ..." (1959).

"En cada caso de adquisición del dominio de tierras, aguas o sus accesiones, bienes raíces o inmuebles en general, de negociaciones o de empresas, de acciones o participaciones que implique (...), deberá solicitarse de esta misma Secretaría el permiso previo." (1968).

"Tratándose de adquisición del dominio de tierras, aguas o sus accesiones, bienes raíces o inmuebles en general, de negociaciones o empresas, deberá solicitarse de esta misma Secretaría el permiso previo." (1978).

"En cada caso de adquisición de bienes inmuebles, aguas o sus accesiones, deberá solicitarse a esta Secretaría el permiso previo, sin que dicho permiso pueda ser otorgado para la adquisición de inmuebles en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas." (1985).

6. Arrendamiento de Inmuebles.

Debido principalmente a la falta de capacidad de los extranjeros o de las sociedades mexicanas que tengan o puedan llegar a tener socios extranjeros para adquirir cierto tipo de bienes inmuebles, el arrendamiento resulta una solución viable para llegar al fin perseguido, que es el uso y goce de un inmueble. Resulta necesario que para que dicho fin pueda ser logrado el arrendamiento sea por períodos largos.

La Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional dispone en su Artículo 10º que:

"Para los efectos de esta ley no se reputarán como enajenación de propiedades los arrendamientos de inmuebles por término mayor de diez años en la extensión que sea estrictamente necesaria para los estableci-

mientos o servicios del objeto industrial, minero, petrolero u otro no agrícola de la empresa, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales."

Interpretada esta disposición a contrario sensu, se considera enajenación de propiedades los arrendamientos de inmuebles por un término mayor de diez años, si la extensión de dichos inmuebles excede de la que sea estrictamente necesaria para los fines sociales, o si aún cuando sea estrictamente necesaria para los fines sociales, dichos fines sean agrícolas.

Consideramos que dicha equiparación excede los límites previstos en la Constitución, que no dispone que el arrendamiento por más de diez años se considerará enajenación.

Sobre este aspecto, la Ley de Nacionalidad y Naturalización preceptúa en su Artículo 49 que se reputa como enajenación todo arrendamiento de inmuebles cuando el término del contrato exceda de diez años.

Consideramos importante destacar que, mientras que en la Ley de Nacionalidad y Naturalización no se distingue si el arrendatario es una persona física o una persona moral o si el inmueble es estrictamente necesario para los fines sociales del arrendatario, la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional requiere que el arrendatario sea persona moral y que el bien inmueble exceda en su extensión al estrictamente indispensable para el cumplimiento de los fines sociales.

De lo expuesto anteriormente podemos llegar a las siguientes conclusiones:

a. No se considerará enajenación de inmuebles los arrendamientos por más de diez años cuando la extensión del inmueble no exceda de la que sea estrictamente necesaria para los fines sociales, salvo que estos sean agrícolas.

Por otra parte debemos señalar que aún cuando la extensión del inmueble sea la estrictamente necesaria y que por tanto se puede arrendar por más de diez años, el arrendamiento no puede exceder de quince años para los bienes destinados al comercio y de veinte para el ejercicio de una industria. (23)

b. Tampoco se considerará enajenación el arrendamiento de inmuebles por más de diez años cuando el arrendatario sea una persona física mexicana o extranjera.

Respecto a la primera de las conclusiones señaladas anteriormente surge el problema de determinar por una parte, cuando se considera que la extensión del inmueble es superior a lo que se requiere para los establecimientos o servi-

(23) Artículo 2398 del Código Civil.

cios del objeto social, y por otra, la autoridad encargada de hacer dicha determinación.

Aunque la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional no señala expresamente cual es la consecuencia legal que se produce al equipar el arrendamiento por más de diez años a la adquisición, podemos concluir que, se aplicarán a las sociedades todas las limitaciones que en materia de adquisición de bienes inmuebles se establecen en el Artículo 27 Constitucional, su Ley Orgánica y su Reglamento a los cuales ya nos hemos referido.

El Artículo 1° del Decreto de 1944 asimila a las adquisiciones los arrendamientos por más de diez años, haciendo obligatorio para los extranjeros y las sociedades mexicanas con Artículo 2°, obtener un permiso de Relaciones Exteriores previo a la celebración de cualquier contrato de arrendamiento que exceda de ese término.

7. Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El propósito de citar algunas ejecutorias sobre el

problema que hemos venido comentando en este Capítulo, es para confirmar lo asentado en él.

1.-DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS. La interpretación auténtica del Artículo 27 Constitucional, con toda claridad indica que no basta a los extranjeros la simple manifestación de someterse a los imperativos de este precepto, para obtener el permiso de adquirir el derecho a los bienes que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización pueden adquirir, pues tal cosa convertiría a la Secretaría de Relaciones Exteriores en una oficina de registro de la voluntad de los extranjeros.

ID. ID. La Ley crea dos situaciones jurídicas: la del mexicano y la del extranjero; el mexicano tiene el derecho de adquirir, como una garantía, el extranjero está colocado en una situación de favor y gracia; y aún cuando deba considerársele como mexicano, no podrá adquirir, sino por la concesión del Estado. (S.J.F. Tomo XIII. Pág 428).

2.-DOMINIO DIRECTO SOBRE TIERRAS Y AGUAS. Del examen minucioso del Artículo 27 Constitucional, se deduce que

el dominio directo sobre tierras y aguas, pertenece exclusivamente al Estado y que hay indiscutiblemente un error de redacción, en la Fracción I del Párrafo Séptimo del Artículo 27 Constitucional, cuando dice: "que en las zonas que señala a lo largo de las fronteras y de las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas", pues de interpretar así su redacción, se deduciría que fuera de esas zonas sí podría adquirir el dominio directo, lo que es inaceptable, a menos de suponer que el legislador tuvo el deliberado propósito de contradecirse; debiendo convenir en que en donde dice: "no podrán adquirir el dominio directo", quiso decir: "no podrán adquirir concesiones". (S.J.F. Tomo XIV. Pág 992).

3.-EXTRANJEROS, ADQUISICION DE BIENES RAICES POR LOS, MEDIANTE LA PRESCRIPCION POSITIVA. Conforme a lo dispuesto por la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas que se encuentren dentro de las zonas prohibidas a lo largo de las fronteras y de las playas. Tal prohibición constitucional impide a los extranjeros adquirir por prescripción el dominio sobre tierras ubicadas en las zonas prohibidas; y si un extranjero se exceptiona en

el juicio haciendo valer la prescripción, la autoridad judicial debe determinar si su posesión reúne los requisitos establecidos por la Ley para prescribir. Por otra parte, la circunstancia de que el extranjero se haya nacionalizado mexicano, no convalida su posesión anterior, ni le da las características necesarias para prescribir, a virtud de la prohibición constitucional, en el caso de que el terreno que haya poseído se encuentre en zona prohibida. (S.J.F. Tomo CIV. Pág 1348).

4.-SOCIEDADES COMERCIALES POR ACCIONES, NO PUEDEN ADQUIRIR TERRENOS BOSCOSOS PARA EXPLOTARLOS. La Fracción IV del Artículo 27 de la Constitución Federal establece: "Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase, que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos, únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión o los de los Estados, fijarán en cada caso". El Diario de los Debates del Constituyente de mil novecientos diecisiete, Tomo II, Pág. 801, dice que al discutirse la fracción transcrita, el señor

Colunga, con motivo de algunas objeciones propuestas, y refiriéndose a la capacidad de las sociedades comerciales por acciones para adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, manifestó que por las indicaciones hechas a la Comisión se entendía que el ánimo de la Asamblea era que se prohibiera adquirir bienes raíces a toda clase de sociedades comerciales por acciones. Ahora bien, de lo anterior se desprende que la mente del Congreso Constituyente, fue la de prohibir la adquisición de bienes de esa naturaleza, con la excepción de que el Ejecutivo Federal o los Ejecutivos de los Estados, fijarían en cada caso, la extensión de tales bienes, cuando se dedicaran para los establecimientos o servicio de aquellas sociedades comerciales por acciones, que se constituyeran para explotar industrias fabriles, mineras, petroleras, o para algún otro fin que no fuera agrícola; y por agrícola debe entenderse todo lo concerniente al campo, a la agricultura y al que la ejerce; y si en el caso, la parte quejosa pretende adquirir terrenos forestales, esto se lo prohíbe la Fracción IV del Artículo 27 referida, ya que la explotación forestal debe entenderse dentro de la labor agrícola. (S.J.F. Tomo LXXIII. Pág. 5320).

5.-SOCIEDADES EN NOMBRE COLECTIVO. Una sociedad mercantil en nombre colectivo no es una corporación civil y, por lo mismo, no le son aplicables las prohibiciones del

Artículo 27 Constitucional, respecto a la adquisición de bienes raíces, que se fundaron en razones que sólo existen tratándose de corporaciones, pues tales prohibiciones tendieron a evitar que las corporaciones acapararan los bienes raíces, apartándolos de la circulación del comercio. El Artículo 27 y la Constitución, sólo otorgaron una pequeña personalidad para las corporaciones públicas, Nación, Estado y Municipio y para algunas otras, permitiéndoles la adquisición de los bienes raíces estrictamente indispensables para su instituto; fuera de esas excepciones, ninguna corporación civil tiene capacidad jurídica para adquirir o administrar bienes raíces, o capitales impuestos sobre los mismos. Idénticas razones militaron para prohibir a las sociedades por acciones, la adquisición de bienes raíces, porque en su estructura se acercan mucho a las corporaciones, pero el Artículo 27 Constitucional no ha podido referirse a las sociedades mercantiles distintas de las anónimas, las que, por consecuencia, sí están capacitadas para adquirir bienes raíces, sin que sea jurídico comprenderlas dentro de la prohibición del Artículo 27 Constitucional. (S.J.F. Tomo XXXIII. Pág. 382).

6.-SOCIEDADES MERCANTILES POR ACCIONES CONSTITUCIONALMENTE ESTÁN FACULTADAS PARA ADQUIRIR, POSEER O ADMINISTRAR FINCAS RUSTICAS CUANDO ESTOS ACTOS SON INDISPENSABLES

PARA SUS FINES SOCIALES. Una recta interpretación de la Fracción IV del Artículo 27 Constitucional conduce a concluir que la prohibición que establece la primera parte de ese precepto en el sentido de que las sociedades mercantiles por acciones, no pueden adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, no es absoluta, toda vez que la segunda parte de ese precepto contempla diversas hipótesis en las que sí es posible la adquisición, posesión y administración de tales inmuebles, como cuando las sociedades de esta clase se constituyen para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola entre los que se incluye, obviamente, el avícola, situaciones en las que están facultadas para realizar esos actos en la extensión estrictamente necesaria para su objeto social. (Apéndice al S.J.F. 7a. época. Vols. 139-144 Séptima parte. Pág. 95).

CAPITULO V.

CONSIDERACIONES FINALES

En el presente Capítulo trataremos de manera especial algunas de las deficiencias o faltas de una correcta técnica jurídica, que desde nuestro punto de vista, existen en nuestra legislación positiva respecto al tema objeto del presente trabajo.

No nos limitaremos solamente a señalar las deficiencias jurídicas de nuestra legislación, sino que por el contrario, propondremos soluciones que desde nuestro personal punto de vista, colocarían a nuestra legislación positiva en una postura congruente con la realidad económica y política que vive el país.

Estamos concientes que algunos de los puntos que trataremos en el presente Capítulo ya fueron de alguna manera abordados en los Capítulos anteriores, sin embargo, fueron tratados superficialmente y en ocasiones carentes de soluciones prácticas.

A continuación pasaremos a analizar de lleno la problemática a la que nos hemos referido a lo largo de este trabajo, para lo cual seguiremos un orden cronológico histórico.

**1. Artículo 27 Fracción I de la
Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos:
"Cláusula Calvo"**

Recordemos lo que respecto a la "Cláusula Calvo" establece nuestra Constitución en su Artículo 27 Fracción I, el cual en su parte correspondiente nos permitimos transcribir a continuación:

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

Como ya enunciamos en el Capítulo I del presente tra-

bajo, la Cláusula adoptada por el Constituyente de 1917 reviste una doble naturaleza, esto es, por una parte legislativa y por la otra contractual.

