

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

EL EXTRANJERO HASTA EL DECRETO
DEL 29 DE JUNIO DE 1944

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

MIGUEL ANGEL OREJAS ROBELLADA

MEXICO, D. F.

1968



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES

VICTORIANO OREJAS DIEZ Y
CARMEN ROBELLADA DE OREJAS.

Con profundo agradecimiento.

A MI HERMANA:

A MI NOVIA:

A MIS FAMILIARES

A MIS AMIGOS.

A MIS MAESTROS.

A LOS SEÑORES LIC.

JORGE GAXIOLA R. y
VICTOR GARCIA M.

Sin cuya colaboración no se hubiera
realizado este trabajo.

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

Las páginas que integran este trabajo tienen por objeto como su nombre lo indica, analizar la situación jurídica del extranjero hasta el Decreto del 29 de Junio de 1944.

La palabra "hasta dentro" del Título, es una preposición que denota un término o límite y tiene por fin el detenernos en el ordenamiento del 29 de Junio de 1944, para señalar con mis ideas la necesidad de corregir la situación que provoca el mismo en la actualidad, para que la legislación mexicana sobre extranjería siga su paso dentro de las formas exactamente jurídicas.

Siguiendo la forma tradicional, por medio de los antecedentes históricos se inicia el estudio del tema, el cual comprende la concepción habida del extranjero desde el mundo antiguo al moderno y, en México, desde la Colonia hasta la actualidad.

Las leyes vigentes nos dan la pauta de la política imperante en un momento histórico, pues reflejan el sentir en el momento de su elaboración, pero su vigente no les da siempre el carácter de oportunas o efectivas, que sólo puede apreciarse a través del resultado, -- aspecto que concurrió en el ordenamiento por analizar en éste trabajo.

Y aunque este Decreto marque una tendencia proteccionista, -- quizás acertada en otros tiempos, pero que hoy en día tiene enormes grietas por las cuales su operancia y efectividad vienen en demérito y así mismo ameritaron el presente estudio, para tratar de señalar -- la necesidad de regular esa situación.

Este trabajo que no pretende el estudio amplio del tema, sin embargo tiene como finalidad la investigación, crítica y meditación sobre una cuestión que además de interesante me ha apasionado ya que

aún con los defectos jurídicos del mismo tiene plena aplicación en --
la actualidad.

Permítaseme exponer a continuación, sometiendo el presente es
tudio a la amable consideración y crítica del Honorable jurado.

I N D I C E.

"EL EXTRANJERO HASTA EL DCRETO DEL 29 DE JUNIO DE 1944"

C A P I T U L O I.

SITUACION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS.

	Pág.
1.- CONCEPTO DE EXTRANJEROS.	3
2.- EVOLUCION HISTORICA DEL EXTRANJERO.	4
3.- CONDICION DE EXTRANJEROS:	12
A) GENERALIDADES.	12
B) EVOLUCION DEL EXTRANJERO EN MEXICO.	15
C) PERSONALIDAD JURIDICA DEL EXTRANJERO EN EL DERECHO INTERNACIONAL.	17

C A P I T U L O II.

CAPACIDAD JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS EN RELACION

CON NUESTRA LEGISLACION.

1.- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.	23
2.- LEY ORGANICA Y REGLAMENTO DE LA FRACCION I Y IV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.	29
3.- LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION.	34
4.- LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.	39

C A P I T U L O III.

DECRETO DEL 29 DE JUNIO DE 1944.

1.- COMENTARIO SOBRE LA LEGISLACION DE EMERGENCIA.	43
2.- DECRETO DEL 29 DE JUNIO DE 1944:	43
A) GENESIS DEL DECRETO.	49
B) MOTIVOS DEL DECRETO.	50
C) FUNDAMENTACION.	51

- D) CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO.
- E) VIGENCIA DEL DECRETO.
- F) LIMITACIONES DEL DECRETO.
- G) REQUISITOS DEL DECRETO PARA LOS SUPUESTOS
EN EL CONTENIDOS.
- H) ORGANOS COMPETENTES.
- I) PROHIBICIONES PARA LAS PERSONAS QUE PUDIE
RAN AUTORIZAR ACTOS CONTRA EL DECRETO.

C A P I T U L O I V .

PROBLEMAS DERIVADOS DEL DECRETO.

- 1.- CONSULTA DE ATHIE SOBRE LA CIRCULAR GIRADA A
LOS NOTARIOS.
- 2.- EFECTOS PERNICIOSOS POR VIRTUD DEL DECRETO.
- 3.- NUEVAS IDEAS.

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

A P E N D I C E .

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

L E G I S L A C I O N C O N S U L T A D A .

C A P I T U L O I .

SITUACION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS

I.- CONCEPTO DE EXTRANJERO

El término extranjero, deriva del vocablo griego "ēstraneus", que quiere decir extraño, o sea, todo aquello que viene de afuera ó que simplemente desconocemos y dentro del "status" personal de un individuo, extranjero es la persona que se encuentra en un lugar o un país distinto del propio sin haber renunciado a su nacionalidad originaria. (1)

Nuestro artículo 33 constitucional señala, que son extranjeros los que no poseen las calidades determinadas en el artículo 30 de la Carta Magna, o sea, nos da la pauta de que al extranjero lo identificamos, por medio del sistema de exclusión ya que el mencionado artículo 30, sólo nos habla de quienes son mexicanos y por lo tanto todo individuo que no esté dentro de una de esas calidades se le considera extranjero.

Es necesario tener presente que la nacionalidad originaria se da en todos los individuos, pues una persona al nacer debe tener una nacionalidad y siguiendo la corriente clásica, tenemos que la nacio-

(1) "Enciclopedias Sopena".- Ed. Ramón Sopena.- Buenos Aires, Argentina.- 1947. Tomo II.

nalidad de origen, así como la ciudadanía -- aunque este aspecto en el fondo encierra otros problemas -- es la vinculación que existe entre un individuo y un estado, en este caso, el Estado donde nace, sin dejar de reconocer el complejo problema de ciertas regiones que no integran un Estado. Las naciones han buscado la forma de que no haya apátridas, ya que es necesario que el país hospitalario pueda acoger o devolver al extranjero a su país de origen y éste no debe descargar la responsabilidad de sus nacionales en el país hospitalario, ya que la nacionalidad integra el estatuto jurídico de un individuo y por lo tanto el país originario no debe olvidar su responsabilidad para con sus nacionales que fungen como extranjeros en otros países pues esto originaría una serie de problemas para el país hospitalario, así como que un momento dado dejaría al individuo como un apátrida al no ocuparse este de sus nacionales y rechazarlos el país hospitalario.

La aplicación de los conceptos anteriores servirá de base junto con algunas otras ideas a exponer para completar el presente trabajo, en que se pretende llegar a enfocar a los extranjeros en la posible ejecución de sus derechos cuando por ciertas circunstancias se ha creado por algún órgano jurisdiccional o administrativo, ciertas disposiciones que han afectado la legislación sobre extranjería, como en el caso del decreto del 29 de Junio de 1944, lo cual se irá precisando en una forma general y conforme a un orden cronológico, en los siguientes capítulos.

2.- EVOLUCION HISTORICA DEL EXTRANJERO

En la actualidad, en el avance del mundo moderno, época en que se esfuerzan los pueblos por vivir más unidos entre si, ya sea por la civilización, por el comercio o buscando una identidad en el

espíritu humano y en el que los Estados han admitido en su seno a los extranjeros, apenas si podemos comprender que los mismos en el mundo antiguo hayan sido objeto de todos los abusos legales y humanos de que se disponía y en la época en que se desprende una lucha para que se lograra considerar al extranjero dentro de los ordenamientos de las naciones de la época.

En Esparta no se admitía al extranjero ni en el comercio ni en su medio, pues se consideraba que éste contaminaría las buenas costumbres.

En Grecia, el individuo que aceptaba la religión de la polis se consideraba ciudadano y el que no la aceptaba, se consideraba como enemigo. Los atenienses diferenciaron tres tipos de extranjeros; los isóteles, que eran aquéllos que por efectos de un tratado o decreto popular se les otorgaba parcial y, rara vez, totalmente los derechos civiles de la apolis; los metecos, eran los extranjeros autorizados para establecerse en Atenas, pero sin ningún otro derecho y por último, los bárbaros, eran los que vivían fuera de la civilización griega y por lo tanto no tenían ningún derecho, ni protección. Pero la realidad fué que a los extranjeros que se les permitió acceso a la polis, vivían en un barrio que se les designó y estaban semicarcerados en él, además de pagar tributos los cuales si no los pagaban, eran vendidos como esclavos.

En Roma, los extranjeros no tenían derecho al jus-civilis y era difícil que éste pueblo compartiera sus ideas y costumbres en un principio con los extranjeros y la inferioridad de éstos manifestaba entre otras, en cuanto que no podían vestir la toga, ni usar el prenomen y se les negaba a los mismos el jus-quiritium, el derecho-

del censo de la patria potestad, de la usucapión y la testamentificación tanto activa como pasiva.

En las XII tablas al hacer referencia de los extranjeros se les designaba con el nombre de enemigos y para que pudieran obtener justicia los que gozaban del jus-connubii y del jus-comercii, los--- juzgaban según las leyes romanas, pero si pertenecían a algún pueblo con el que los romanos tuvieran tratados, los juzgaba el preactor pe regrinus, lo que se conoció como el jus-gentium.