Es legislativa pues está contenida dentro de nuestro texto legal fundamental, el cuál determina la capacidad de los extranjeros para adquirir bienes inmuebles, condicionando la validez de dicho derecho a la aceptación de dicho texto legal.

Por otro lado, reviste una naturaleza contractual pues exige que los extranjeros celebren un convenio con el gobierno mexicano, vía Relaciones Exteriores, aceptando el texto y de esa manera colocarse en una situación de absoluta igualdad con el nacional.

Es para nosotros inútil y ocioso el exigir al extranjero la Cláusula contractual, pues si bien ella obedeció a circunstancias históricas del momento, en donde las relaciones internacionales entre los países eran víctima de las naciones militarmente poderosas, ya que de esa forma se evitaba la interposición diplomática como forma de extorsión, actualmente la política internacional ha evolucionado, la colaboración con miras a una integración regional y universal es la premisa principal que rige en la actualidad.

Resulta todavía más absurda la naturaleza contractual de esta Cláusula, ya que si bien el particular ha convenido con el Estado Mexicano, el estado protector no ha convenido con el gobierno mexicano. Efectivamente el particular, en virtud de dicho convenio, ha perdido su derecho para invocar la protección de su gobierno, pero dicho gobierno no ha perdido la posibilidad y más que posibilidad su derecho a proteger a su nacional, en virtud de que el convenio que se celebra con el gobierno mexicano es un convenio de los que en el plano internacional se califican como res inter alios acta.

Por otra parte, es importante entender que, actualmente en la esfera del Derecho Internacional cada estado está capacitado para establecer en su legislación interna las limitaciones que estime pertinentes en relación a los derechos de los extranjeros, todo esto en virtud de que todos los estados tienen autonomía propia.

Actualmente, resultaría absurdo pensar que un extranjero pretendiera que se aceptasen en su beneficio privilegios y prerrogativas que excedan a los que corresponden a los nacionales. Es incluso ambicioso que un extranjero pretenda recibir exactamente el mismo trato que el que reciben los nacionales, excepción hecha de lo que se refiere a Dere-

chos Humanos.

Es por ello que para nosotros la "Cláusula Calvo" Contractual es inútil, ya que es suficiente que esté consignada en la Constitución, y es que un estado jamás podrá presuponer que puede exigir para los nacionales de su país el respeto de un derecho que no esté consagrado por las leyes del país donde se adquirió ese derecho, concretamente nos referimos al derecho de propiedad, y con mayor razón no podrán invocar un derecho en contra de la propias leyes nacionales.

Es de todos nosotros conocida la premisa fundamental de que "nadie puede alegar en su beneficio la ignorancia de las leyes, y que ello no excluye de su cumplimiento". Esta premisa debe aplicarse con mayor razón a los extranjeros que adquieren derechos en otro país, ya que si cualquier persona está obligada, en función a la premisa antes mencionada, a conocer las normas jurídicas de su propio país, aquel que desee realizar actos jurídicos o adquirir algún derecho cuyos efectos se van a producir en un país extranjero, evidentemente tiene una mayor obligación de conocer las leyes de ese país con el objeto de medir las consecuencias y alcances legales de los actos que desee realizar.

Para nosotros es suficiente, como ya dijimos anteriormente, que la Constitución establezca en forma imperativa que todo extranjero que adquiriera el dominio sobre tierras, aguas o sus accesiones será considerado respecto a los bienes que adquiere como mexicano. Las leyes vigentes recordémoslo, tienen plena fuerza de aplicación y jamás requieren de aceptación expresa alguna para que tengan validez.

Finalmente debemos señalar que el hecho de que los extranjeros hagan el convenio a que se refiere la Fracción I del Artículo 27 Constitucional implicará reducir la validez de dicho Artículo a la aceptación que debe realizar el extranjero, lo cual convertiría nuestra legislación en un capricho del extranjero ya que dependería solamente de él la vigencia y validez de dicho Artículo.

**2. Artículo 27 Fracción I de la
Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos:
"Zona Prohibida"**

Estatuye la Constitución al respecto.

"En una faja de cien kilómetros a lo largo

fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas".

Tal y como en su oportunidad analizamos en el Capítulo I, la prohibición establecida en la Constitución para que los extranjeros puedan adquirir bienes inmuebles en lo que se ha denominado la "zona prohibida", tiene como antecedente tanto la Ley del 11 de marzo de 1842 como la del 1° de febrero de 1856. Ambas disposiciones establecieron la prohibición de que los extranjeros adquirieran terrenos en una zona distante veinte leguas de las fronteras y cinco de las costas.

La explicación de la zona prohibida obedece a la amarga experiencia de la cuál fue víctima México y que consistió en la pérdida de más de la mitad del territorio nacional. Por lo tanto, la zona prohibida obedeció a razones de orden militar, es decir, se trataba de evitar el fácil acceso a las tropas extranjeras a nuestro país.

Otro factor que podemos señalar como determinante fue la colonización de las fronteras por extranjeros, sin embargo, no olvidemos que México no fue víctima de una invasión

militar ni de una abrumadora colonización, sino que más bien, y por unos cuantos pesos el Presidente Santa Ana, que por circunstancias que no corresponde analizar en el presente trabajo, vendió toda la zona norte del país.

Por otro lado, consideramos que en su tiempo, quizá la existencia de la "zona prohibida" pudo ser justificada. Sin embargo, no podemos taparnos los ojos a los grandes adelantos técnicos y científicos de armamentos ultrasofisticados en donde la "zona prohibida" resulta para efectos bélicos totalmente irrisoria.

Además, esta restricción ha impedido en forma un poco incomprensible la inversión en áreas naturalmente débiles y susceptibles de un desarrollo industrial y económico importante, sobre todo por lo que hace a la industria maquiladora, y en menor grado a la industria turística especialmente en las costas. Quizá muchos de nosotros no hemos hecho cálculos, pero el 45.32% de la totalidad del territorio nacional constituye la zona prohibida, lo cual a la luz de las consideraciones anteriores resulta totalmente absurdo.

Sin embargo, como muchas disposiciones legales en México, ésta ha sido "burlada" a través de una serie de artimañas permitidas por la ley. Uno de los aspectos de mayor

importancia de este problema es si es posible constituir fideicomisos en favor de extranjeros en esta zona.

Muchos argumentan, justificando esta situación, señalando que los derechos del fideicomisario, esto es el extranjero, no son derechos de propiedad o de dominio sobre el inmueble, sino únicamente derechos de uso y de disfrute.

La política que se ha seguido sobre este particular ha sido diversa; en ocasiones y bajo ciertas condiciones, no han sido autorizados. Pero sobre todo y a partir del sexenio del Presidente Echeverría fué creado el régimen de fideicomisos para "zonas prohibidas" en fronteras y costas, publicado el 29 de abril de 1971.

Dicho régimen autorizó a que se constituyeran fideicomisos en zonas prohibidas con una duración de treinta años. Cabe ahora preguntarnos ¿Porqué se permite el fideicomiso en "zona prohibida" por treinta años y por otro lado se prohíbe el arrendamiento en "zona prohibida" por más de diez?

Nos encontramos ante una incongruencia más de nuestros legisladores. El espíritu del Constituyente fue que por ningún motivo podrían adquirir los extranjeros el dominio de

inmuebles ubicados en zonas prohibidas. Por esa razón, se equiparó a la adquisición el arrendamiento de este tipo de inmuebles por más de diez años.

¿Qué objeto tiene limitar el arrendamiento a un término de diez años si por otro lado el fideicomiso puede tener una duración de treinta años? Ambas figuras jurídicas conceden el uso y disfrute del inmueble, por lo que para efectos prácticos es lo mismo.

No estamos defendiendo el precepto constitucional ni el espíritu del Constituyente de 1917, simplemente estamos haciendo patente una incongruencia jurídica.

Es evidente que, si se autorizaron dichos fideicomisos fué porque ya actualmente y por razones obvias ya nadie teme una invasión de nuestro territorio por parte de extranjeros, por el contrario, con la autorización del fideicomiso se busca lograr el desarrollo de ciertas zonas antes marginadas de éste.

Entonces, ¿porqué no modificar la Constitución?. Nadie puede presumir que nuestra Constitución haya sido esporádicamente modificada. Por el contrario, más espacio nos ocuparía hablar de las reformas que ha sufrido la Constitución

que el espacio que nos ha ocupado el desarrollo de este trabajo.

Es evidente que aquí nos estamos enfrentando a un valor mal entendido.

¿No será preferible pensar en el desarrollo económico de esas zonas, el cual redundaría en un gran beneficio para México, que andar cavilando respecto a una soberanía mal entendida?

Es por lo tanto evidente que dicha prohibición no ha sido suprimida de nuestra Carta Magna por razones de índole político-sentimental. Y es que no cabe duda que arrastra un gran contenido de patriotismo y soberanía nacional. ¿Quién no gusta de estos "slogans" políticos que empalagan al pueblo mexicano?

Si se modificara la Constitución quizá no un número reducido de personas pensaría que la nación está siendo vendida igual que en la época de Santa Ana.

Estamos concientes de que esta prohibición no será eliminada de la Constitución hasta que nuestros gobernantes dejen de pensar y sobre todo de explotar las ideas demagógi-

cas de las cuales siempre ha sido víctima el pueblo mexicano y se pongan a pensar y actuar de una manera consistente con la realidad del país.

3. Artículo 27 Constitucional **Fracción IV**

Transcribimos a continuación lo que dispone dicha Fracción antes de entrar a su análisis:

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

Por lo que a este punto se refiere, nos remitimos a lo que ya se estableció en el Capítulo IV del presente trabajo respecto a la posibilidad que existe, desde un punto de vista estrictamente jurídico, de que este tipo de sociedades adquirieran fincas con fines agrícolas.

Pasaremos ahora a analizar el origen de esta disposición, para así poder estar en condiciones de emitir un juicio respecto a la conveniencia de que subsista o bien, a la conveniencia de que desaparezca.

La disposición de la cual ahora nos ocupamos tuvo plena justificación en el momento histórico en que surgió; aparentemente tanto el clero como lo extranjeros constituirían sociedades por acciones y así adquirirían este tipo de bienes inmuebles con el objeto de especular con ellos.

Recordemos que hasta antes de las reformas a la LGSM en 1982 las acciones eran al portador y por tanto no había manera de controlar, y más que controlar, de evitar que tanto el clero como los extranjeros adquiriesen fincas rústicas con fines agrícolas.

Esta disposición, por otro lado acertada en algunos puntos, en otros actualmente carece de toda validez debido a que no se adecua a la realidad económica del país.

Nos parece injusto que se prohíba a todas las sociedades por acciones adquirir fincas rústicas con fines agrícolas, toda vez que, si lo que se pretendió con esta disposición era evitar el acaparamiento de tierras por parte del

clero y de extranjeros, esta razón deja de tener fundamento al pasar a ser por ley todas las acciones nominativas.

¿Cuál es en realidad el espíritu de la Fracción IV del Artículo 27 Constitucional a los ojos de Relaciones Exteriores?

Evidentemente, antes de la reforma de 1982 la razón era, como ya dijimos, evitar que los extranjeros adquirieran fincas rústicas con fines agrícolas, sin embargo, esta disposición pasó a dañar a las sociedades por acciones con "Cláusula de Exclusión de Extranjeros", ya que en dicha disposición en ningún momento se distinguió entre sociedades por acciones con capital extranjero y sociedades por acciones con exclusión de extranjeros.

Después de la reforma de 1982, cuando todas las acciones de las sociedades ya eran nominativas, la prohibición tiene plena justificación en lo que se refiere a sociedades mexicanas con Artículo 2º, es decir con admisión de extranjeros.

Es para nosotros claro que es preferible que las tierras sean cultivadas por mexicanos exclusivamente y no por extranjeros ya que el beneficio sólo sería para ellos y no redundaría en beneficios para el país, por el contrario, nos

veríamos en la necesidad de importar todo tipo de granos, vegetales, frutos y maderas.