Aunque su situación se hizo más elástica con la Constitución de Caracalla, se demuestra que fué muy relativo el cambio pues esta Constitución que pareció liberal en principio, demostró que su inten sión era aumentar el impuesto en las herencias, es decir, fué en ver dad una medida fiscal y desde su promulgación desaparecieron muchos latinos colonos y peregrinos que se hayaban en situación de ser ciu dadanos romanos y también se consideraron peregrinos a los que ten nían la capitis-diminuto, así como a los que se agregaban por con quistas pues quedaban gravados por esa disposición y no fué sino has ta el final del imperio romano, cuando por el Cristianismo, sufren un cambio radical todos los aspectos sociales, pues la universalidad-- que proclama esta doctrina de igualdad entre los hombres, y como -- decía San Pablo que no había diferencia entre judíos y cristianos, - hombres y mujeres, por lo tanto, no los debía de haber entre propios y extraños. Este movimiento que cambió el mundo de esa época y tras ciende hasta el nuestro, creó la humanización de los hombres, en el que no sólo el extranjero tuvo derechos, sino hasta el esclavo se -- incorporó como aspirante a los derechos elementales.

La Edad Media, fué la época en que se unen los hombres a un--

suelo amurallado y da origen a múltiples obligaciones que los señores feudales impusieron a los extranjeros, los cuales sólo con permisos especiales podían entrar y permanecer en las tierras del señor. Como podemos ver no varió mucho la situación de los extranjeros, pues además hubo muchas injusticias que en ocasiones los obligó a marcharse y otras manifestaciones de lento progreso de la condición del extranjero en ésta época, fué el hecho de que no tenían la facultad de hacer testamento y al morir un extranjero pasaban sus bienes al señor de esas tierras ó al fisco .

En el siglo IX, se adoptó la palabra "aubana", derivada de la concepción griega aubanís, con que se nombraba a los extranjeros y cuyo significado era, el derecho que tenía el señor feudal para apoderarse de los bienes del extranjero fallecido en su territorio y "album" era un vocablo por el cual se entendía un empadronamiento de los extranjeros, en conclusión en ésta época los derechos de los extranjeros se consideraban derechos de regalía en todas las naciones de Europa

Bodino, en su obra Tratado de la República, decía, que el derecho de aubana emanaba de los griegos y romanos; Ulpiano decía, que en ciertos casos al extranjero se le trataba por la leyes de su patria, así mismo, Adriano no permitió que se confiscaran los bienes a los mercaderes extranjeros, de todo esto comprende que fué una costumbre de raíz bárbara que persistió hasta la edad media y se amplió en diferentes naciones, tal y como nos los demuestra en forma más amplia Algara. (2).

 (2) Algara, José.- "Derecho Internacional Privado".- Imp. Ignacio-- Escalante, México 1899. Pags. 29-68.

El concepto de aubana donde tuvo mayor auge fué en Francia,-- pues el extranjero tenía que pagar con prioridad gastos de sentencia para obtener un juicio, tenía que pagar impuesto para contraer matrimonio y tenía que pagar los gastos extraordinarios que le reclamara la monarquía, con Luis XIV, los extranjeros que ya habían pagado un impuesto que los acreditara como tales se les obligó a tener una cartilla para comprobarlo, la que también causaba impuesto. Y sólo hubo cierta prudencia en cuanto a los mercaderes, pues con Luis XIV, a los mercaderes que fallecían durante una feria se les permitía testar y si no había testamento, se podían reclamar los bienes por sus legítimos sucesores.

En Inglaterra, el derecho de aubana se manifiesta obligando a todos los extranjeros a invertir sus ganancias en los productos ingleses y no podían fabricar los mismos productos del reino, ni tener oficio, ni ser sirvientes y sólo hasta Juan sin Tierra, tuvieron prerrogativas los comerciantes extranjeros, por el interés del reinado en éste aspecto.

Con Jorge II y III, se les permitió a los extranjeros, que llevaran muchos años en el reino, la posibilidad de adquirir la nacionalidad inglesa y así mismo, para favorecer La Sociedad de Indias se permitió a los extranjeros mediante ciertas garantías obtener fondos libres.

Cómo nos dice Arce el derecho de aubana que en principio fué una limitación rigurosa hacia los extranjeros fué adquiriendo como--
hemos visto una notable elasticidad. (3)

(3) Arce, Alberto G.- "Derecho Internacional Privado".- 2da. Ed.----

Imp. Universitaria.- Guadalajara, 1964, Pags. 69-73.

La iglesia, que procuró la igualdad de los hombres humanizó en aquellos lugares donde su autoridad existía y a través del Derecho--Canónico logró que el extranjero se le tratara con mayor paridad.

En España, al extranjero en principio se le prohibió instalarse en la nación, pero nunca se llegó a la severidad de otros pueblos. En las leyes de Indias se establecieron que los bienes de los que fallecieron en América no pasaran a sus herederos, con dos excepciones, la una en beneficio del casado con española o india y tuvieran hijos con ellas y la otra los que murieran en barcos, aunque estuvieran en América pero que no hubieran desembarcado.

España complementaba las leyes de la metrópoli que formaban--el derecho Público Interno, con las emanadas de Convenciones y Tratados que creaban el Derecho Internacional, y en toda su legislación--siempre se advirtió cierta dulzura de justicia para los extranjeros--y todo esto fué causa de un profundo Cristianismo ya que los extranjeros que formaban una peregrinación de piedad no se les debería ---obstaculizar, sino hasta proteger pues así lo consignaban las VII---Partidas y la Novísima Recopilación, que disponía que el extranjero--que no dejara testamento de sus bienes se tomaría lo propio para gastos de su entierro y el remanente se guardaba para proveer lo que se debiera hacer.

Fué la Revolución Francesa la que inició el movimiento para--tratar sin distinciones a todas las personas sin considerar sus nacionalidades, aspecto, que quedó consagrado en la Declaración de los Derechos del Hombre. Y el Constituyente francés de 1790 acordó abolir el derecho de aubana.

Para el siglo XIX, se palpa un movimiento en favor de la igualdad de nacionales y extranjeros y las leyes civiles y mercantiles procuran equiparlos, excepto en los derechos políticos en los cuales tuvo menor participación. Pero el apoyo internacional de este problema debería ser una norma común para la humanidad, ideal de técnica jurídica que encierran muchos problemas, sin embargo, ejemplo de lo anterior fué la declaración del 12 de Octubre de 1929 de Nueva York, creada por el Instituto de Derecho Internacional, pues en esta encontramos normas esenciales, ya que todas las personas tendrían el derecho igual en cuanto a la vida, la libertad y la propiedad, así como dentro de cada Estado, la protección de éstos derechos, sin reparar en sexo, raza, religión, etc.

Nuestra Constitución de 1857 fué la primera de su tipo en el mundo y por lo tanto se adelantó a la Declaración de Nueva York, al considerar, sin distinguir, raza, sexo, nacionalidad, que el goce de los de los derechos del hombre, aspectos que han perdurado hasta la Constitución de 1917, aunque reducidos. Nótese que han variado la conducta de nuestra máxima regla, como principal ejemplo la del artículo 27, fracción I, al señalar que los extranjeros por ningún motivo podrán adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 a lo largo de las playas, claro está que estas características de nuestra legislación además obedecieron a otras causas de nuestra historia.

La Declaración Universal de los derechos del hombre de 1948, enumeraba los principios de derecho a la vida, la seguridad personal, no ser sometido como esclavo, reconocimiento a la personalidad jurídica, a la vida privada, la familia, entrada y salida libre, a la

nacionalidad, la de concurrir a los tribunales, de participar en el Gobierno, el de asociación y de asilo. Todo este cúmulo de principios de innegable valor y de profundo sentido humano aunque no han tenido toda repercusión en los Estados firmantes y aunque ha sido objeto de violaciones, sin embargo, fué definitiva en cuanto la igualdad de los derechos del hombre, pero el problema de esas violaciones es que no existiendo una autoridad ante quien reclamar o existiendo esta, no tenga la suficiente fuerza para hacer respetar sus decisiones, por lo que nos comenta Arce que el profesor Pavlov afirmaba "que todos los derechos eran formales y que era necesario que se materializaran por la acción misma del Estado para obtener una obligación real y se creó la disyuntiva de que si esos derechos son una concesión de las Naciones Unidas a cada Estado, quien acepta como ley; o si el Estado es el que otorga su propia ley, por lo que si es lo primero se deduce que toda ley positiva que contradiga esos derechos es nula, y si es la segunda el Estado utiliza la forma que le convenga". Esta última pienso que conforme a una lógica jurídica es de una aplicación más real y es la que prevalece, sin desconocer la decisiva influencia de la primera. Pero profundizar más en éste problema sería agobiante e innecesario para lo que se pretende en éste trabajo. Pero epilogando sobre la relación de la evolución histórica descrita, diremos que las circunstancias que han rodeado a nuestro país desde la forma de vida de la Colonia, la independencia, invasiones que sufrimos y el avance de la Revolución han dado margen a crear

(4) Arce, Alberto G. - op-cit.

una situación jurídica específica, de perfiles propios, como se verá en la relación histórica de México en el inciso B del siguiente punto.

3.- CONDICION DE EXTRANJEROS

A) GENERALIDADES.

La palabra extranjero ya analizada, es el primer concepto de ésta aplicación y en términos generales diremos que es aquél que,-- conforme nuestra Constitución, no tiene el carácter de mexicano y en cuanto a la palabra condición; ésta nos da una hipótesis de distinción entre extranjeros y mexicanos y así según la aplicación de una ley en cuanto a la capacidad y calidad del extranjero o del nacional. Nos parece que se deslogosa de los general y lo compacto de una-- ley a lo particular y concreto de su aplicación a un extranjero; lo que viene a integrar la condición de extranjeros. Pero este racio-- cinio no es suficiente pues aunque estos conceptos tuvieron su ori-- gen en el Derecho de Gentes, no es este el terreno de aplicación de tales normas y como nos dice el maestro Trigueros "que aunque hay--- distintas hipótesis del nacional y el extranjero, no es la idea que nos lleva al concepto que integra el pensamiento de condición de ex-- tranjeros.