Es por todo lo anterior que consideramos que la Fracción IV del Artículo 27 Constitucional debería ser modificada a fin de que esta prohibición sólo fuera aplicable a sociedades que admitan la participación de extranjeros en su capital social y que se permita, por tanto, a sociedades mexicanas que no admitan participación de extranjeros, la explotación de este tipo de tierras, lo cual, consideramos será beneficioso para el país en virtud de que una sociedad por acciones cuenta con mayores recursos que una persona física y que, por otro, lado está en igualdad de condiciones que las demás clases de sociedades, siendo su única diferencia la forma de organizarse.

4. Facultades de Relaciones Exteriores

Independientemente de los diversos ordenamientos jurídicos que a lo largo del devenir histórico le han otorgado o le han restringido facultades a Relaciones Exteriores, lo cierto es que, actualmente dicha Secretaría tiene las siguientes facultades: (1) autorizar la constitución de sociedades, esto es tanto de sociedades que admitan participación de extranjeros en su capital social, así como aquéllas que

no admitan dicha participación; (2) autorizar la adquisición de bienes inmuebles que lleven a cabo las sociedades antes referidas; y (3) autorizar la modificación de sus estatutos sociales.

Todos hemos sido testigos de que aún actualmente, a pesar de que ya exista una regulación específica en cuanto a las facultades de Relaciones Exteriores se refiere, lo cierto es que dichas facultades son ejercidas un tanto cuanto arbitrariamente, o bien con criterios ambiguos o más bien personales de aquellos funcionarios que ejercen dichas facultades. ¿Cuántas veces hemos ido a la Dirección Jurídica del Artículo 27 Constitucional a hablar con tal o cual funcionario para tratar de demostrarle que la denominación que nos negó no es una corrupción del lenguaje o bien a tratar de explicarle que no existe necesidad de obtener permiso previo para un caso de aumento de capital en su parte variable?

Consideramos importante apuntar que, a pesar de lo que muchos autores consideran, las facultades de Relaciones Exteriores no surgieron a partir del Decreto de 1944, sino que dichas facultades tuvieron su origen desde la Constitución de 1917.

A efecto de ilustrar lo anterior, recordemos que conforme al propio Artículo 27 Constitucional, el dominio directo de tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación y que sólo los mexicanos por nacimiento y por naturalización y las sociedades mexicanas pueden adquirir el dominio de tierras y aguas y sus accesiones. El Estado podrá conceder dicho derecho a los extranjeros, siempre y cuando acudan ante Relaciones Exteriores a hacer el convenio a que se refiere dicho Artículo.

Es decir, tratándose de adquisición de bienes inmuebles por extranjeros, éstos no están asistidos por ningún derecho para adquirir, sino que será el Estado, a través de Relaciones Exteriores, quien, discrecionalmente les concederá ese derecho.

La Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, en lo que se refiere a este punto, solamente establece la obligación para los extranjeros que deseen formar parte de sociedades mexicanas que tengan o vayan a adquirir bienes inmuebles, de acudir a Relaciones Exteriores a hacer el convenio a que se refiere la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

Respecto a la adquisición de inmuebles por personas

físicas de nacionalidad extranjera, la ley es omisa y solamente se refiere al caso en que el extranjero adquiera inmuebles en territorio nacional por herencia; sin embargo, la obligación de acudir a Relaciones Exteriores a celebrar el convenio respectivo existe, ya que ésta se contiene en el dispositivo constitucional.

Por su parte el Artículo 2° del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional establece la necesidad de obtener el permiso de Relaciones Exteriores, a que se refiere la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, previo a la constitución de sociedades que admitan participación de extranjeros en su capital social, así como para cada caso de adquisición de inmuebles por parte de esta clase de sociedades.

La Fracción I del Artículo 27 Constitucional, en ningún momento se refiere a la obtención de permiso alguno. Sin embargo, podemos interpretar que, al establecerse en la Constitución que en caso de adquisición de inmuebles por parte de extranjeros el Estado podrá conceder a los extranjeros el derecho a hacerlo, se está hablando de un permiso, que en forma discrecional puede otorgar el Estado.

Por tanto, consideramos que al establecerse en el Re-

glamento en cuestión la necesidad de obtener de Relaciones Exteriores un permiso previo a cada caso de adquisición, está siendo consistente con el espíritu del dispositivo constitucional.

Sin embargo, en lo que se refiere a la obtención de un permiso de Relaciones Exteriores previo a la constitución de sociedades, consideramos que el Reglamento en cuestión esta excediendo la letra de la ley, toda vez que el espíritu del dispositivo constitucional era reglamentar la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros, pero nunca pretendió autorizar la constitución de sociedades que admitan participación de extranjeros.

Por otra parte, el Artículo 3° del mencionado Reglamento al referirse a las sociedades mercantiles con "Cláusula de Exclusión de Extranjeros" señala que debe obtenerse permiso de Relaciones Exteriores para el caso de adquisición de bienes inmuebles en "zona prohibida"; en ningún momento se menciona la necesidad de obtener permiso para la adquisición de bienes inmuebles fuera de la "zona prohibida" o para la constitución de sociedades.

Hasta aquí dejamos el análisis de las facultades de Relaciones Exteriores conforme a la Fracción I del Artículo

27 Constitucional, su Ley Orgánica y Reglamento.

El Decreto de 1944, tal y como lo analizamos en el Capítulo I de este trabajo, otorgó facultades a Relaciones Exteriores para la expedición de permisos, principalmente tratándose de constitución de toda clase de sociedades, de reforma de estatutos y de adquisición de bienes inmuebles.

En nuestra opinión, dicho Decreto dejó de tener vigencia a partir del 1° de octubre de 1945, fecha en que se levanta la suspensión de garantías, en virtud de que por una parte el Decreto de 1944 debía constreñirse a un tiempo limitado y mientras estuvieran suspendidas las garantías individuales, y por otra parte, porque consideramos que dicho Decreto fué aunque no expresamente, derogado íntegramente por el Decreto de 1945. A mayor abundamiento nos remitimos a la parte conducente de este trabajo y principalmente al amparo promovido por Química Industrial de Monterrey, S.A. en el cual la Suprema Corte estableció que el Decreto de 1944 no estaba ya en vigor.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958 estableció en la Fracción VII del Artículo 3° como facultad de Relaciones Exteriores la expedición de los permisos antes mencionados. Sin embargo, tal y

como ya lo establecimos en el Capítulo I, lo que se pretendió con esta disposición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fué darle a Relaciones Exteriores un marco legal en el ejercicio de este tipo de facultades, consintiendo y ratificando, tácitamente, la vigencia del Decreto de 1944. Y es por ello que, dicho Artículo 3° Fracción VII no es más que una enumeración de las facultades concedidas a Relaciones Exteriores por el Decreto de 1944.

Consideramos por tanto, que desde el 1° de octubre de 1945 y hasta por lo menos el 24 de diciembre de 1958 fuimos víctimas de una anarquía debido a la falta de un marco legal y constitucional por lo que a las facultades de Relaciones Exteriores se refiere.

Por tanto, consideramos que sólo a raíz de la publicación de la Ley de Inversiones Extranjeras se reestableció el orden jurídico en cuanto a las facultades de Relaciones Exteriores se refiere, consecuentemente, Relaciones Exteriores a partir de ese momento, en todo caso, sólo tiene las facultades que se le confiere expresamente en la Ley de Inversiones Extranjeras.

Desde que iniciamos este trabajo surgió en nosotros una inquietud respecto de si en realidad, y haciendo a un

lado todo tipo de consideraciones legales, deben o no corresponderle a Relaciones Exteriores estas facultades. Lo cierto es que, tanto la constitución de sociedades, como la reforma de estatutos y la adquisición de bienes inmuebles están en estrecha relación con la vida económica del país y nos preguntamos entonces, ¿no sería lógico que dichos permisos en todo caso fueran otorgado por la Secretaría de Comercio? y esta duda todavía resulta más compleja desde la publicación de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Tratando de responder a esta inquietud decidimos analizar la LOAPF donde se establecen las facultades de Relaciones Exteriores.

Del análisis de las facultades que el Artículo 28 de la LOAPF señala corresponden a Relaciones Exteriores, concluimos que las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores son, en pocas palabras, representar internacionalmente al país, intervenir en la celebración de convenios y tratados internacionales, velar por el buen nombre de México en el extranjero y organizar el servicio exterior mexicano; sin embargo, no logramos encuadrar dentro de lo que caracteriza a esta Secretaría lo que se refiere al otorgamiento de

permisos para constituir sociedades, modificar estatutos y adquirir bienes inmuebles.

Es para nosotros imposible entender porqué si Relaciones Exteriores tiene facultades tan importantes como representar internacionalmente al país se ocupa de otorgar este tipo de permisos.

Resulta entonces tan absurdo que Relaciones Exteriores tenga la facultad de otorgar los permisos a que se refiere la Fracción V del Artículo 28 de la LOAPF, como lo sería que esta facultad le correspondiera a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y porqué no, a la Secretaría de Salud.

En todo caso, todavía resulta más incongruente que, si de acuerdo a la Ley de Inversiones Extranjeras en el caso de que se desee constituir una sociedad en la que el porcentaje de participación extranjera sea superior al 49% debe obtenerse la autorización de la CNIE, de la cual Relaciones Exteriores es integrante, tenga que acudir posteriormente a dicha Secretaría para que autorice la constitución de la referida sociedad.

No podríamos concluir satisfactoriamente este trabajo, en el cual hemos, de alguna manera, criticado no sólo las

facultades de Relaciones Exteriores por lo que se refiere a los permisos que otorga, sino también a la manera en que dichas facultades son ejercidas sin proponer soluciones, que en nuestra opinión, resultarían benéficas tanto para el inversionista nacional como para el extranjero y redundando por tanto en beneficio de todo el país.

PRIMERO.- Constitución de Sociedades.

Proponemos que tratándose de la constitución de sociedades 100% mexicanas o con un porcentaje de participación extranjera inferior al 49% o bien una sociedad en la que se respete el porcentaje establecido en el Artículo 5° de la Ley de Inversiones Extranjeras, baste con que la escritura constitutiva cumpla con las disposiciones de la LGSM y se otorge ante Notario Público y se inscriba en el Registro Público de Comercio, mediando la orden judicial y la vistas al Ministerio Público en los términos de la LGSM.

Tratándose de sociedades en las que el porcentaje de participación extranjera exceda del 49% baste para su constitución la obtención de un permiso de la CNIE y posteriormente otorgar la escritura constitutiva ante Notario Público. Debiéndose incluir por tanto en la Ley de Inversiones Extranjeras que el Notario que constituya una sociedad en la

que el porcentaje de participación extranjera exceda del 49%, sin exigir el permiso correspondiente de la CNIE, dará lugar a la pérdida de su patente.

Por lo que se refiere a la denominación de las sociedades proponemos que dicho control sea llevado por la Secretaría de Comercio, limitándose dicha facultad a informar al promovente si el nombre propuesto se encuentra ocupado. Debiendo exigir el Notario antes de la constitución de la sociedad, la constancia correspondiente de que el nombre no está ocupado.

No consideramos conveniente que desaparezca el control sobre la denominación, ya que esto provocaría una inseguridad jurídica a los terceros que contrataren con la sociedad, y provocando además que las sociedades perdieran su "identidad" o individualidad, llegando inclusive a provocar una competencia desleal, y resultando violatorio de las disposiciones de la LGSM.

SEGUNDO.- Reforma de Estatutos Sociales.

Proponemos que éstas sean llevadas a cabo ante Notario Público sin necesidad de requisito previo alguno por parte de Relaciones Exteriores o de cualquier otra Secretaría, salvo por lo que se refiere a la denominación. Debiendo cuidar siempre el Notario que dichas reformas no vayan en contravención con la LGSM ni con la Ley de Inversiones Extran-

geras o cualquier otra disposición legal aplicable.

TERCERO.- Adquisición de Bienes Inmuebles.

Siendo consistentes con lo que establecimos en este Capitulo al referirnos a las "zonas prohibidas" y a la Fracción IV del Artículo 27 Constitucional, proponemos que, toda adquisición de inmuebles sea llevada a cabo ante Notario Público sin necesidad de requisito previo alguno. Debiéndose incluir en la Ley de Inversiones Extranjeras que al Notario que eleve a escritura pública una adquisición de fincas rústicas con fines agrícolas en las que el adquirente sea una sociedad que admita participación extranjera en su capital social, se le sancionará con pérdida de su oficio de su patente.

CONCLUSIONES

1. Respecto al marco histórico, podemos afirmar que tanto la "Cláusula Calvo", la "zona prohibida" y las propias facultades de Relaciones Exteriores para otorgar permisos, encuentran su origen y nacimiento en un problema de una situación histórica y actualmente no es congruente con la realidad que vive el país.

2. La "Cláusula Calvo" contractual en la actualidad resulta obsoleta. Resulta absurdo que un extranjero tenga que convenir ante el gobierno mexicano pues primero, el estado protector no ha convenido en no proteger a su nacional y, segundo, cada estado tiene derecho a establecer sus propias normas que deberán regir dentro de su territorio y a las que todo el que habite o la persona que adquiera inmuebles en él deberá atenerse. Es más que suficiente que la norma esté plasmada en la Ley, pues su cumplimiento no depende del capricho de un particular, sino que tiene validez por sí misma.

3. Resulta suficiente que la Carta Magna establezca que el extranjero, por el solo hecho de adquirir bienes inmuebles en el territorio mexicano, deberá considerarse como mexicano respecto a ellos y le serán aplicables las leyes de la República Mexicana.

4. La "zona prohibida" es resultado de un momento histórico y no obedece a las necesidades actuales del país. Por el contrario, representa un obstáculo para el desarrollo, pues tanto la industria turística como la maquiladora se han visto obstaculizadas por esta desalentadora prohibición. Ya nadie teme una invasión de nuestro territorio; por lo tanto podemos afirmar que la "zona prohibida" ha permanecido en la Carta Magna exclusivamente por razones políticas, sentimentales y demagógicas.

5. La restricción para que las sociedades por acciones puedan adquirir fincas rústicas resulta también absurda y obedece a circunstancias históricas. La prohibición debe quedar sólo para las sociedades, de cualquier clase, con "Cláusula de Admisión de Extranjeros" para evitar que el campo sea explotado por extranjeros. Debe por el contrario permitirse a sociedades, de cualquier clase incluyendo las sociedades por acciones, que adquieran ese tipo de inmuebles y no desalentar la producción agrícola por particulares mexicanos.

6. A pesar de que en nuestra opinión Relaciones Exteriores, tiene facultades para otorgar permisos para la adquisición de inmuebles desde la Constitución de 1917; a través del Decreto de 1944 y como consecuencia de la suspensión

de garantías originada con motivo de la 2a. guerra mundial, se le otorgaron temporalmente ciertas facultades en relación con la constitución de sociedades, la adquisición de bienes inmuebles y la reforma de estatutos sociales; sin embargo, al levantarse la suspensión de garantías, dichas facultades dejaron de existir.

Ratificamos por tanto, la opinión de la Suprema Corte de que el Decreto de 1944 no está vigente y es inconstitucional su aplicación. Además, Relaciones Exteriores se ha atribuido más facultades que las que la Ley Positiva le ha otorgado.

7. Sólo a raíz de la Ley de Inversiones Extranjeras se reestableció el orden jurídico respecto a las facultades de Relaciones Exteriores. Sin embargo, Relaciones Exteriores se atribuye mucho más facultades que las que le otorga dicha Ley.

8. Fuera de toda consideración legal-positiva, para nosotros, Relaciones Exteriores no es el organismo competente para regular y conceder los permisos a que se refiere este trabajo. En todo caso, sería la Secretaría de Comercio la competente para regular este dispositivo, pues se trata de

asuntos relacionados con la vida económica del país y no de las relaciones internacionales del mismo.

9. Proponemos que para constituir una empresa mexicana (máximo 49% de capital extranjero) baste para su constitución que la escritura constituida esté acorde con las disposiciones de la LGSM y se otorgue ante Notario Público y posteriormente se inscriba en el Registro Público de Comercio.

10. Tratándose de empresas con capital mayoritariamente extranjero, se deberá exigir lo mismo que en las anteriores, más el correspondiente permiso de la CNIE.

11. No pretendemos que desaparezca el Control sobre las denominaciones de las sociedades; sugerimos que esta facultad pase a la Secretaría de Comercio, cuyas facultades se limiten a informar al promovente si la denominación se encuentra o no ocupada.

12. Por lo que se refiere a la adquisición de bienes inmuebles proponemos que toda adquisición sea llevada a cabo ante Notario Público sin necesidad de requisito previo alguno.

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

- 1.-ALVAREZ SOBERANIS, Jaime. "La Regulación de las Inven-
ciones y Marcas y de la Transferencia Tecnológica", Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- 2.-ARELLANO GARCIA, Carlos. "Derecho Internacional Privado", Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- 3.-BARRERA GRAF, Jorge. "Las Sociedades en el Derecho Mexi-
cano", UNAM, México, 1983.
- 4.-BERNAL VEREA, Carlos. "La Nacionalidad Como una Base Le-
gal para la Protección Diplomática de las Socie-
dades", Revista de Investigaciones Jurídicas, Es-
cuela Libre de Derecho, Año 2, Tomo II, México,
1978.
- 5.-BURGOA, Ignacio. "Las Garantías Individuales", Editorial
Porrúa, México, 1983.
- 6.-CARPIZO, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917",
UNAM, México, 1980.
- 7.-CHUAYFEET CHEMOR, Emilio. "Derecho Administrativo", UNAM,
México, 1983.
- 8.-CUSI, Ezio. "Algunos Comentarios sobre las Zonas Prohi-
bidas", Revista de Derecho Notarial, Año XVI,
Número 47, Junio 1972, México.
- 9.-"DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO; MEXICO A TRAVES DE SUS
CONSTITUCIONES", Cámara de Diputados, XLVI Legis-
latura del Congreso de la Unión, Tomo IV, Antece-
dentes y Evolución de los Artículos 16 a 27 Con-
stitucionales, México, 1967.
- 10.-"DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA", REAL ACADEMIA ESPA-
ÑOLA, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1970.
- 11.-"DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", Instituto de Investiga-
ciones Jurídicas, UNAM, Tomos I a VIII, México,
1983.
- 12.-FAYA VIESCA, Francisco. "La Administración Pública Fede-
ral", Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- 13.-FRAGA GABINO. "Derecho Administrativo", Editorial Po-
rrúa, S.A., México, 1984.

- 14.-LANDERRECHE OBREGON, Juan. "Fideicomisos en favor de Extranjeros de Inmuebles Ubicados dentro de las Zonas Prohibidas", Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Tomo VIII, Número 107, México, junio de 1947.
- 15.-LAUGHRAN, Harry & FOSTER, Jack. "Foreign Investment in Mexico", The Emergency Decree of 1944, Tulane Law Review, Volume XXXIX, Number 3, April 1965.
- 16.-MANTILLA MOLINA, Roberto. "Derecho Mercantil", Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- 17.-MARGADANT S., Guillermo F. "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", Editorial Esfinge, México, 1984.
- 18.-MENDEZ SILVA, Ricardo. "El Régimen de las Inversiones Extranjeras en México", UNAM, México, 1969.
- 19.-NUÑEZ Y ESCALANTE, Roberto. "La Cláusula Calvo en el Derecho Mexicano", Revista de Investigaciones Jurídicas, Año 2, Número 2, Escuela Libre de Derecho, México, 1978.
- 20.-PEREZNIETO CASTRO, Leonel. "Derecho Internacional Privado", Editorial Harla, México, 1985.
- 21.-RAMOS GARZA, Oscar. "México ante la Inversión Extranjera", Docal Editores, México, 1974.
- 22.-RAMOS GARZA, Oscar. "Las Zonas Prohibidas y el Acuerdo Presidencial de 1971", Revista de Derecho Notarial, Año XVI, Número 47, México, junio 1972.
- 23.-RAMOS GARZA, Oscar. "El Fideicomiso y la Ley de Inversiones Extranjeras", El Foro, Órgano de la Barra Mexicana de Abogados, Sexta Época, Número 7, Octubre-Diciembre 1976, México.
- 24.-RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín. "Tratado de Sociedades Mercantiles", Tomos I y II, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- 25.-RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín. "Derecho Mercantil", Tomos I y II, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- 26.-RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín. "Estatuto Jurídico y Fiscal de las Sociedades Extranjeras en México", Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, Año I, mayo-agosto, México, 1948, Número 2.

- 27.-SANCHEZ MEDAL, Ramón. "De los Contratos Civiles", Editorial Porrúa, S.A., México, 1971.
- 28.-SEPULVEDA, César. "Derecho Internacional", Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- 29.-SIQUEIROS, José Luis. "Aspectos Jurídicos en Materia de Inversiones Extranjeras", El Foro, Órgano de Consulta de la Barra Mexicana de Abogados, Quinta Época, Número 6, abril-junio 1967, México.
- 30.-SIQUEIROS, José Luis. "Síntesis de Derecho Internacional Privado", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1971.
- 31.-TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

LEGISLACION CONSULTADA

- ° Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ° Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.
- ° Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.
- ° Decreto que Aprueba la Suspensión de las Garantías Individuales Consignadas en Varios Artículos Constitucionales del 1° de junio de 1942.
- ° Decreto que Establece la Necesidad Transitoria de obtener Permiso para Adquirir Bienes a Extranjeros y Sociedades Mexicanas que Tengan o Tuvieren Socios Extranjeros el 29 de junio de 1944.
- ° Acuerdo del Secretario de Relaciones Exteriores de 27 de mayo de 1947 que Amplió las Actividades que Requieren de Mayoría de Capital Mexicano.

- ° Acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 27 de junio de 1947 que Establece las Bases para la Expedición de Permisos.
- ° Decreto que Levanta la Suspensión de Garantías Decretada el 1° de junio de 1942 del 1° de octubre de 1945.
- ° Acuerdo por el cual se Crea la Comisión Mixta Intersecretarial de 29 de mayo de 1947.
- ° Acuerdo por el que se Amplía la Comisión Mixta Intersecretarial del 1° de diciembre de 1949.
- ° Acuerdo que autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para Conceder a las Instituciones Nacionales de Crédito, los Permisos para adquirir como Fiduciarios el Dominio de Bienes Inmuebles Destinados a la Realización de Actividades Industriales o Turísticas, en Fronteras y Costas de 30 de abril de 1971.
- ° Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- ° Decreto de 30 de junio de 1970 que establece mayoría de capital mexicano en las industrias siderúrgicas,

cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio.

- ° Decreto por el que la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá conceder licencias o autorizaciones relativas a la constitución o modificación del acta cons-
- ° Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- ° Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- ° Ley General de Población.
- ° Reglamento de la Ley General de Población.
- ° Ley de Nacionalidad y Naturalización.
- ° Ley General de Sociedades Mercantiles.
- ° Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- ° Código Civil para el D.F. en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

APENDICE I

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL FRACCION I

"Debate

293. Sesión Permanente celebrada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917.

(...)

-El C. secretario: El inciso séptimo del artículo 27 dice:

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación se registrará por las siguientes prescripciones:"

El inciso primero dice así:

"I. Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras, aguas y a 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 la leyes y autoridades de la nación."

Está a discusión. Las personas que deseen hacer uso de la palabra pueden pasar a inscribirse.

-El C. Frausto: Pido la palabra para una interpelación a la Comisión.

-El C. presidente: Tiene usted la palabra.

-El C. Frausto: Parece que en el proyecto del Primer Jefe, que había sido estudiado detenidamente, había también en este párrafo que trata del artículo, una prohibición especial para las sociedades anónimas; y esto es con el objeto de que el Clero, en cualquier forma, no pudiera también adquirir propiedades; yo pregunto a la Comisión por qué suprimió del artículo esa parte. (Voces: ¡Está más adelante!) Estaba en ese párrafo; por eso preguntaba yo.