Así nuestro artículo 33 constitucional y el Capítulo IV de la Ley de Nacionalidad y Naturalización trata de fijar status del ex--- tranjero, o de el nacional, pero en razón de que este es un hombre y no un ente bio-psíquico". Es decir, la condición de extranjeros debe tomar al individuo como un ser real, que busca el otorgamiento a -----

(5) Trigueros, Eduardo.- Apuntes de su cátedra en la U.I.A.México1942

la dignidad propia de él y de sus derechos y no como una persona jurídica que amerite ser influida, sino como un individuo que va a integrar una construcción lógica.

También es necesario comprender que la condición de extranjeros debe aunar al extranjero con el Estado en dónde se encuentra, es decir, no se excluyen sino se complementan, así decía el padre Vitoria " que el derecho de comunicar (Jus communicationes) y el de comerciar (Jus commercii), con todos los pueblos de Europa, no es el derecho de los españoles sino de todos los hombres, o sea que, el Estado aún buscando los fines de su pueblo, tenía que realizar también los de los extranjeros. " (6) ó sea, insistimos en que la condición de extranjeros aún mereciendo una técnica jurídica, su realidad es la de equipar lo más posible a los hombres, aunque esto es muy difícil de precisar, pero desde luego podríamos decir que en primer término es una función del Estado otorgar la condición al extranjero, la cual según Trigueros "se comprende a través de la Reciprocidad, la Asimilación y el Mínimo de Derechos que el Estado de otorgar, los cuales pueden aumentar pero no disminuir." (7).

En cuanto a la Reciprocidad, esta sólo se entiende entre dos límites, el del respeto a la persona humana y la necesidad de protección a la subsistencia del Estado, ya que la Reciprocidad no podría llevarse a la práctica cuando implique un ataque al extranjero en sus derechos a vivir y a comerciar, ni tampoco sería correcto in-

(6) Algara, José.- op - cit.- pag. 17

(7) Trigueros, Eduardo.- op - cit.- pag. 25

vocarla en el caso de que se ponga en peligro la seguridad de un Estado, por lo tanto la Reciprocidad es más un medio defensivo propio que un medio internacional que tiene el Estado para lograr la obediencia de sus nacionales.

La asimilación, en términos generales es deber del Estado para asegurar tanto al nacional como al extranjero un medio de vida y una protección jurídica, lo cual nos muestra que está en íntima relación con el Mínimo de Derechos que el Estado debe otorgar al individuo, ya que la Asimilación comprende necesariamente un mínimo de derechos se entienden según el grado de civilización de cada pueblo y así, a similarlo con el nacional, más si el Mínimo de Derechos conferido al extranjero es inferior al que dispone el Estado, debe entonces impartir este un derecho superior para los extranjeros que para los nacionales, es decir, Asimilar es buscarse se equipare al extranjero con el nacional sin entender por esto que esta plenamente el mismo en el seno del pueblo, sino que se comprende como un criterio universal para que al individuo se le de el respeto y garantía del Mínimo de sus Derechos. Mínimo de Derechos aceptados, lo cual es muy complejo de entender ya que al nacional que se le restringe éste los --- puede invocar por medio de una resolución en el ejercicio de sus derechos políticos y el extranjero sólo cuenta con la protección diplomática internacional, por ejemplo, en nuestra legislación entendemos que el artículo 1 y 32 de nuestra Constitución consigna que los ex--tranjeros gozarán de las garantías conferidas a las nacionales con-- las limitaciones marcadas en la propia Constitución, es decir, se -- protege la Asimilación del extranjero, pero así mismo tenemos que el Mínimo de Derechos no tiene validéz internacional dada cuenta de nues

tros artículos 3 y 27 de la Constitución. No es de abordarse el tema con mayor amplitud tanto porque parcialmente se tratará más adelante en nuestro Derecho Positivo, como porque se señaló al principio de este capítulo, que sólo se pretende fijar mediante la condición de extranjeros tratada a grosso modo, para fijar bases generales para integrar el desarrollo de este trabajo.

B).- EVOLUCION DEL EXTRANJERO EN MEXICO.

En la Época Colonial rigieron las leyes españolas y aún algunos años después de nuestra Independencia, pero en materia internacional teníamos pocas disposiciones al respecto, como: el Fuero Juzgo, el cual decía que los extranjeros debían ser juzgados por sus jueces y sus leyes; la Primera Partida hizo obligatorias las leyes a nacionales y extranjeros. Y no fué sino hasta nuestras Leyes de Reforma en que sufrió un cambio radical la vida de nuestro país, así como--- sugieron disposiciones de carácter internacional, que dieron margen a leyes como la de Extranjería de 1854, cuando se definió la condición de los extranjeros, (ley a la que no se le guardó respeto y hasta se dudó de su vigencia dado que fué de las leyes de Santa Anna -- que fueron derogadas posteriormente) así mismo, la Constitución de 1857, de carácter liberal, corriente de la época y la cual señaló -- que el territorio nacional se habría para todos los que quisieran -- colonizar, sin embargo, esto era con numerosas exigencias y se hizo sentir la influencia con múltiples restricciones a las extranjeras-- por lo que nuestra Carta Magna no los abolió, sino que como dice Arce, simplemente "Las declaró suspensas por ahora" (8) y todo esto --

(8) Arce, Alberto G. op-cit.- pág. 19

obedeció al siguiente proceso (visto a grosso modo), nuestra Constitución de 1814 declaró en sus artículos 13 y 14 lo siguiente: "que--son ciudadanos los nacidos en esta América y también los extranjeros a los que se les otorgue carta de naturalización" (9), en esta relación nos sigue diciendo Miguel Lanz Duret; que la Constitución del--24 de febrero de 1821 declaró "son para aceptar cualquier empleo --los habitantes del imperio sin más distinciones que sus méritos y --sus virtudes " (10). En las 7 leyes constitucionales del 29 de octu--bre de 1836 se dijo que los extranjeros gozan de todos los derechos--naturales y de los que se estipulen en los Tratados, pero no podrán--adquirir propiedad raíz sino se naturalizan o casan con mexicana,--transladen su propiedad mueble aquí y paguen las cuotas correspon--dientes.

En las bases orgánicas del 12 de junio de 1843 se señala, una total igualdad entre extranjeros y nacionales, con base en leyes,---tratados, etc. y también se les garantizó seguridad personal, propie--dad, libertad de culto y facultad de opinar, pero ocurre que esta---Constitución fue espuria o de muy escasa vigencia por lo que fué in--trascendente, pues entre otras muchas causas ya conocidas Santa Anna prohibió a los extranjeros en todo el territorio ciertas adquisicio--nes, sin embargo en marzo de 1824 como presidente provisional per--mitió a los extranjeros la adquisición de propiedades urbanas y rús--ticas por compra o adjudicación.

(9) Tena Ramírez, Felipe "Leyes Fundamentales de México 1808-1864"
2a. ed.- México, Porrúa 1964.

(10) Lanz Duret, Miguel "Derecho Constitucional Mexicano" 5a. ed. Nor--gis Ed. S.A. México, 1959, pag. 103

Ahora bien, volviendo con la Constitución de 1857, la cual fué una de las primeras en la historia de los pueblos que reconoció los derechos del hombre, ya que igualó el goce de los derechos a extranjeros y nacionales, con la excepción de poder expulsar al extranjero -- pernicioso. Y en 1886 se expidió una ley que regularizó a los extranjeros, esta ley se conoció con el nombre de Ley de Extranjería y Naturalización, esta ley del 28 de mayo del año citado también se le llamó Ley Vallarta, en la cual se fijó la condición de extranjeros en México y se igualaron los derechos civiles de nacionales y extranjeros, así como, las leyes de procedimientos civiles y sólo la Ley Federal les podía restringir esos derechos, este último aspecto se --- transcribió en la Ley de Nacionalidad y Naturalización del 5 de enero de 1934, aspecto que tiene una relativa aplicación según se verá más adelante en el siguiente capítulo .

En la Constitución de 1917 los derechos de los extranjeros fueron reducidos y aunque al principio se conservó el derecho a las garantías constitucionales sin ninguna distinción, después los reglamentos y disposiciones emanados de nuestra Carta Magna han venido reduciendo la capacidad del extranjero, ejemplo; como para adquirir -- propiedades, formar sociedades, etc. Por lo que notamos una parcial vuelta a la necesidad de eliminar diferencias entre los hombres vendiendo fronteras, papeles y demás documentos; pues ahora se exigen -- pasaportes, cartas de seguridad y otros, formalidades que casi totalmente se habían abolido en la Constitución de 1857.

C.- PERSONALIDAD JURIDICA DEL EXTRANJERO EN EL DERECHO INTERNACIONAL.

Conforme a las características esenciales del Derecho podríamos conceptualizar que la personalidad jurídica de una persona se determina a través de su capacidad de goce y de su capacidad de ejercicio, ya que ambos elementos integran dicha personalidad jurídica. La capacidad de goce es la facultad que tiene una persona de ser titular de derechos y obligaciones; la cual tiene el extranjero, pues éste puede adquirir propiedades, celebrar contratos, demandar y así mismo -- tiene que cumplir con las obligaciones que contraiga, etc.. En cuanto a la capacidad de ejercicio tenemos que éste se ha comprendido; -- como la facultad que tiene una persona de hacer valer sus derechos, -- es decir, nos preguntamos si el extranjero es capaz de hacer valer -- esos derechos y si los puede hacer valer, que alcance tienen en el -- Derecho Internacional, para lo que se expondrán las siguientes ideas acerca del mínimo de derechos que debe rodear al extranjero y los que procura tutelar el Derecho Internacional.