- El C. Terrones: Pido la palabra, señor presidente, para una interpelación.
- El C. presidente: Tiene la palabra el ciudadano Terrones.
- El C. Terrones: Para interpelar a la Comisión para que digas ¿por qué agregó estas palabras: "Por conducto de los agentes o representantes diplomáticos"?
- El C. presidente: Tiene la palabra el presidente de la Comisión:
- El C. Múgica: Fue por esto: Hay algunas teorías, han corrido algunas opiniones en boca de varios diputados, de que la forma de renunciación parcial de los derechos de extranjería en los casos de adquirir propiedades es un acto que en el Derecho Internacional está condenado por el fallo del Tribunal de la Haya. Otros señores diputados con anterioridad se acercaron a la Comisión y le sugirieron la idea de que, para que fuera efectiva esa renunciación parcial, se hiciese por conducto de los representantes diplomáticos del individuo, del extranjero que renunciase a sus derechos de extranjería en este acto particular. La Comisión, que no ha tenido tiempo suficiente para meditar seriamente en todo lo que se le proponga, y que sólo tiene el deseo de presentar lo más conveniente posible esta reforma, la incluyó allí; ahora después se nos ha dicho algún razonamiento en contrario; pero habiéndose presentado ya la adición en el proyecto no es posible que la Comisión lo quite sin el permiso de la Asamblea. Esa es la explicación que doy a su señoría.
- El C. Terrones: Un millón de gracias.
- El C. presidente: Tiene la palabra el ciudadano Enríquez.
- El C. Enríquez, Enrique: Señores diputados: En verdad no vengo a impugnar el dictamen de la Comisión; vengo a suplicar a ustedes atentamente se sirvan tomar en consideración la iniciativa que, tanto el

licenciado Giffard como yo, presentamos respecto al artículo 33, y la cual iniciativa creemos prudente, habiendo estudiado bien el asunto, que debe ser incluida en el párrafo primero del artículo 27, que está a discusión. Efectivamente, señores diputados, como dije en la última ocasión que estuve aquí en la tribuna, este precepto consignado en el párrafo primero del artículo 27, relativo a los extranjeros cuando adquieren o quieran adquirir bienes raíces, puede ser burlado por ellos. ¿Cómo? De la manera siguiente; antes voy a dar lectura al párrafo primero del artículo 27, que dice:

"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 refiera, quedando enteramente sujetos, respecto a ellos, a las leyes y autoridades de la nación."

Bien, como decía, este precepto puede ser burlado fácilmente, porque un extranjero, supongamos un español, contrae matrimonio con una mujer propietaria de bienes raíces. Saben ustedes, señores diputados, que la mujer, según un precepto del código de extranjería, adquiere la nacionalidad del marido. Así, pues, aquellos bienes ya quedan bajo el amparo de una bandera extranjera que es lo que quiere evitar el párrafo primero del artículo 27. Saben ustedes también, señores diputados, que precisamente la mayor parte de los conflictos de carácter internacional que hemos tenido en México se han debido a que los extranjeros, cuando se presentan épocas de conmoción revolucionaria como la presente, si sufren en sus bienes, entonces acuden a sus respectivos ministros, a sus respectivos gobiernos, para presentar sus reclamaciones, las que hacen ascender a sumas cuantiosísimas. Por lo mismo, señores diputados, para que esta idea quede completa, en nuestro humilde concepto proponemos la aprobación del siguiente inciso: "los extranjeros no po-

drán contraer matrimonio con mexicanas dueñas de bienes raíces sin hacer antes la manifestación a que se refiere este párrafo, es decir, sin que antes se presenten a la Secretaría de Relaciones Exteriores y renuncien a su nacionalidad extranjera. Esto, por una parte; por la otra, entiendo, refiriéndome al debate anterior, que la renuncia de los extranjeros de su nacionalidad, no debe hacerse por conducto de los ministros extranjeros, porque éste es un principio nuevo de Derecho Internacional que no está aceptado por todas las naciones, y se tropezaría con graves dificultades si se aceptara. Por lo mismo, para terminar, suplico a ustedes aprueben la iniciativa del ciudadano diputado Giffard, en el concepto de que votarán por un principio eminentemente nacionalista; en caso de que no sea así, nos quedará la satisfacción de haber dejado a nuestro paso una simiente que tenemos la creencia de que fructificará tarde o temprano. (Aplausos).

-El C. O'Farril: Pido la palabra para un hecho. Es enteramente inútil la proposición, que bien puede considerarse como torpe. Es inútil, porque de otro modo se restringiría la entrada de los extranjeros aquí al país. (Voces: ¡No!) La entrada en todos sentidos: sea en la religión, sea en el matrimonio; aquí no tiene que ver absolutamente nada. Los señores que presenten la moción hacen hincapié...

-El C. Enríquez: Para una moción de orden, señor presidente: Deseo manifestar a la Asamblea que, como lo saben todos los señores abogados, bajo el punto legal el marido no es sino un administrador en la sociedad conyugal. Nosotros sometemos, pues, al buen juicio de la Asamblea esta iniciativa, para que la acepte o la rechace.

-El C. Jara: Pido la palabra, señor presidente.

-El C. presidente: Tiene la palabra el

ciudadano Jara.

-El C. Jara: Señores diputados: Vengo a sostener el dictamen de la Comisión, porque algo que ha pasado por mi vista me demuestra que en este artículo, principalmente, se ha tratado de poner el dedo en la llaga para defender la nacionalidad en lo que respecta a tierras. Cuando se erigió en capital del Estado de Veracruz la ciudad de Tuxpan, provisionalmente, cuando íbamos en plena revolución avanzando hacia el Sur, el general Aguilar, siendo gobernador y comandante militar del Estado, y yo secretario de él, dictó un decreto relativo a que todas las propiedades rústicas -principalmente señalaba allí las que estaban en el seno petrolífero, que era el que dominábamos-, estaban sujetas para los contratos de compraventa al veto del ejecutivo, es decir, que no se pudiera hacer ningún contrato de arrendamiento de compraventa si no era con la autorización del Ejecutivo. Esta idea exhibió el verdadero afán de rapiña y de despojo de determinadas compañías, que teniendo a su servicio a abogados poco escrupulosos e ingenieros de igual índole, iban a sorprender a los pequeños terratenientes para que su heredad, para que su pequeña propiedad pasara a manos de extranjeros, regularmente, a cambio de un puñado de dinero que no equivalía, en muchas ocasiones, más que a un grano de oro a cambio de una verdadera corriente del mismo metal; más aún: mirando que con esa disposición se precipitaron muchos con el objeto de burlarla, haciendo contratos con fechas anticipadas en los protocolos, hubo necesidad de clausurar temporalmente las notarías, sellando sus puertas, a fin de que la disposición dada por el Gobierno del Estado, a fin de que ese decreto saludable para la salvación de la propiedad nacional, no fuera burlado. Creo que la Comisión ha estado ahora en lo justo, ha estado en su papel, ha procurado defender la tierra nacional, ha procurado asegurar en fin, al propietario mexicano contra el despojo de que ha sido víctima en tiempos anteriores. Las regio-

nes petrolíferas son muy codiciadas; se ponen en juego muchos elementos, muchas malas artes, muchas influencias para adueñarse de los terrenos; se ha observado que gran parte de los cantones de Tuxpan y Minatitlán ha pasado de una manera rápida a manos de extranjeros, percibiendo los nacionales una cantidad ínfima. Al pasar a manos de extranjeros ha sido en pésimas condiciones, en condiciones fatales al grado de que cualquier señor extranjero que tiene una pequeña propiedad por la que ha pagado unos cuantos pesos, se siente con el derecho, cuando no se hace su soberana voluntad, hasta de imperar fuerza extraña para hacer respetar sus derechos de propiedad, adquiridos por una cantidad verdaderamente írisoria. (Aplausos). Por eso, señores diputados, yo verdaderamente sentía angustia al ver que se pasaba el tiempo y no venía al tapete de la discusión una ley tan salvadora como es la ley agraria, y cuando se pretendía posponer para las legislaturas venideras, sentía verdadero pesar aunque no lo parezca al diputado Macías.

-El C. Macías: Señor, yo no he dicho nada.

-El C. Jara: Porque sé que allí, en el Congreso General, pesarán mucho las influencias, pesará mucho el dinero de los que traten de torcer el buen camino que lleva la revolución. Eso lo digo con experiencia; el ciudadano diputado Macías recordará, así como también los diputados Ugarte, Rouaix, Rojas y todos los que pertenecieron a la XXVI Legislatura, que allí se presentaron más de veinte proyectos sobre la cuestión agraria, ¿no es cierto? Y ninguno llegó a discutirse, ninguno llegó a tocarse siquiera, todos iban al tonel de la Danaides, allí se perdía todo lo que se relacionaba con la ley agraria; nunca llegó a ponerse a discusión ante la Cámara un proyecto de esa naturaleza, ¿por qué? Por la grande influencia de los terratenientes, porque les importaba mucho a los señores Terrazas, a los Creel, a todos esos grandes terratenientes que no se discutiesen le-

yes de esa naturaleza, porque sabían que no habían adquirido sus grandes propiedades a fuerza de trabajo, porque sabían que ellos eran responsables del delito de robo ante la nación. (Aplausos). ¿Quién nos asegura, pues, que en el próximo Congreso no se van a poner en juego todas esas malas influencias? ¿Quién nos asegura que en el próximo Congreso va a haber revolucionarios suficiente fuertes para oponerse a esa tendencia, que sin hacer caso del canto de la sirena, sino poniendo la mano en el pecho, cumplan con su deber? Nadie será capaz de asegurarlo. Ahora, señores, aquí se ha traído a colación que dentro del marco, digamos de la Constitución, no puede haber esto que tiene mucho de legal; lo mismo se decía acerca de la Ley del Trabajo, cuando nosotros, digo nosotros: el señor diputado, el compañero Góngora, el diputado Aguilar y yo presentamos una iniciativa relativa a la Ley del Trabajo, iniciativa que mereció o que fué recibida con cierto aire despectivo por su señoría el señor Macías, considerándola como algo muy pequeño, porque él traía algo muy grande; pero esa pequeña iniciativa fue la piedra de toque, hizo el papel de la vara de David hiriendo la roca para que de ella saliera el chorro de agua cristalina que fuera a apagar la sed de los trabajadores. (Voces: ¡Vara de Moisés! Aplausos). Se hubiera quedado el señor Macías con su ley hermosa en el bolsillo, y nosotros aquí esperando que por casualidad se tratara el asunto. Pero insisto sobre lo que cabe o lo que debe haber y no debe haber en la Constitución. Yo quiero que alguien nos diga, alguien de los más ilustrados, de los científicos (risas), de los estadistas, ¿quién ha hecho la pauta de las Constituciones? ¿Quién ha señalado los centímetros que debe tener una Constitución, quién ha dicho cuántos renglones, cuántos capítulos, y cuántas letras son los que deben formar una Constitución? Es ridículo sencillamente; eso ha quedado reservado al criterio de los pueblos, eso ha obedecido a las necesidades de los mismos pueblos; la formación de las Cons-

tituciones no ha sido otra cosa sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensados en eso que se ha dado en llamar Constitución. (Aplausos). Estoy seguro de que nuestros ilustres antecesores, los del 57, los más radicales de entonces si resucitaran, volverían a morir al ver las opiniones de los más conservadores de hoy. ¿Por qué? Porque hemos avanzado, porque no nos hemos detenido ni podremos detenernos en la marcha del progreso; lo que era considerado antes como radical, se puede considerar ahora como retardatario, porque no es suficiente para cubrir, para remedir las necesidades actuales. De allí ha venido que haya cabido muy bien la ley obrera; allí, como el cristo aquel con polainas y pistola, que haya cabido perfectamente dentro de la Constitución, y estoy seguro, señores diputados, lo sabréis mañana, porque creo que muchos de nosotros podremos conocer las opiniones de los extraños, que estas reformas que al principio parecieron ridículas, eso que al principio se consideró como que no cabía, va a ser recibido en las naciones del nuevo continente con beneplácito. Todas la naciones libres, amantes del progreso, todas aquellas que sientan un verdadero deseo, un verdadero placer en el mejoramiento de las clases sociales, todos aquellos que tengan el deseo verdadero de hacer una labor libertaria de sacar al trabajador del medio en que viva, de ponerlo como hombre ante la sociedad y no como bestia de carga, recibirán con beneplácito y júbilo la Constitución Mexicana, un hurra universal recibirá ese sagrado libro de uno a otro confín del mundo. (Aplausos). Si, señores, si este libro lo completamos con una ley de esta naturaleza, la naturaleza de la cuestión agraria, pondremos a salvo los intereses nacionales, queda asegurado el pedazo de tierra al pequeño labrador: esta ley le dirá de una manera clara: ya no serás el esclavo de ayer, sino el dueño de mañana; ya no irás al campo a labrar un surco, dejando tu sudor, dejando todas tus energías embarradas allí, puede decirse en la

tierra, a cambio de unos miserables veinte o veinticinco centavos; ya no, ya tendrás tu pequeño pedazo de tierra para labrarla por tu cuenta, ya serás dueño de ella, ya participarás de sus beneficios, sin que nadie venga a despojarte; ya no te levantarás con el azote, a las tres de la mañana, a rezar el famoso alabado, a rezarle a ese dios que ha permitido tenerte como esclavo y que no ha permitido tenerte como gente; ya no irás a dar le las gracias en vano por aquellos favores que te contara el cura, quien te decía que tu reino no es de este mundo, que tu mansedumbre, tu humildad, tu respeto al patrón te lo premiaría con un jirón de cielo; vas a ver lo que está aquí en la tierra, porque con esa ley se te va a dar un pedazo donde puedas sembrar y donde puedas vivir. (Aplausos) Aseguraremos, votando esa ley, tal como lo propone la Comisión dictaminadora, el amor a la patria, el cariño por ella. Los que nos llamamos patriotas, los que sentimos cariño por esta tierra que nos vio nacer, debemos procurar asegurar su defensa en todos los órdenes sociales. Ojalá que mañana se diga si víctimas de un atentado de los fuertes, desapareciésemos y quedase la tierra mexicana convertida en un verdadero cementerio, y allá los triunfadores salvajes, los que a viva fuerza, los que por la multitud sobrepujante y por las armas más poderosas que las nuestras, nos hubiesen convertido en despojos humanos, creo que entre ellos no faltaría alguno que al levantar nuestra bandera hecha pedazos y viera allí, en ésta Constitución, los jirones también de nuestra Constitución, y advirtiera en cada letra, en cada artículo, en cada capítulo, la idea de defender el territorio mexicano, y entonces, eso le serviría para arrepentirse de su obra de barbarie. Se ha asegurado, repito, el amor a la patria, porque teniendo el trabajo algo que cuadra, algo que en realidad produce, es natural que sienta afecto, que sienta cariño por el país en que vive; pero contadle a un trabajador, a un agricultor que haya estado viviendo en continua miseria, en

continua opresión, mirando en el hogar su desventura, mirando que el hogar, en lugar de servirle de consuelo le sirve para probar las amarguras y mirar allí la miseria de los suyos, retraído su rostro; contadle a ése algo acerca de la patria y tal vez os responda: señores, yo no sé cuál es mi patria; mi patria no está donde recibo nada más que sacrificios, mi patria no es la que me proporciona dolores, sino la que me permite tener un pedazo de pan que comer, un pedazo de trapo con que cubrir mi cuerpo, esta es mi patria; y si para defender a ésta me llamaís, como me habéis llamado, estoy dispuesto a defenderla; porque como muy bien ha dicho el diputado Bojórquez, al grito de "tierra" se levantó mucha gente, muchos nos siguieron con las armas en la mano, y no seríamos consecuentes con ideas que hemos proclamado si no llevásemos a la prácticas lo que hemos ofrecido; nuestras palabras hubieran quedado perdidas en el espacio, sólo como una racha que llevó la revolución a muchos infelices que creían y creen en su reivindicación. Se asegura de esta manera el cariño a la patria, porque entonces el individuo, consciente de lo que tiene, percibiendo de una manera palpable los beneficios que la patria le prodiga, está seguro de que mañana, cuando alguno quisiera venir a arrebatarse el pedazo de tierra, sin necesidad de llamarlo, sin necesidad de decirle que se le daría esto o aquello, consciente el mexicano, procuraría defender el pedazo de tierra hasta el último instante; y ese es el fin: el aseguramiento de la defensa de la patria. No hay que detenernos, señores, ya que comenzamos la obra no hay que amedrentarnos; la revolución francesa fracasó porque la Communa se espantó del poder que tenía en su mano, y no fue hasta donde debía ir; a nosotros puede pasarnos lo mismo. Ahora que es tiempo de que tomemos medidas radicales para corregir nuestros males, ahora que es tiempo de que ditemos bases sólidas, bases sabias y para asegurar ese futuro, para asegurar un porvenir risueño para la patria, no debe-

mos detenernos ante los escrúpulos, sino seguir adelante. Si hemos de tener dificultades internacionales por algunos capítulos de la Constitución que no agraden a los extraños, no nos libraremos de estas dificultades restándole capítulos, ni aumentarán si le agregamos otro capítulo; estad seguros de que si con perfidias, con anhelos de expansionismo quieren oponerse a que se lleve adelante la obra de nuestra Constitución, ellos llevarían adelante su mismo propósito: con nuestra Constitución o sin ella llegaría a la guerra este país; así, pues, no nos amedrentemos, cumplamos nuestro deber como mexicanos y no nos fijemos, para firmar nuestra Constitución, más que en nuestra bandera de tres colores, sin tener presente la de las barras y las estrellas. (Aplausos.) Seamos consecuentes, señores, con nuestros principios, porque en verdad hemos teneido a veces algunas incongruencias; no sé qué movimiento se ha operado algunas ocasiones en el seno de esta Asamblea, que nos ha hecho no estar consecuentes con nuestra determinación de ayer. Nos detuvimos, por ejemplo, al tratarse de la supresión de la profesión religiosa, porque se nos citó a los siete sabios de Grecia, porque se nos habló de costumbres ancestrales, porque se nos habló de lo que significaban cuarenta siglos, que eran indestructibles; que cómo íbamos a arrancar de las conciencias de los mexicanos aquello en que cree; que la religión debe ser respetada en todos sus órdenes y no sé qué otras cosas más en este orden de ideas. Si hubiera tenido en cuenta eso el cura Hidalgo cuando proclamó la independencia, hubiera dicho: es una costumbre de tres siglos que estamos esclavizados. ¿Cómo vamos a romper estas cadenas? Pero no se quiso poner la censura allí, evitando una inmoralidad que daña a los pequeños, una inmoralidad que se traduce en muchos perjuicios verdaderamente graves; no se quiso admitir allí la censura, pero en cambio se admitió para las reuniones de trabajadores; se aceptó que esté al arbitrio de un genearme poder designar si una reunión es de

carácter nocivo o no lo es. Mirad nuestras inconsecuencia: hemos hecho más respetable al fraile en el confesionario que al obrero en su tribuna. (Aplausos.) No cansaré más vuestra atención, señores diputados; sólo os suplico tengáis presente que al grito de tierra fue el que levantó a muchos mexicanos, a muchos que antes permanecían esclavos; el grito de tierra proporcionó el mayor contingente a la revolución; ese grito fue al que debemos que ahora tengamos la gloria de asistir a este Congreso Constituyente. Así pues, señores diputados, votad por el dictamen como lo ha presentado la Comisión, seguros de que votaréis por la verdadera libertad de la patria mexicana. (Aplausos).

-El C. presidente: Tiene la palabra el diputado Terrones.

-El C. Terrones: Señores diputados: me voy a referir únicamente a la intervención que se da a los agentes diplomáticos en la renuncia que los extranjeros tengan que hacer cuando adquieran bienes raíces en nuestro país; yo lo he visto, precisamente por las dificultades graves que ha tenido nuestra Cancillería al tratar esta clase de asuntos. Desde un principio yo tuve oportunidad, personalmente, encontrándome en la Secretaría de Relaciones, en el Departamento de Asuntos Internacionales, de cerciorarme de toda esa clase de dificultades que los representantes diplomáticos de aquella época oponían a nuestras autoridades con respecto a sus nacionales. Un ejemplo típico fue la cuestión de la Compañía de Tranvías, en la que existen, me parece, capitales de varias nacionalidades. Era el hecho que los encargados de Negocios de Inglaterra, España, Alemania y Bélgica, hicieron enérgicas manifestaciones ante nuestra Cancillería por causa de la intervención de que había sido objeto la empresa por el constitucionalismo. La cuestión se estudió a fondo, y encontramos que una de las cláusulas que tenía el contrato de la compañía decía que renunciaba a toda clase de derechos de nacionalidad; y, sin

embargo, se vió a cuántas complicaciones dio lugar, y hasta hubo un incidente grave que dio lugar a la expulsión del señor ministro de Bélgica en aquella época. En vista de esto, señores diputados, conviene que os fijéis mucho sobre esas palabras que añadió la Comisión. Ya habéis visto por las palabras del señor Múgica, digno representante de esta Comisión, que realmente no existe en ellos convencimiento, sino que por sugestión de varios abogados la habían presentado; existe, además, esta poderosa razón; la diplomacia extranjera sostiene que la nacionalidad es irrenunciable; sin entrar aquí a hacer consideraciones, en contra de esa manera de ver las cosas, supuesto que en el concepto, no hay aquí objeción absolutamente en contra del requisito de nacionalidad que hemos puesto a los extranjeros, si debo hacer presente a ustedes que en las diplomacias extranjeras encontramos toda clase de dificultades a fin de que ellas intervengan de cualquiera manera en las renunciaciones que hagan sus respectivos nacionales. ¿Cómo vamos a exigir, por ejemplo, que el ministro de Inglaterra o el de Estados Unidos vaya a sancionar la renuncia que ante ellos pongan sus respectivos nacionales, si la opinión de la diplomacia extranjera es que ningún extranjero puede renunciar a sus derechos de una manera parcial? Por otra parte, aquí estamos en México y tenemos autoridades, la renuncia no debe hacerse ante funcionarios extranjeros, sino ante funcionarios mexicanos. Repito el razonamiento que expuse hace un momento; ningún funcionario extranjero va a sancionar la renuncia que hagan sus nacionales, en los términos dichos, porque es en contra de sus ideas. (Una voz: ¡Eso a nosotros no nos perjudica, sino a ellos!) Por lo tanto, suplico a la Comisión retire las palabras relativas a la intervención que da a los diplomáticos extranjeros y deje el artículo como está en el proyecto.

-El C. Aguilar: Pido la palabra, señor presidente.

-El C. presidente: Tiene la palabra el ciudadano Aguilar.

-El C. Aguilar: Voy a combatir unicamente la injerencia que la Comisión da a los diplomáticos extranjeros en el asunto de que se trata. Hasta hoy ninguna potencia del mundo, ni ninguna nación ha reconocido la doctrina Carranza, que es precisamente la que encierra este párrafo. Creo yo y suplico a la Comisión, que debe retirar esta parte de su artículo para que lo reforme. Los diplomáticos de ninguna manera aceptarán este nuevo principio, pues es una innovación en Derecho Internacional. Nosotros no debemos permitir que los diplomáticos se inmiscuyan en las cuestiones interiores de México; estaría la Constitución en contraposición con la política que ha seguido la Cancillería mexicana. Si la Asamblea toma en consideración esto, suplico que se le conceda a la Comisión que retire este párrafo. (Voces: ¡Muy Bien! Aplausos.)

-El C. Colunga: La Comisión pide permiso a esta honorable Asamblea, por mi conducto, para retirar del inciso que se discute las palabras que dicen: "por conducto de sus representantes diplomáticos".

-El C. secretario: ¿Se concede permiso a la Comisión? Los que estén por la afirmativa, sírvanse poner de pie. Concedido.

Por acuerdo de la Presidencia se va a suspender la sesión por una hora, recomendándose a los señores diputados que se sirvan ser muy puntuales, porque si ostensiblemente hay quorum ni siquiera se pasara lista, y principiará la sesión por una junta secreta muy breve.

-El C. secretario, a las 10:30 p.m.: La Comisión ha presentado su dictamen sobre la fracción I, en los siguientes términos:

"Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el domi-

nio de tierras, aguas y sus accesorios, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que 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".

Está a discusión.

-El C. Reynoso: Pido la palabra.

-El C. presidente: Tiene usted la palabra.

-El C. Reynoso: Señores diputados: Este requisito de que los extranjeros renuncien a su calidad de extranjeros por el único hecho, es decir, para el objeto de adquirir un bien raíz o denunciar productos del subsuelo, según me han informado algunos abogados, no tiene ningún valor, porque si los extranjeros han renunciado su calidad de tales, en este caso los ministros pueden reclamar en caso de que sean perjudicados en sus intereses, sin consultar, a los extranjeros; en una palabra, esto significa que esas cosas no son renunciables. Yo propongo que sólo a los que han obtenido la ciudadanía mexicana se les permita tener bienes raíces o los productos del subsuelo, y espero que los señores diputados voten en contra de esta fracción para que sea presentada en esta forma que un abogado me sugirió -no fue el general Múgica-, de que se obligara a los extranjeros a solicitar, por medio de sus ministros, ese permiso, con objeto de que estuvieran de acuerdo con el representante.