Verdross, después de hacer una serie de análisis para situar al extranjero frente al Derecho Internacional, concluye diciéndonos que el Derecho de Extranjería Internacional comprende tres aspectos esenciales: 1.- La admisión de extranjeros; 2.- La situación de los extranjeros en el país y 3.- la expulsión de los extranjeros. (11)

En cuanto a la admisión un Estado no puede cerrar sus puertas arbitrariamente hacia el exterior, pero si puede condicionar y hasta prohibir la entrada a un individuo con motivos razonables. Pero en el Derecho Internacional Positivo no se encuentra una obligación de

 (11) Verdross, Alfred.- DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO, Madrid 1957, Ed. Aguilar.- Pag. 262 - 270

los Estados para permitir a los extranjeros una residencia permanente en su territorio.

En cuanto al segundo punto el Derecho Internacional ha tratado de imponer a los Estados, que el extranjero sea rodeado de un mínimo de derechos, para los cual la Doctrina ha elaborado los siguientes principios: 1.- Todo extranjero debe ser reconocido como sujeto de derechos; 2.- Los derechos privados de los extranjeros deben respetarse en principio; 3.- Concederles el derecho de la libertad; 4.- Deben tener acceso a los procedimientos judiciales; y 5.- Deben ser protegidos por delitos contra su vida, libertad, propiedad y honor. Claro está que todas esas medidas están sujetas a la civilización y a la costumbre de cada Estado y aunque se ha buscado standard por el Derecho Internacional, bastará con que se les rodee de la protección de ese mínimo de derechos para que la situación del extranjero en el país en que resida sea humana.

Por último, en cuanto a la expulsión sabemos que el extranjero no reside incondicionalmente, por lo tanto este derecho que se reserva el Estado, se puede poner de manifiesto para expulsar a un extranjero en cualquier momento, pero el Derecho Internacional ha procurado que el retiro del extranjero sea lícito, es decir, sólo en aquellos casos que ponga en peligro la seguridad y el orden del Estado donde reside, que procure ofensas al mismo Estado ó a terceros, etc. y aún decretada legítimamente la expulsión de esta se debe hacer respetando los imperativos humanos. Al respecto señala nuestra Constitución en su artículo 33.- "Son extranjeros los que

no poseen las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el--

Capítulo I Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

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

De los tres puntos anteriores el segundo merece un análisis -- más profundo pues la situación de un extranjero tutelada por el Derecho Internacional para garantizarle al mismo un mínimun de derechos -- así lo reclama y siguiendo a otros autores estos se concentran respecto de este aspecto a los siguientes puntos: que el mínimo de derechos comprende 1.- Derechos Políticos, 2.- Derechos Públicos y 3.- Derechos Privados.

LOS DERECHOS POLITICOS.- La doctrina acepta unánimemente que su disfrute y ejercicio sólo es atribuible a los ciudadanos de un -- país determinado pues generalmente son estos los que integran el pueblo de ese Estado por lo tanto los extranjeros quedan excluidos.

LOS DERECHOS PUBLICOS.- Son aquéllos que se les deben otorgar a los extranjeros en razón de que son sujetos de derecho, tales como reconocerles una personalidad jurídica, poder acudir ante Tribunales, transitar y obtener la nacionalidad.

El reconocimiento de la personalidad jurídica es lo más importante, pues como ya hemos visto fué una evolución histórica la que -- colocó en un plano inferior y actualmente ese reconocimiento de la -- personalidad se considera como esencial e inherente a la persona hu-

mana , por lo que el extranjero lleva consigo el que se le reconozca como sujeto jurídico y este derecho constituye una obligación correlativa del Estado, como se expuso al analizar el concepto de personalidad jurídica al principio de este punto.

LOS DERECHOS PRIVADOS.- Aunque constituye una facultad de los Estados el reconocer o no el derecho privado de los extranjeros, la doctrina en forma general concede a los extranjeros dos derechos fundamentales que por su naturaleza son de índole privado, como el derecho de cambiar su estado civil y el derecho de propiedad, estas ideas tomadas del Derecho Romano y extendidas por el Derecho de Gentes como son el conúbium y el comercii, poner al individuo en actitud de contraer matrimonio y ejercitar el comercio. Esta última es la que hoy viene siendo en términos amplios la facultad de ser titular de bienes muebles e inmuebles y de disponer de ellos libremente, ahora bien, - respecto a los bienes muebles el derecho de propiedad aunque tiene - ciertos límites podemos decir que se concede en forma amplia e incondicional, pero en cuanto a los bienes inmuebles el derecho de propiedad se otorga discrecionalmente a los extranjeros, o no se otorga -- por algunos Estados, principalmente latinoamericanos y en especial-- México, pues se reservan ciertas zonas de su territorio para el dominio exclusivo de la Nación, en razón de diferentes circunstancias, - ya sean políticas, sociales, económicas, etc.

Esta última explicación nos oriente una de las causas por las cuales fué creado el Derecho del 29 de Junio de 1944 en el que existe un espíritu de proteger lo nacional de una inconveniencia económica proveniente del extranjero la cual se verá hasta que grado se justifica en beneficio de nuestra patria, así como, si se encuentra den

tro de los cauces legales de nuestra propia legislación.

C A P I T U L O I I .

CAPACIDAD JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS EN RELACION

CON NUESTRA LEGISLACION.

1.- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Nuestra Carta Suprema señala en su primer párrafo del artículo 27 constitucional lo siguiente: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada" y en el párrafo tercero "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura, y para evitar

la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomando las de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación!

Estos mismos párrafos nos dan la pauta de lo que fué un período de la historia de México; antes, durante y después de la Revolución, la cual dió margen a que se creara esta disposición.

Antes; porque todas las circunstancias que aquejaban a nuestro país emanaban de la mala repartición de la riqueza que ocasionaba la opresión de los más y el beneficio de los menos y que repercutía esencialmente en toda la clase obrera campesina, acentuándose esta situación hacia los años de 1900 - 1910, años en que las peticiones de los necesitados eran acalladas por las armas del opresor.

Durante la Revolución; este pueblo se levantó como un gigante para hacer oír su voz no sólo en el país, sino en cualquier lugar en donde existiera lo inhumano, y se desató una ola de luchas por doquier, unas bien encaminadas otras quizá no, pero todas con un objetivo buscar las nuevas bases legales que entendieran sus anhelos, -- que eran la repartición justa de las riquezas nacionales y erradicar todo tipo de opresión en las masas campesinas y obreras. Todo esto fué el significado de la lucha armada de 1910 - 1917, y después de prolongados y abundantes debates de la comisión encargada del anteproyecto, así como del constituyente, nace a la vida jurídica la --- trascendental disposición a la cual hacemos referencia.

Después ya con las bases legales del constituyente de 1916 -

1917 vino la consecuencia lógica de esa violenta evolución que fué el ajuste a la vida del país de nuestra Carta Fundamental la cual dió origen a que paulatinamente se democratizara la forma de vida, y aún más importante, existiera la libertad así como la obligación del gobierno de procurar realizar, distribuir y controlar esas conquistas de nuestro pueblo; tal como la de nuestro conglomerado agrícola. Para lo cual se legisló posteriormente un Derecho Agrario. Todos estos conceptos, entre otros muchos, que en cierta forma, años después fueron coronando el esfuerzo de nuestro pueblo.

Toda esta reseña está plasmada en nuestro artículo 27 constitucional, y es precisamente dentro de esta amplísima disposición de donde parte el problema de si el extranjero puede o no tener derecho a la propiedad en las diferentes formas que señala el multicitado artículo.

Así, veremos la evolución de la fracción primera del artículo 27 constitucional que es la que interesa para nuestro estudio por basarnos esencialmente en las personas físicas extranjeras, pero se hará alusión o se comentará sobre la fracción cuarta de dicho artículo cuando sea pertinente. La evolución de dicha fracción fué la siguiente:

Primero se redactó por la primera Comisión de Constitución del Congreso un anteproyecto; Comisión presidida por el Ing. Pastor Rouaix encargado de la Secretaría de Estado y este nombró al abogado Andrés Molina Enriquez como consultor de la Comisión Nacional Agraria, los cuales junto con el Lic. Natividad Macías, José I. Lugo y Rafael de los Ríos, se abocaron al estudio de la fracción primera; estudio que pasó a la Asamblea Constituyente en la siguiente forma :

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

1.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana. El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten ante la Secretaría de Relaciones, que renuncian a la calidad de tales y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiera, quedando enteramente sujetos respecto de ellos a las leyes y autoridades de la Nación." (2)

Este dictámen provocó múltiples discusiones, y dado el tiempo que apremiaba, esta primera Comisión dijo que en la fracción I del artículo 27 se guiaba por este resultado; en que la capacidad para adquirir bienes raíces se funda tanto en los principios de Derecho Público, como en el Derecho Civil; los primeros prohíben a los extranjeros la adquisición de tierras si no se sujetan a las condiciones del artículo 27; y los segundos aludían, con base en las corporaciones, que estas no podían adquirir un derecho de propiedad, ya que verdaderamente su existencia era una ficción.

Y con esas bases, la Comisión determinó la capacidad de adquirir bienes raíces, para las personas físicas y morales, quedando redactada la fracción estudiada como sigue:

"La capacidad para adquirir el dominio de las tie--

rras y aguas de la Nación se regirá por las siguientes prescripciones:

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

Como podemos ver comparando ambas fracciones la diferencia se encuentra en las palabras; "Por conducto de agentes ó representantes diplomáticos".