-El C. Macías: Pido la palabra.

-El C. presidente: Tiene usted la palabra.

-El C. Macías: Señores diputados: En esta ocasión sugiero dos consideraciones: es la primera, que debe tenerse en cuenta que, aunque llega a prohibirse de una manera terminante y eficaz que los extranjeros puedan adquirir bienes raíces en la República, ellos han de buscar la manera de eludir esta disposición. El ciudadano Primer Jefe en su proyecto había tocado la dificultad y la había resuelto en estos términos: prohibiendo que las sociedades anónimas pudieran adquirir esas propiedades. La Comisión, al reformar este punto en el proyecto, que se había formado en colaboración con el ciudadano ministro de Fomento, el ingeniero Rouaix, había creado la prohibición tal como se había propuesto por la Primera Jefatura; pero desde el momento en que la Comisión la ha retirado, los extranjeros pueden perfectamente formar sociedades anónimas mexicanas que vendrán a adquirir las propiedades raíces en la República, y esas sociedades anónimas irán a depositar sus acciones por completo en poder de extranjeros; y a la hora que vengan dificultades con el Gobierno Mexicano, los gobiernos extranjeros protegerán los intereses de sus nacionales.

Esta dificultad ya se ha presentado, hace tiempo que alguna compañía de los Estados Unidos pidió permiso a la Cancillería mexicana para adquirir una mina de oro en Sonora. Este permiso le fue negado: no sé cuáles fueron los motivos que tuvo el Gobierno mexicano, pero el caso es que el permiso fue negado; entonces los extranjeros mandaron a algunos mexicanos que formaran una sociedad anónima que adquiriera la mina, conviéndose después en sociedad anónima, yendo todas esas acciones a parar en manos de extranjeros. De manera que así burlan de un modo miserable la ley mexicana y adquieren propiedades. Hay, además, otras consideraciones: se

trata de prohibir a las corporaciones religiosas que tengan bienes raíces. Las corporaciones religiosas han estado burlando las leyes de Reforma, estableciendo sociedades anónimas para poner en su nombre las propiedades raíces que han adquirido; esto seguirá pasando si no se establece que las sociedades anónimas están incapacitadas para adquirir bienes raíces. Así pues, si ustedes quieren cerrar la puerta del abuso a los clérigos y los extranjeros, hay que hacer que en esta prohibición se comprendan las sociedades anónimas. La segunda observación que someto a la ilustración de la Cámara, es la siguiente: La prohibición que ha puesto la Comisión en el artículo que se debate es enteramente ineficaz; ya se ha demostrado perfectamente que los extranjeros ocurrirán siempre a la protección de sus gobiernos mientras conserven su nacionalidad. De manera que si aquí se dice que renunciarán a su nacionalidad al pedir permiso de adquirir bienes raíces en la República, y se les concede bajo esa condición, vendrán, no obstante ello, los gobiernos extranjeros a protegerlos; y como somos, queramos o no, un pueblo débil respecto de las naciones extranjeras, nos arrastrarán al tribunal de La Haya y allí nos condenarán después de un proceso más o menos largo. Hay que buscar una cosa que esté ya establecida en otras Constituciones; veamos si naciones poderosas nos han puesto el ejemplo sobre este particular; vamos a colocarnos en las mismas circunstancias en que ellas están para ver si nos conviene aceptar la misma ley que ellas tienen. Los Estados Unidos tienen establecido este principio para evitar que los extranjeros puedan adquirir bienes raíces o explotar minas, y o lo aceptamos tal como lo tienen establecido los Estados Unidos o buscamos una ley equivalente; la ley americana dice que en Washington los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces sin naturalizarse o haber manifestado su intención de naturalizarse; si después, dice la misma ley americana, si después de haber hecho esta adquisición no cumplieran con el re-

quisito de nacionalizarse, se pierde a beneficio de la nación, el bien que se ha adquirido. ¿Por qué no aceptamos esto? Así no nos pueden decir: "Van a adoptar una ley bárbara". Mas si por alguna circunstancia creéis que no debe figurar en esa forma en nuestra Constitución, podemos entonces decir: "El extranjero, al adquirir un bien raíz en la República, se comprometerá con la Secretaría de Relaciones a que no tendrá dificultades respecto de ese bien con la nación. A mí me tiene más conforme lo que ya está establecido; esto es lo que opino y lo dejo a la consideración de ustedes.

-El C. Espinosa: Pido la palabra para hacer una aclaración.

-El C. presidente: Tiene usted la palabra.

-El C. Espinosa: Se dice que las sociedades anónimas no podrán adquirir; propongo que se reserve esto, puesto que no se ha impreso todavía un dictamen.

-El C. Múgica: Disculpo la observación del señor diputado Macías por la falta de impresión del dictamen; es seguro que no leyó, porque no ha tenido en su poder un ejemplar, a pesar de que se han repartido en la Cámara tres o cuatro ejemplares escritos en máquina. La fracción IV del artículo dice así:

"Las sociedades comerciales de títulos al portador no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijará en cada caso".

En cuanto al principio que el diputado Reynoso ha pedido se incluya en la parte

del debate, tengo el honor de informar a ustedes que esta parte ha sido tomada de una ley que expidió el ciudadano Primer Jefe con respecto a los fundos mineros. La Comisión, que se reunió con el ingeniero Rouaix en su casa habitación, adoptó el requisito, y nosotros no tuvimos inconveniente en aceptarlo. Como dije, cuando contesté la interpelación del diputado Terrones, algunos diputados se acercaron a nosotros para manifestarnos que, efectivamete, en el tribunal de La Haya se había hecho una declaración que tiene fuerza jurídica en el Derecho Internacional, relativa a que los extranjeros no pueden renunciar a medias sus prerrogativas de extranjería; por consiguiente esto no tendría fuerza. Otro diputado nos pidió que pusiésemos en el artículo, que ningún extranjero podría adquirir propiedades en México si previamente no se nacionalizaba. Esto nos pareció que equivalía a la muralla china, por cuyo motivo no aceptamos la idea, aunque es patriótica. Después se acercó a la Comisión, pidiendo que esa renuncia sea aceptada, tanto por el ingeniero Rouaix y compañeros de trabajo, en lo económico como por nosotros, en el seno de la Comisión; y además puesta ahora por el jefe como una prescripción legal en algunos decretos, nos pareció que no tendría eficacia si era cierto, como es cierto, que los pueblos fuertes nunca respetarán esta clase de compromisos cuando se trate de pueblos débiles; por eso no fijamos que esa renuncia debía hacerse por conducto de los ministros diplomáticos; nosotros, en un momento de fascinación, adoptamos esa modificación; el punto es verdaderamente difícil, y la Comisión no tiene absolutamente ningún inconveniente en adoptar la proposición más acertada que esta honorable Asamblea se sirva insinuarle y aconsejarle.

-El C. secretario: Por acuerdo de la Presidencia se pregunta a la Asamblea si se toma en consideración lo que ha propuesto el ciudadano Macías. Los que estén por la afirmativa, sírvanse ponerse de pie. Sí

se toma en consideración. Entonces, ¿se permite a la Comisión que retire un momento su dictamen? (Voces: ¡Si! ¡Si!)."
(20).

APENDICE II

Amparo. Química Industrial de Monterrey, S.A.

"México, Distrito Federal. Acuerdo del Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinte de septiembre de mil novecientos sesenta y dos.

RESULTANDO:

PRIMERO.- Mediante escrito recibido el veintiuno de septiembre de mil novecientos sesenta y uno la empresa "Química Industrial de Monterrey", S.A., por conducto de su apoderado, reclamando violaciones a los artículos 4o., 14, 16 y 27 constitucionales, promovió juicio de amparo ante el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal contra actos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Dirección General de Asuntos Jurídicos), consistentes en la expedición del Permiso número 11819, de fecha 5 de septiembre de 1961, expediente número 176166, por cuanto en el mismo se establecen condiciones a la autorización que dicha demandante solicitó para aumentar su capital social y reformar correlativamente su escritura social; más todas las consecuencias y efectos jurídicos que produzcan o puedan producir los actos reclamados.

SEGUNDO.- Se relata de parte de la compañía quejosa en el citado libelo inicial: que la mencionada empresa es

una sociedad mercantil de nacionalidad mexicana que se organizó conforme a escritura pública que pasó ante la fe del Notario Licenciado Juan L. de la Garza el 4 de mayo de 1955 en la ciudad de Monterrey, N.L., y se inscribió en la Oficina del Registro Público de Comercio de la propia ciudad, bajo el número 118, volumen 151, libro número 3, segundo auxiliar, sección de comercio, con fecha 30 de mayo de 1955, siendo su objeto esencialmente la fabricación y explotación industrial y comercial de toda clase de productos químicos orgánicos e inorgánicos, especialmente ácido sulfúrico y sulfato de sodio. Que la misma sociedad se organizó previo permiso número 1825 de fecha 21 de febrero de 1955 de la Secretaría de Relaciones Exteriores, expresa: "Todo extranjero que en el acto de la constitución o en cualquier tiempo ulterior, adquiera un interés o participación social en la sociedad, se considerará por ese simple hecho como mexicano respecto de una y otra, y se entenderá que conviene en no invocar la protección de su Gobierno, bajo la pena, en caso de faltar a su convenio, de perder dicho interés o participación en beneficio de la Nación Mexicana". Que el capital original de la negociación exponente importaba, al constituirse dicha sociedad mercantil, \$2'500,000.00 y fué aumentado a \$4'000,000.00 según escritura número 28 pasada el día 15 de marzo de 1958, en la ciudad de Monterrey, N.L., ante el mismo Notario ya nombrado antes, escritura que se encuen-

tra debidamente inscrita en el Registro Público de Comercio de la repetida ciudad, con la circunstancia de que para ese aumento de capital y la correlativa reforma de Estatutos Sociales, se obtuvo permiso de la expresada Secretaría de Relaciones. Que por escrito de fecha 28 de agosto de 1961 que recibió la Oficialía de Partes de la mencionada Secretaría el día 30 del mismo agosto, registrado con el número 20525, solicitó la quejosa por conducto de su mandatario y de la repetida Secretaría de Relaciones Exteriores, autorización para aumentar el capital social de dicha demandante, de la suma de \$4'000,000.00 M.N., dividido en 40,000 acciones comunes, al portador, con valor nominal de \$100.00 cada una, con que actualmente cuenta, a la suma de \$4'500,000.00 M.N., representados por 45,000 acciones comunes, al portador, con valor de \$100.00 cada una, así como para reformar correlativamente los artículos 7° y 8° de la Escritura Social, en los términos del proyecto que se adjuntó a la correspondiente solicitud. Que como resultado de ésta, surgieron los actos reclamados.

TERCERO.-Admitida la demanda se pidió el informe de ley, que rindió la autoridad señalada como responsable y en la audiencia de derecho por sentencia del 8 de noviembre de 1961, el Juez de Distrito concedió a la quejosa el amparo solicitado.

Para tal efecto se apoyó el sentenciador en lo siguiente: "Los conceptos de violación formulados por la quejosa, deben declararse operantes. En efecto, el artículo 1o. del Decreto publicado el siete de julio de mil novecientos cuarenta y cuatro, que estableció la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes a extranjeros, y para la constitución o modificación de sociedades mexicanas que tengan o tuvieren socios extranjeros, terminantemente establece que: durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretada el primero de junio de mil novecientos cuarenta y dos, los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, sólo podrán mediante permiso que previamente en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores, para adquirir negociaciones o empresas de las que se detallan en el inciso a), del propio Decreto, así como para adquirir los demás bienes inmuebles, raíces, adquirir el dominio de tierras, o para adquirir concesiones mineras de aguas o combustibles minerales de los expresados en los incisos b), c), d) y e) del propio artículo; y el artículo 2o. del mismo Decreto estableció que durante el período a que se refiere el artículo anterior, será necesario el permiso previo que en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores, para la constitución de sociedades mexicanas que tenga o puedan tener socios extanjeros que se dediquen a alguna actividad o

adquisición de las comprendidas en el artículo lo., así como para la modificación o transformación de las sociedades mexicanas ya existentes o que en lo futuro se constituyan y que tengan las características señaladas en el inciso anterior, especialmente cuando por ellas se substituyan socios mexicanos o socios extranjeros; se varíe en cualquier forma el objeto social o para concertar operaciones de compraventa de acciones o de parte de interés por virtud de las cuales pase a socios extranjeros el control de alguna de las empresas a que éste artículo se refiere. Por otra parte el artículo 5o. del Decreto publicado en día primero de octubre de mil novecientos cuarenta y cinco, que levantó la suspensión de garantías individuales, terminantemente expresa: "No se ratifican las disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia o aquéllas de cuyo texto aparece declarado que se basaron en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales". Luego de aplicar la autoridad responsable el Decreto publicado el siete de julio de mil novecientos cuarenta y cuatro, que fué derogado íntegramente por el Decreto del primero de octubre de mil novecientos cuarenta y cinco, al levantarse la suspensión de garantías, que tuvo una vigencia transitoria pues sólo fué hecha para que durara durante el tiempo del estado de emergencia resulta indudable que su aplicación viola en perjuicio de la quejosa las garantías individuales consagrada por el artículo 14 constitu-

cional, porque se le impone limitaciones notoriamente improcedentes basándose en un decreto que se encuentra derogado, circunstancia que determina la concesión del amparo solicitado, sin que sea de tomarse en consideración la sentencia dictada en el juicio de amparo número 1172/51 pronunciada por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa, en virtud de que es sólo una interpretación hecha por dicho Juez que no puede obligar al suscrito".

También argumenta la sentencia que se revisa: "La autoridad responsable solicita se declare la improcedencia de éste juicio, alegando para ello que no ha sido objetada la constitucionalidad de la ley en que se funda la responsable conforme a la fracción III del artículo 116 de la Ley de Amparo, por lo que el Juez no puede suplir la deficiencia de la quejosa, según jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La causal de improcedencia antes mencionada, no se surte en la especie, porque la quejosa ha señalado concretamente la ley y el acto de la autoridad que se reclama, manifestando los hechos que constituyen el acto reclamado y ha fundado concretamente los conceptos de violación, por lo que debe desecharse la improcedencia alegada entrando al estudio del amparo en cuanto al fondo".

CUARTO.-Inconforme con el fallo, el Secretario de Re-

laciones Exteriores interpuso el recurso de revisión con fecha 27 de diciembre de 1961, que le admitió la Presidencia de esta Suprema Corte por acuerdo de fecha 30 de enero de 1962; y el Agente del Ministerio Público Federal que interviene en el asunto formuló pedimento en el sentido de que se sobresea este asunto por existir tres causales de improcedencia: a).-Que la quejosa afirma en su demanda respectiva que el Consejo de Administración está integrado en su totalidad por ciudadanos mexicanos por nacimiento, y que las acciones de la referida empresa son actualmente propiedad, en su totalidad, de ciudadanos mexicanos por nacimiento o sea que encontrándose la sociedad mercantil demandante dentro de la exigencias del Decreto respectivo, la aplicación de ese Decreto de ninguna manera puede causarle agravio; b).-Que la empresa demandante consintió el decreto en cuestión de 29 de junio de 1944, pues al solicitar permiso para constituirse, cabalmente se fundó en dicho Decreto, y así también lo hizo en su solicitud de fecha 28 de agosto de 1961 origen del acto reclamado; y c).-Que también dicho Decreto debe considerarse tácitamente consentido por la compañía demandante, por el hecho de que no interpuso amparo tocante al primer acto de aplicación a ella del citado Decreto, acto de aplicación que consistió en el permiso que se le otorgó para constituirse, pues en el mismo permiso se expresa que al otorgársele es con las condiciones y sanciones establecidas en los

artículos 1o., 3o., 5o., 6o. y 7o. del Decreto de referencia. que en caso de que no se decretara el sobreseimiento que procede en atención a las tres causales mencionadas, debe negársele a la quejosa la protección constitucional, puesto que el acto reclamado aplica a Química Industrial de Monterrey, S.A., correctamente el Decreto de 29 de junio de 1944. La última actuación judicial practicada en este negocio es de fecha 17 de abril de 1962.

CONSIDERANDO:

I.-Expresa el C. Secretario de Relaciones Exteriores en su carácter de recurrente estos agravios: Que en contra de lo que sostiene la sentencia impugnada, el acto reclamado sí se ajusta en la especie al Decreto que establece la necesidad de obtener permiso para la constitución o modificación de sociedades mexicanas que tengan o tuvieren socios extranjeros y que fué publicado en el Diario Oficial correspondiente al día 7 de julio de 1944; que el artículo aplicado de ese ordenamiento lo fué el tercero, fracción III. Que dicho Decreto fué ratificado con el carácter de ley a virtud de lo que manda el artículo 6o. del Decreto que levantó la suspensión de garantías decretada el 1o. de junio de 1942, pues, en efecto, el repetido artículo 6o. mantuvo en vigor aquellas disposiciones que emanadas del ejecutivo durante el

período de emergencia, se relacionaran con la intervención del estado en la vida económica. Que el repetido Decreto publicado en el Diario Oficial correspondiente al día 7 de julio de 1944, muy especialmente en lo que ve a su artículo 3o. fracción III tiene precisamente por objeto reglamentar la vida económica e imponer que sean mexicanos quienes controlen aquellas sociedades que tengan o puedan tener socios extranjeros. Que el Ejecutivo de la Unión ha considerado que entre las actividades económicas que deben ser controladas, se encuentra precisamente la fabricación y explotación industrial y comercial de toda clase de productos químicos orgánicos e inorgánicos, fabricación y explotación que es precisamente el objeto de la quejosa. Que, en consecuencia, la limitación impuesta por la Secretaría de Relaciones Exteriores a virtud del acto reclamado y consistente a esa limitación en que las acciones de la demandante sean nominativas y su consejo de administración esté integrado por la mitad más uno de socios mexicanos, se apega a lo que previene el artículo 3o. fracción III del ya mencionado decreto publicado en el Diario Oficial correspondiente al 7 de julio de 1944 y que fué ratificado como ley por Decreto publicado en el Diario Oficial del 1o. de octubre de 1945. Que, por todo lo dicho, el acto reclamado evidentemente que se ajusta a las disposiciones legales vigentes y no se apega a derecho la sentencia recurrida cuando desconoce la vigencia del repeti-

do Decreto publicado, en el Diario Oficial del día 7 de junio de 1944.

II.-Esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido en tesis jurisprudencial número 524 del Apéndice de 1955 al Semanario Judicial de la Federación, lo siguiente: "IMPROCEDENCIA.-Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esta cuestión de orden público en el juicio de garantías". Parecería, como se ve, que en acatamiento a esa jurisprudencia debiera, ante todo, procederse respecto a este asunto al estudio de si están configurados en la especie las causales de improcedencia que invoca el C. Agente de Ministerio Público Federal que interviene. Ahora bien; esas causales, ya se recordará, consistieron a).-En que por haber sostenido la sociedad mercantil quejosa en su demanda de garantías, hallarse totalmente dentro de la exigencias del Decreto de 29 de junio de 1955 (¿?), la aplicación de éste por la responsable en modo alguno puede causarle agravio; b).-En que como dicha empresa demandante apoyó en el Decreto referido tanto su solicitud para constituirse, como la solicitud de origen de sus actos reclamados, dizque es claro que consistió tal Decreto; c).-Que, finalmente, el hecho de que la repetida negociación quejosa no haya interpuesto amparo contra el permiso que, fundado en el susodicho ordenamiento, se le conce-

dió para constituirse, ello entraña también que consintió ese Decreto.

Se habrá notado en la precedente relación, como todas las mencionadas causales presuponen resuelto ya y en sentido afirmativo, el problema, que es dialécticamente previo a las propias causales, relativo a si el decreto en cuestión está vigente o no. Con tal presuposición es claro que las propias causales no atienden a que el fallo recurrido descansa, cabalmente, no sólo en la consideración de que el Decreto de que se trata ya no está vigente, sino también en el argumento de que dicho dispositivo no le es aplicable en la especie a la compañía solicitante del amparo, atenta la misma apreciación de no vigencia. Y como, en cambio, los agravios de la autoridad responsable (C. Secretario de Relaciones Exteriores) sí combaten tal fundamento del fallo en recursos, de ellos es de los que procede en seguida ocuparse, y sólo que tales agravios acreditaran la vigencia del Decreto, cabría entrar al estudio de las citadas causales de improcedencia aducidas por el C. Agente del Ministerio Público Federal, puesto que sólo en caso de que fuera cierta dicha vigencia tendría sentido hablar, ya de que la quejosa está totalmente dentro de las "exigencias" del Decreto, ya de que lo consintió.

III.-Efectuando, como se anunció en el precedente considerando, el examen de los agravios que adujo la autoridad responsable (C. Secretario de Relaciones Exteriores), se impone sostener que los mismos carecen de fundamento. En efecto, dichos agravios arguyen que el Decreto en cuestión (de fecha 29 de junio de 1944), fué ratificado como ley a virtud de lo que manda el artículo 60. del Decreto que levantó la suspensión de garantías decretada el lo. de julio de 1942, dizque porque el repetido artículo 60. mantuvo en vigor aquellas disposiciones que emanadas del Ejecutivo durante el período de emergencia, se relacionaran con la intervención, del Estado en la vida económica. Que esa intervención, prosiguen diciendo los agravios estudiados, es precisamente con la que se relaciona el citado Decreto de fecha 29 de junio de 1944, muy especialmente su artículo 30. fracción III, en que descansan los actos reclamados por la negociación quejosa en este juicio constitucional, pues que efectivamente la repetida fracción III reglamenta la vida económica al imponer que sean mexicanos quienes controlen extranjeros. Ahora bien, al esgrimir los anteriores argumentos, ocurre que los agravios escudriñados no desvirtúan las razones en que descansa la sentencia impugnada, y referentes a que el citado control de las sociedades, según los artículos 10. y 20. del Decreto de 29 de junio de 1944, es puramente transitorio y constreñido al tiempo en que permaneciera en vigor la suspensión de garantías decretada el lo. de junio de 1942.

Y tampoco toman en cuenta los agravios escudriñados aquellos que así mismo arguye la sentencia impugnada, al sostener que el Decreto del 10. de octubre de 1945, que levantó dicha suspensión de garantías, derogó totalmente el Decreto en cuestión de fecha 29 de junio de 1944, puesto que el artículo 50. del primero de esos dispositivos dice que: "No se ratifican las disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia o aquellas de cuyo texto aparece declarado que se basaron en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales". Si, pues, los agravios aducidos dejan incólumes las razones en que reposa la sentencia en recurso, las cuales, además, merecen de esta Sala el juicio de hallarse jurídicamente fundadas, es claro que tales agravios, según se dijo al principio, carecen de eficacia. En consecuencia debe confirmarse el fallo recurrido, concediéndose a la quejosa el amparo solicitado.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos, 83, 84, 86, 88 párrafo primero, 91 y demás relativos de la Ley de Amparo, se resuelve:

I.-Se confirma la sentencia que se revisa.

II.-La Justicia de la Unión ampara y protege a la negociación "Química Industrial de Monterrey", S.A. contra los

actos que reclama de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Dirección General de Asuntos Jurídicos), los cuales actos fueron puntualizados en el resultando primero de esta ejecutoria.

III.-Notifíquese; con testimonio de resolución, vuelvan los autos al lugar de su origen y en su oportunidad archívese el toca.

Así por unanimidad de cuatro votos, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo ponente el señor Ministro José Rivera P.C. Firman el Presidente de la Sala y Ministros que intervienen en el asunto, con el Secretario que autoriza. El señor Ministro Tena Ramírez no asistió a la sesión previo aviso.-Octavio Mendoza González.-José Rivera P.C.-Rafael Mateos Escobedo.-Franco Carreño.-Jesús Toral Moreno, Secretario"(1).

(1) Semanario Judicial de la Federación, 6a. Epoca, Vol. LXVI, 3a. parte. Págs. 25 a 35.