En esta forma fué puesta a discusión y el diputado Terrones preguntó porque se habían agregado esas palabras, a lo que respondió el presidente de la Comisión, diputado Mujica; que esas palabras se habían agregado porque varios diputados decían que la renuncia parcial de los derechos de los extranjeros en la adquisición de propiedades, era un acto que el Derecho Internacional había considerado como fallo del Tribunal de la Haya, que para esa renuncia parcial fuera efectiva la deberían hacer por el representante diplomático del extranjero. Y no fue sino hasta después, ya en manos del Con-

(12) "Diario de Debate".-Tomo 11, 44.-Congreso 1916-1917 12 Dic.1965

greso cuando se pidió permiso al mismo por el representante de la Comisión, diputado Colunga para retirar las palabras objeto de múltiples controversias. Y la asamblea autorizó la omisión de las palabras "por conducto de sus representantes diplomáticos"

Y por fin quedó definitivamente como se encuentra hoy en los siguientes términos: (13)

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

1.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convenga 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 hubieran adquirido en virtud del mismo. En una faja de cincuenta 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."

3) "Constitución Política Mexicana", Ed. Andrade, pag. 247

Al ponerse a discusión fue aprobada y el diputado Macías al -- respecto manifestó: La cláusula ha sido perfectamente redactada ya -- que obliga a todos los extranjeros ante la Secretaría de Relaciones -- Exteriores a que se consideren como nacionales respecto de los bienes que adquieran y que en caso de faltar al convenio perderán dichos bienes a favor de la nación mexicana

Esta detallada explicación del primer párrafo de la fracción primera del artículo 27 constitucional, en sí misma nos orienta de -- que base legal depende la función del extranjero dentro de nuestro -- territorios y así mismo, se desprende de su estudio que el extranjero tiene un primer aspecto general de prohibición para adquirir bienes raíces, pero sin embargo, del mismo aspecto se desprende su relatividad, dado que previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuando esta lo vea justificado, el extranjero podrá adquirir -- bienes por lo que se ha convertido esta circunstancia en una facultad exclusiva de la mencionada Secretaría . Funciones definidas en la fracción séptima del artículo tercero de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado al señalarse las funciones de las mismas.

Esta exposición acompañada con otras que a continuación serán estudiadas darán margen a precisar las bases legales, con las cuales se estudiará al extranjero en su movimiento social y financiero dentro del territorio nacional, sobre todo en los aspectos que interesan al presente trabajo.

2.- LEY ORGANICA Y REGLAMENTO DE LA FRACCION I Y

IV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Vamos ahora a analizar la Ley Orgánica de la Fracción I y IV del Artículo 27 Constitucional, la cual se publicó en el Diario Ofi-

cial del 21 de enero de 1926, fecha desde la cual rige. Y su reglamento fue promulgado el 29 de marzo de 1926, y fue reformado el 19 de agosto de 1939 fecha desde la cual rige.

Ambas disposiciones fueron expedidas durante el gobierno del Gral. Don Plutarco Elías Calles, Presidente de la República, con base en la facultad reglamentaria de la que puede hacer uso el Poder Ejecutivo; dichas disposiciones se debieron a que se sintió la necesidad de facilitar en su entendimiento y observancia lo concerniente al artículo 27 constitucional.

Se pensó en la posibilidad de que los extranjeros intentasen eludir por medios indirectos la aplicación del texto constitucional argumento que repercute en la letra de las mencionadas disposiciones a estudio.

Al ser presentado al Congreso un proyecto de Ley Orgánica esta fué aprobada sin mayor trámite aludiendo que se ajustaba al espíritu de la Constitución y viéndose el propósito de tratar equitativamente a los extranjeros que hubiesen adquirido derechos y que además controlaba las Sociedades que no estaban sometidas a las disposiciones constitucionales.

Ahora bien, no tiene caso la transcripción de las multicitadas disposiciones por su amplio conocimiento y dado que de su análisis se desprenden principios esenciales que dan la importancia debida a nuestro tema y a las cuales se hará referencia en el análisis del Decreto en el capítulo siguiente.

sin embargo los conceptos de la Ley Orgánica y su Reglamento

(14) Sanabria Armendáriz, Enrique.- "El Control de la Secretaría de Gobernación en la adquisición de Bienes Inmuebles por extranjeros"-- Tesis Profesional 1966 pág. 33

se pueden comprender en un grupo reducidos de principios tal y como nos lo demuestra en un estudio al respecto Sanabria Armendáriz, y ta les principios son los siguientes: (14)

Primero.- La prohibición a todo extranjero, persona física ó moral, de 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, ó ser socio de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma faja. Será nula cualquier adquisición que contravenga esta disposición, reduciéndose el capital social de las Sociedades en la medida de esa adquisición.

Segunda.- La posibilidad de que los extranjeros, personas físicas ó morales, pueden adquirir bienes raíces en el país, fuera de la zona prohibida, siempre y cuando convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto a 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 hubieran adquirido en virtud del mismo.

Tercero.- La obligación de Notarios, Cónsules mexicanos y --- otros funcionarios a quienes les incumba, quienes deberán abstenerse de autorizar escrituras u otros documentos que pretendan transmitir a individuos o sociedades extranjeras el dominio directo sobre tierras, aguas, o sus accesiones en la zona prohibida o conferir ó transmitir a estos cualquier interés o participación como socios en sociedades mexicanas que tengan el dominio directo sobre las zonas prohibidas requeridas bajo la pena de pérdidas de oficio o empleo a quien lo haga. La misma pena se aplicará a los encargados de los---

Registros Públicos en toda la República, por inscribir los instrumentos o escrituras mencionadas.

Cuarta.- También tendrán la obligación los funcionarios antes mencionados de consignar expresamente que todo extranjero en una Sociedad, en cualquier tiempo ulterior que adquiriera un interés o participación social se considerará, por ese simple hecho, como mexicano y se entenderá que conviene en no invocar la protección de su gobierno, so pena al no cumplir, de perder dicha participación en beneficio de la nación.

Como podemos darnos cuenta a través de estos cuatro principios se puede ver que el espíritu de la Ley Orgánica y su Reglamento va evolucionando de prohibiciones generales, a posibilidades y hasta otorgamientos previos todos los trámites de Ley o sea las condiciones -- para que el extranjero pueda adquirir bienes dentro de nuestro territorio.

Es también de imperiosa necesidad e importancia señalar como regla derivada de la reglamentación anterior aquéllas generalidades en que un extranjero para que pueda formar parte de una sociedad mexicana, que si pueda gozar de los derechos de adquisición y concepción de bienes, tenga que convenir con nuestro gobierno la llamada "Cláusula Calvo", ó sea que una persona física extranjera dentro de una sociedad mexicana obliga a ésta a acatar el entendido trámite. Ya que la "Cláusula Calvo", la cual tuvo como base controlar el movimiento del extranjero o sociedad extranjera para que estos no invocaran la protección de sus países, que venían a amenazar nuestra soberanía para exigir los seudoderechos que supone podían exigir los extranjeros. Pero en realidad, ningún Estado renunciaría, ni renuncia

a la protección de sus nacionales cuando estos se encuentran en otro país.

Ahora bien, pensamos que dichas disposiciones son anacrónicas y no corresponden a nuestra actualidad. No sólo las fechas de ellas son antiguas sino como nos señala Siqueiros, "No recogen las transformaciones en el campo económico actual pues no integran el espíritu contenido en las reformas a las legislaciones sobre seguros, actividades bancarias y finanzas modernas". (15).

Tampoco actualmente podemos pensar que no puede haber mayor control sobre el extranjero por lo que las disposiciones, tales como la "Cláusula Calvo" que obedecieron más a otras intenciones que a un control, sean indispensables, sino hasta bien se puede considerar como literatura y mediante disposiciones no sólo de nuestra Carta Fundamental, sino de leyes reglamentarias orientadas a estructurar jurídicamente estos problemas, para no entorpecer el progreso económico de México con trámites administrativos que se entiende han perdido su fuerza aún cuando se exijan como requisitos en cualquier movimiento que desarrolle el extranjero ya sea de inversión u otras, para que haya un verdadero ajuste de los mismos en una eficiente legislación al respecto.

Situación que se acentúa en el análisis del Decreto del 29 de Junio de 1944 analizado en el siguiente capítulo y que junto con otros problemas de estricta técnica jurídica integran la comprensión básica de nuestro trabajo.

 (15) Siqueiros, José Luis "Derecho Internacional Privado", 2da. Ed. México, 1965.

3.- LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION.

Esta ley, que en concreto realiza el estudio de la situación del extranjero en nuestro país, entró en vigor el 20 de enero de 1934 y vino a derogar la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886. Esta ley se aplicó por algún tiempo y fue la primera que reguló la situación del extranjero en México.

Y los antecedentes legales de ambas fueron los siguientes:

La ley del primero de febrero de 1856 que en su artículo primero decía "que para que el extranjero pueda adquirir o poseer propiedades rústicas y urbanas o bien minas de todas clases de metales, era necesario su vecindad y residencia en la República" y en su artículo segundo nos decía con firmeza "que ningún extranjero podrá adquirir bienes raíces en los Estados o Territorios fronterizos, sino con previo permiso del Supremo gobierno y a una distancia de 20 leguas de la línea de las fronteras." (16)

A esta ley no se le ha dado la debida importancia, pues fue la primera disposición que limitó los actos de los extranjeros, pero al respecto se dió un paso atrás en lo concerniente en la Constitución de 1857, ya que la misma en su artículo 30, ya no señala una limitación para la adquisición de bienes raíces hechas por extranjeros, sino que hay toda clase de facilidades para ellos y por ese solo hecho se pueden convertir en mexicanos.

Pero es claro entenderse que en esa época no se pensaba en los problemas que podrían surgir, para los cuales se legisló al res

(16) Dublán y Lozano, Tomo IX, pág. 87

pecto se dió un paso atrás en lo concerniente, en la Constitución de 1857, ya que la misma en su artículo 30, ya no señala una limitación para la adquisición de bienes raíces hechas por extranjeros, sino -- que hay toda clase de facilidades para ello y por ese sólo hecho se pueden convertir en mexicanos.

Pero es claro entenderse que en esa época no se pensaba en los problemas que podrían surgir, para los cuales se legisló al respecto con mayor conocimiento de causa sobre las limitaciones hacia el extranjero sobre la adquisición de propiedad posteriormente.

El extranjero tenía derecho de obtener su carta de ciudadanía demostrando que había adquirido una propiedad raíz en la República.

Sin embargo la Ley del 22 de julio de 1863 llegó a establecer que tanto los naturalizados como los nacionales de los países limítrofes con México no podrán adquirir terrenos baldíos en los estados mexicanos que con ellos colindan.

La ley de Extranjería y Naturalización de 1886 o "Ley Vallarta", nombre que recibió por ser este gran jurista quien redactó el proyecto de la misma. El artículo 31 de esta Ley decía así: "en la adquisición de terrenos baldíos 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 inmueble hecho a un extranjero, siempre que el término del contrato no sea mayor de 10 años!"

Este artículo dado a prerrogativas, pero no absolutas pues tomos en cuenta que están vigentes entre otras la ley del primero de febrero de 1856, prohibía en forma terminante la adquisición de fin-

cas rústicas y urbanas en las zonas fronterizas.

Ignacio L. Vallarta, conoció y estudio el problema, pero fué criticado porque fué más allá de la Constitución.

El siguiente paso fué la Constitución de 1917, ya estudiada en relación con el punto que estamos tratando y finalmente la Ley de Nacionalidad y Naturalización del 20 de enero de 1934, ley vigente y de la que se desprende principalmente lo siguiente:

En el capítulo IV de esta ley se encuentran los derechos y--- obligaciones de los extranjeros, que van desde cubrir sus contribu-- ciones ordinarias y extra-ordinarias, obedecer leyes y autoridades-- del país, hasta acatar sentencias y fallos de Tribunales, sin tener - más recursos que los que les concedan las mismas leyes, o sean, las-- mexicanas. Pudiendo únicamente apelar a la vía diplomática en el ca-- so de denegación de justicia o retardo voluntario y notoriamente mali-- cioso en su administración, tales son los derechos y obligaciones -- que se desprenden del artículo 32 de la citada ley.

Ahora bien, en cuanto al extranjero, el cual tiene la facultad de apelar por la vía diplomática pensamos que este concepto es-- erróneo por varias razones; primero, en que dicha facultad esta fue-- ra de la competencia de la ley; segundo, que aún cuando la ley no lo dijese se haría y por último, que nuestra Constitución no lo dice ex-- presamente, lo que denota deficiencia en la ley estudiada, pues esta procura ajustarse en todas sus partes a nuestra Carta Suprema. Lo-- mismo pasa con la denegación de justicia ya que en la Constitución-- no existe la posibilidad de denegar la justicia para nadie. En cuan-- to al retardo voluntario y notoriamente maliciosos en su administra-- ción encontramos que este concepto nos muestra la desconfianza en --

los trámites respectivos que hay de nuestras instituciones legales.

Todos estos puntos de vista procuran más un análisis que una polémica pues en realación con estos puntos se ha hablado mucho por diferentes autores, nosotros sólo abundaremos en la opinión del maestro Carrillo, quien, señala que "la denegación de justicia y el retardo voluntario y notoriamente malicioso en su administración constituyen lo que el llama una tendencia o sentido altamente polémico de lo que diversos autores han escrito para obtener ideas esenciales". (17).

El artículo 33 del ordenamiento a estudio dice: "Los extrajeros y las personas morales extranjeras, así como las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, no pueden obtener concesiones ni celebrar contratos con los ayuntamientos, gobiernos locales, ni autoridades federales sin previo permiso de la ----

Secretaría de Relaciones, el cual podrá concederse siempre que los interesados convengan ante la propia Secretaría en considerarse como mexicanos respecto de dichos contratos, y en o invocar, por cuanto a ellos se refiere, la protección de sus gobiernos, bajo la pena que en cada caso establecerá la Secretaría de Relaciones."

Como podemos ver esta disposición viene a reproducir lo señalado en la fracción I y IV, la Ley Orgánica y su Reglamento; del artículo 27 constitucional.

(17) Carrillo, Jorge A., apuntes de su cátedra de D. I. P., U. I. A., México, 1965

Al analizar el artículo 34 que a la letra dice: "Las personas morales extranjeras no pueden adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, ni obtener concesiones para la explotación de minas, -- aguas o combustibles minerales en la República Mexicana, salvo en los casos en que expresamente lo determinen las leyes." Vemos que debería de decir -- en la parte subrayada lo siguiente: "salvo en aquéllos casos en que expresamente lo determine la propia Constitución", pues ninguna ley va a determinar lo ya expreso en la Constitución, tal como señalar -- una prohibición que no se encuentra en la misma, lo que hace a dicha disposición inconstitucional. (18).

Así mismo en el análisis del artículo 34 encontramos dentro de la salvedad vista que el extranjero persona física puede adquirir bienes, previo el requisito de la denominada Cláusula Calvo y las -- personas morales extranjeras tienen una prohibición absoluta, en la que no se expresó lo dispuesto por las fracciones III, IV y V del artículo 27 constitucional.

Así mismo el artículo 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, dice lo siguiente:

"Sólo la Ley Federal puede modificar y restringir -- los derechos civiles de que gozan los extrajeros; -- en consecuencia, esta ley y las disposiciones de --

 (18) López Rosado, Felipe, "El Régimen Constitucional Mexicano", 2a. ed., Ed., Porrúa, S. A., México, 1964.

los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles del--
 Distrito Federal, sobre esta materia, tienen el ca--
 rácter de federales y serán obligatorios en toda la
 Unión"

Lo cual está en contradicción con la fracción XVI del artícu--
 lo 73 de la Constitución que a la letra reza:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracción XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad,
 condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía,-
 naturalización, colonización, emigración e inmigra--
 ción y salubridad general de la República".

Por lo tanto la disposición del artículo 50 de la Ley de Na--
 cionalidad y Naturalización, es inconstitucional, por ir más allá de
 los límites de la propia Constitución, tal y como notoriamente se --
 desprende de su texto.

El análisis de esta ley pretende unicamente integrar el presen--
 te trabajo, pues el señalar los conceptos aceptados y las deficien--
 cias de la misma, no obedecen a otra causa que seguir la secuencia--
 sobre los ordenamientos más importantes, en la que podríamos llamar
 Legislación de Extranjería.

4.- LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO

FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.

Esta Ley,viene a enmarcar una serie de amplísimas interpreta--
 ciones, ya que sus enumerados así lo han delineado, es por eso, que
 atañe el presente trabajo, pues la misma trata de resolver los pro--
 blemas que ocasionaría el libre comercio en nuestro territorio prin--
 cipalmente, así como, de dictar las medidas de control para todas --

aquéllas personas que efectúen actividades industriales o comerciales en nuestro país.

Esta ley es eminentemente proteccionista y se deriva de la intervención del Estado en la economía nacional. Esta ley tiene su apoyo legal en el artículo 73, fracción X de nuestra Constitución, el cual faculta al Congreso a legislar en materia de comercio.

Pero aunque la iniciativa privada ha criticado la indebida intervención del Estado, así como se ha dicho que la misma es violatoria del artículo 28 constitucional, ya que crea un régimen contra la libre empresa que es la más aceptable en materia económica, aún así, la gran mayoría de autores y siguiendo un estudio de Serra Rojas al respecto, quizás el más importante, nos dice lo siguiente. "Dada la inestabilidad de los factores económicos, la exposición de motivos de la ley estudiada, tomó en cuenta un análisis del mundo, tales como la pos-guerra que creó inestabilidad política y por ende inseguridad económica". (19) De ahí que se tomaron medidas tendientes a salvaguardar intereses inherentes a cada país, es por eso que el Estado encausa jurídicamente las actividades industriales y comerciales de los particulares en forma tal que reconocidos los derechos de estos quede respaldado el interés de la Nación, quedando subordinados aquéllos por estos.

Esta ley orienta una buena política económica del Estado y bien pudo ser uno de sus antecedentes, el Decreto sujeto a estudio en el capítulo siguiente, pues coinciden las exposiciones de motivos de

 (19) Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", 2a. ed. México, Ed. Manuel Porrúa S. A, 1961, pág. 961

ambos aunque afortunadamente la Ley de Atribuciones no cita a aquélla al respecto.

Ahor bien, esa buena política del Estado es relativa, pues es una arma de dos filos ya que al tratar de proteger la materia prima nacional, la industria y por lo mismo a la población industrial propiamente, puede vacilar si esta política tuviera una aplicación radical, ya que si el factor extranjero es cierto que ha aprovechado --- esas causas que han ocasionado un atraso en nuestro país, también lo que es como país subdesarrollado que somos tenemos que considerar necesaria la inversión de capital extranjero y de técnicos.

Y aún con la insuficiencia de los mismos el hecho de exportar materias primas que no se puedan aprovechar en mayor capacidad, aprecio inferior para obtener divisas de las mismas, es por eso que la verdadera política del Estado deberá de ser el procurar bajo las circunstancias imperantes sacrificar algunos aspectos de nuestra economía para adquirir ventajas en otros renglones industriales en los que jueguen un papel decisivo la inversión y en algunos casos de la dirección de elementos extranjeros, bajo la entonces, si muy buena y acertada intervención del Estado. Para limitar y encauzar ese capital técnica superior que se encaminaría hacia nuestros intereses, o sea, propiciar nuestro desarrollo económico y el empleo de manos mexicanas. Todo esto, hasta el grado de lograr una suficiencia estable en los factores de la producción que guíen a nuestro país a una real industrialización, la cual se ha señalado como meta en nuestro progreso y podamos reinvertir dentro de nuestro propio medio, sin tener la necesidad de abaratar nuestra materia prima, pues la Nación necesitaría un mayor aprovechamiento o simplemente no estará en circunstan--

cias de exportar las mismas.

Al respecto veremos más adelante en el capítulo IV un intento real para tratar de regularizar en lo que a este trabajo atañe lo explicado en éste punto, cuando se creó la Comisión Intersecretarial, aunque como veremos y como sostengo yo, la misma tuvo un apoyo legal Inconstitucional.

C A P I T U L O I I I

DECRETO DEL 29 DE JUNIO DE 1944.

I.- COMENTARIO SOBRE LA LEGISLACION DE EMERGENCIA.

El estudio de esta legislación es de gran importancia, pues la misma dió el apoyo legal al Decreto base de nuestro estudio.

Esta legislación procede de un tecnicismo jurídico consagrado en la propia Constitución, y es aquél en que el gobierno estatal está autorizado constitucionalmente para que en un momento dado, --- cuando se produzca una situación anómala que afecte la vida del país pueda dictar las medidas conducentes a hacer más solvente esa crisis así como para restablecer al país a su tranquilidad originaria. Esta institución se conoce con el nombre de Suspensión de las Garantías Individuales.

Ahora bien, ese proceso se comprende a través de nuestras -- disposiciones constitucionales.

Nuestro artículo 29 de la Constitución a la letra dice:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la -

sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de este, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuese obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, este -- concederá las autorizaciones que estimen necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

Esta disposición es la que faculta al Ejecutivo Federal para desempeñar la actividad de emergencia a fin de obtener con un mínimo de peligros la resolución de la situación anormal.

Pero esta facultad no es solo la de resolver la crisis con un sumúm de poderes, sino la de limitar asimismo esa facultad extraordinaria de actos autoritarios tal y como lo demuestra el artículo 49 de nuestra Carta el cual reza de la siguiente forma:

"El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo-

y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a los dispuestos en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Es por eso, como nos señala Burgoa, "se requiere de dos conceptos fundamentales para que el Poder Ejecutivo, pueda afrontar la situación anormal que surge en la vida del país y que son; a) cesación de vigencia de las normas constitucionales y legales que de alguna manera condicionen en general o prohíban a una autoridad el ejercicio de la actividad de emergencia y, b) otorgamiento de facultades sobre las bases establecidas en la propia Constitución en favor de uno de los 3 poderes que componen el gobierno Estatal y generalmente es el ejecutivo, el cual, por razón de sus propias funciones es el más indicado para enfrentarse a la situación de peligro público, y este a su vez está limitado por dicha Cesación." (20).

Finalmente tuvo su aplicación práctica el Régimen Suspensivo de las Garantías Individuales, cuando a raíz del conflicto mundial próximo pasado y siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el General Manuel Avila Camacho, se acordó, que dadas las circunstancias imperantes al haberse llevado a cabo actos que ponían en peli-

(20) Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales", Ed. Porrúa, S. A. 2a. Ed. México, 1954, pág. 117 y sigs.

gro nuestra soberanía y por lo tanto nuestra seguridad; que se procediera a resolver dicha situación, para la cual se fijaron 3 puntos - esenciales; a) declarar el estado de guerra entre la República Mexicana por una parte y Alemania, Italia y Japón por la otra; b) suspender la vigencia de las garantías individuales que fueren obstáculo - para hacer frente rápida y fácilmente a la situación, y c) solisitar en favor del Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar.

Y esta ley se publicó en el Diario Oficial del 2 de junio de 1942 fecha en que entró en vigor, y posteriormente el 11 de junio -- del mismo año se expidió la Ley Reglamentaria del Decreto de Suspensión de Garantías Individuales, o mas conocida como Ley de Previsiones Generales. Estas 2 disposiciones junto con la Ley Reglamentaria del Artículo Primero de la Ley de Prevenciones Generales, del 12 de septiembre de 1942.

Todas estas leyes y las que de ellas emanaron, integraron la llamada Legislación de Emergencia, la cual sirvió de base legal para todas las disposiciones expedidas con apoyo en las mismas durante el período llamado de emergencia.

O sea esta legislación estuvo vigente hasta que por Decreto del Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1945 se levantó la Suspensión de Garantías decretada el - primero de junio de 1942, y por lo tanto, se restableció el orden -- constitucional en toda su plenitud.

Por lo expuesto en el párrafo anterior se comprende, que quedó privado el Poder Ejecutivo de su facultad extraordinaria para legislar y por ende quedando sin efecto la Ley aludida, la Ley de Pre-

venciones Generales, la Ley Reglamentaria de su Artículo Primero y - en general todas las disposiciones dictadas en ejercicio de la atribución otorgada al Ejecutivo para dictar normas de carácter general, - que reglamentaron los términos de la Suspensión de Garantías a que - se ha hecho referencia.

Y como nos dice el tratadista F. Jorge Gaxiola "es de estimarse que con la vuelta a la normalidad, toda legislación de emergencia dejaba de estar en vigor, y entonces el Congreso de la Unión ocurrió al procedimiento de ratificar y declarar vigentes algunas disposiciones dictadas por el Ejecutivo, durante el período de suspensión de garantías, en uso de las facultades que le fueron concedidas en los artículos 4o. y 5o. del Decreto del primero de junio de 1942". - (21).

Siendo las que se ratificaron las siguientes: las disposiciones hacendarias, las de intervención del Estado en materia económica las de congelación de rentas, las de compensación de salario insuficiente, las de campaña contra el analfabetismo y la relativa a propiedades y negocios del enemigo.

Por consiguiente, encontramos que hubo al respecto dos tipos de normas que el Congreso no pudo ratificar:

- 1.- Las expedidas con vigencia limitada a la emergencia y
- 2.- Las normas cuyo texto declaran que se basaron en la suspensión de alguna garantía.

La explicación de estos 2 puntos las da el propio artículo 5o. del Decreto que levantó la Suspensión de Garantías Individuales-

 (21) Gaxiola, F. Jorge, "La crisis del Pensamiento Político" ed. Manuel Porrúa, S. A. México, 1956.

el cual a la letra dice:

"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 del primero de junio de 1942, para legislar en todos los ramos de la administración pública, salvo las disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia a aquellas cuyo texto aparezca declarado que se basaron en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales." (22).

O sea, las causas por las cuales no se pudieron ratificar algunas leyes son claras. Ya que estimó que las normas expedidas por el Ejecutivo para satisfacer una necesidad de momento por el estado de guerra que nos aquejaba, dejaba de tener razón de ser, al desaparecer las causas que la motivaron. Y así mismo es un acierto entender que las leyes que se basaron en el hecho de estar suspendida una garantía individual, no podía subsistir, porque pugnarían con algún derecho del hombre antes suspendido, ya que sería imposible su aplicación al restablecerse el orden constitucional. Y de no haber sido así se hubiera violado nuestra Carta Magna en cuanto a la inviolabilidad de las garantías individuales.

 (22) Constitución Política Mexicana, "Decreto que levanta la suspensión de garantías individuales del 1o. de junio de 1942". Ed. - Andrado, S. A. pág. 156-59 y sigs.

La conclusión de toda esta explicación lógicamente será la base que nos oriente en el siguiente inciso para entender como el Decreto del 29 de junio de 1944, presenta los difíciles aspectos de entender que el mismo fué expedido y tuvo vigencia en la llamada época de emergencia, y por lo tanto, señalar que el mismo no está en vigor conforme a lo expuesto en este punto.

2.- DECRETO DEL 29 DE JUNIO DE 1944.

A) GENESIS DEL DECRETO.

El Decreto a estudio tuvo su origen como consecuencia de los efectos producidos por la segunda guerra mundial, cuando México tuvo que establecer la suspensión de los derechos del hombre frente al Estado y sus autoridades, por todo el tiempo que nuestro país permaneciera en guerra con los países del Eje o con cualquiera de estos. -- Fué expedido el mismo por el Presidente Manuel Avila Camacho en uso de las facultades extraordinarias que le concedió el Decreto de Suspensión de las Garantías Individuales, del primero de junio de 1942.

Decreto que fué aprobado el 29 de junio de 1944 y se publicó en el Diario Oficial de 7 de julio del mismo año y cuyo anunciado dice: "DECRETO QUE ESTABLECE LA NECESIDAD TRANSITORIA DE OBTENER PERMISO PARA ADQUIRIR BIENES A EXTRANJEROS Y PARA LA CONSTITUCION O MODIFICACION DE SOCIEDADES MEXICANAS QUE TENGAN O TUVIEREN SOCIOS EXTRANJEROS." (23).

(23) "Decreto que establece 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". Constitución Política Mexicana. Ed. Andrade, S. A., pág. 262 bis. 2a. y sigs. El texto del presente Decreto se reproduce íntegramente al final de ésta tesis.

Como nos damos cuenta el enunciado del Decreto nos señala su transitoriedad, y así mismo, una limitación o pretendido control en las funciones del extranjero en nuestro país. Estos aspectos, junto con los que se obtienen en el análisis del Decreto que a continuación se ve, dan ideas primordiales en el estudio del mismo.

B) MOTIVOS DEL DECRETO.

Estos vienen a ser los mismos que anteceden inmediatamente al Decreto como sus considerandos, los cuales fueron los siguientes:

I.- Que el estado de guerra en que se encuentra México, ha originado una notable afluencia de capitales procedentes del exterior, que al huír de sus países por las restricciones derivadas de la misma guerra, puedan 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 nuestra propiedad territorial y de la debida participación de los mexicanos en el desenvolvimiento económico de la República.

II.- Que el gobierno de México, tiene el deber de velar por que la circulación de la riqueza no plantee en el futuro problemas internos e internacionales, como los podría crear una súbita inversión de capitales originada por conveniencias transitorias y, posteriormente, la emigración de ellos como resultado de su falta de vinculación con los intereses permanentes de nuestro país.

III.- Que entre las obligaciones que corresponden a México como cobeligerante en la presente contienda, existe la de acrecentar la producción y, por tanto, la de encausar los capitales en el país hacia la formación de nuevas fuentes de rendimiento que ofrezcan es-

tabilidad.

IV.- Que para impedir los males de referencia, dentro del cumplimiento de los deberes y obligaciones igualmente señalados, es indispensable, mientras no se restablezca la normalidad, dictar medidas de emergencia, de carácter general que puedan ser aplicadas por el correspondiente órgano del Gobierno, con la prudencia necesaria, respecto de determinadas empresas o negociaciones existentes en el país, o de ramos industriales en que preferentemente se justifique su protección.

Estos considerandos reproducidos y, con apoyo, en las disposiciones contenidas en los artículos 10. y 50. de la Ley de Previsiones Generales, relativa a la suspensión de garantías, del 11 de junio de 1942, fueron la base de expedición del Decreto.

Esta exposición de motivos fué buena en términos amplios, -- aunque ya consagradas en las disposiciones del Decreto fueron muy rigurosas y no fueron causa para una aplicación futura, así como los múltiples problemas que se originaron posteriormente.

C) FUNDAMENTACION.

El fundamento del Decreto se encuentra como el mismo lo establece en su epígrafe, en los artículos primero y quinto de la Ley de Previsiones Generales del 11 de junio de 1942. El artículo 10. de esa Ley dice lo siguiente: "La suspensión de garantías consignada en el decreto del 10. de junio de 1942 se sujetará a las disposiciones de la presente ley y de las que posteriormente expidiere el Ejecutivo de la Unión en uso de las facultades que en aquél le fueron conferidas." O sea, es el caso de nuestro Decreto a estudio, pues fué dado con apoyo en el Decreto de Suspensión de Garantías Individuales -

del 10. de junio de 1942, el cual tuvo que alinearse a lo dispuesto por el artículo 10. de la Ley de Prevenciones Generales. A esta podríamos llamarle la fundamentación legal de nuestro Decreto.

Y el artículo 50. de la Ley de Prevenciones Generales en su anunciado dice lo siguiente: "La garantía otorgada en el artículo 40. de la Constitución General de la República, tendrán las siguientes limitaciones."

Lo que viene a ser el apoyo en una garantía individual, por nuestro Decreto (que posteriormente como veremos tendrá una importancia definitiva para nosotros), que junto con toda la legislación referente emanada del artículo 27 constitucional, viene a señalar o integrar lo que podríamos llamar la fundamentación constitucional del Decreto.

D) CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO.

Adhiriéndonos al estudio de F. J. Gaxiola, quién dice "veamos si de su texto aparece declarado que el mismo Decreto se basó en la suspensión de alguna de las garantías individuales consignadas en la Constitución y si además, se expidió con vigencia limitada al llamado período de emergencia". (24).

Ahora bien, como ya dijimos, el artículo 10. y 50. de la Ley de Prevenciones Generales, sirvieron de apoyo al Decreto y como se explicó en el inciso anterior, ese artículo 50. que fundamenta el Decreto de 29 de junio de 1944, limita el derecho de libertad de comer

(24) Gaxiola, F. Jorge "La crisis del pensamiento político" Ed. Manuel Porrua, S. A. México 1956, pág. 196 y sigs.

cio y de industria consignado en el artículo 4o. constitucional. Por lo cual sería posible la aplicación de nuestro Decreto cuando esté - suspendida la aludida garantía individual, pues el mismo rebasa con- mucho las disposiciones contenidas en el citado artículo 4o. consti- tucional, así como las fracciones I y IV del artículo 27 de nuestra Carta Magna, e interpretando que nuestra Constitución cuando prohíbe lo hace al máximo y cuando otorga lo hace al mínimo, por lo tanto - cualquier ley que restrinja la libertad de comercio, por lo tanto, - va más allá del multicitado artículo 4o. constitucional. Pero de no- ser conforme a lo expuesto, ni es ley ni puede estar en vigor cual- quier disposición que imponga restricciones mayores de las consigna- das en las fracciones I y IV del artículo 27 constitucional, pues -- pugnan con este precepto y tampoco pueden aplicarse.

Analizando los enumerados del Decreto se ve que la mayoría - de sus disposiciones chocan con la garantía del artículo cuatro de - nuestra Constitución y van más allá del artículo 27 del propio orde- namiento.

Es por eso, por las razones expuestas que el Decreto no ha - sido ni podrá ser ratificado por el Congreso de la Unión, al levan- tarse la suspensión de las garantías individuales.

Más si el Poder Legislativo lo ratificara resultaría también de imposible aplicación por cuanto a que viola los artículos 27 y -- principalmente el 4 de nuestra Constitución, por lo que de esta expo- sición se denota claramente la inconstitucionalidad del Decreto, ya- que el mismo de hecho se aplica a diario en miles de trámites como - apoyo legal, en la constitución, modificación de las personas mora-- les mexicanas que tengan o pudieren tener socios extranjeros; así co

mo los extranjeros en cuanto adquisiciones, participaciones, etc., - que pudieran realizar los mismos. Todo esto sin tomar en cuenta que el multicitado Decreto se basó para su expedición en una garantía individual, y así mismo por ende no pudo ser ratificado por el Congreso cuando entró en vigor el Decreto que levanta la suspensión de garantías, de fecha 28 de diciembre de 1945.

Por lo mismo, claramente se ve y se afirma, que por el hecho de estarse aplicando el presente Decreto ya con todas las razones a- luidas se afirma que el mismo es inconstitucional.

E) VIGENCIA DEL DECRETO.

Aún para confirmar el punto anterior y teniendo en cuenta -- que al hablar de la vigencia del Decreto se podría comprender en el mismo punto anterior, aún así señalaremos que el multicitado Decreto no está en vigor por lo siguiente:

I.- Por así decirlo textualmente el epígrafe del mismo, al - decir NECESIDAD TRANSITORIA.

II- Por así decirlo textualmente el preámbulo del mismo.

III.- Por así decirlo el artículo primero, segundo, etc. del propio Decreto, los cuales nos señalan constantemente la transitorie dad del Decreto.

F) LIMITACIONES DEL DECRETO.

El ordenamiento a estudio estableció un sistema riguroso ten diente a limitar e intervenir en las inversiones de los extranjeros, y se llegó hasta exigir autorización previa para adquirir el control sobre empresas ya existentes en el país o para concertar operaciones de compra-venta de acciones o de partes de interés, por virtud de -- las cuales pudiera pasar a manos extranjeras la mayoría de estas y -

en generar el dominio sobre cualquiera actividad industrial, agrícola, ganadera, forestal o de explotación y con cualquier fin, de bienes inmuebles.

O sea, es lo que consagra el artículo primero del Decreto, - el cual señala en su preámbulo que las autorizaciones que se requieren no son otras que los permisos de la Secretaría de Relaciones y - los incisos de este mismo artículo prevén los diferentes casos para los cuales se requiere el citado permiso y notamos que donde se puso más atención y se previno fué en cuanto a la adquisición de bienes - inmuebles, en lo que casi para cualquier uso de los mismos se subrayó la necesidad del mencionado permiso. Este artículo pudiéramos con siderarlo como la limitación más genérica del Decreto, pues la mayoría de los artículos subsiguientes hacen referencia expresa al prime ro.

El artículo primero del Decreto de 29 de junio de 1944 es el siguiente: "Artículo 1o.- Durante el tiempo que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretada el 1o. de junio de 1942, los ex tranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener so-- cios 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 cualquiera actividad industrial, agrícola, ganadera, forestal, de compra-venta, 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 ac tividades 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 accesorios a que se refiere la fracción I del artículo 27 constitucional;

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

Para los efectos de este decreto, se asimilan 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."

El artículo 1o. y 2o. del ordenamiento han servido de fundamento en la práctica para los extranjeros o las sociedades mexicanas que tengan o pudieran tener extranjeros, pidan el permiso correspondiente ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, por supuesto --- siempre apoyadas dichas solicitudes en la fracción I y IV del artículo 27 constitucional así como en las disposiciones de la Ley Orgánica y su Reglamento, de las citadas fracciones I y IV del artículo 27 de la Constitución, que integran la legislación en este caso - sobre el aspecto comercial en relación con los extranjeros y cuyo -- fin es un control amplio en las adquisiciones que estos hubieren tenido o pudieran tener, así como principalmente para las sociedades - mexicanas que tengan o pudieran tener socios extranjeros, pues es el espíritu predominante por el cual se creó el Decreto.

Los dos artículos anteriores en fin, vienen a constituir las principales limitaciones que tienen por objeto el control sobre los extranjeros en los casos que los mismos artículos señalan y los cua-

les son lo suficientemente amplios como se aprecia en las fracciones e incisos de cada uno.

En el caso de limitaciones totales, sería la de las personas morales extranjeras a las cuales no se hace mención, para los efectos estudiados en la fracción I del artículo 27 constitucional. Aunque profundizar al respecto sería tema de otra exposición, por lo cual sólo citamos aquí, por vía de ejemplo, aún sabiendo que en este caso hay muchos estudios y por ende muchas excepciones.

G) REQUISITOS DEL DECRETO PARA LOS SUPUESTOS EN EL CONTENIDO.

Estos requisitos son los contenidos para los supuestos de los artículos tercero y cuarto del Decreto.

En el artículo tercero, tenemos que la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene la facultad discrecional de negar, conceder o condicionar los permisos de que hablan los artículos anteriores según crea que se contraríen o no las disposiciones de esta ley.

Para lo cual en los permisos se observan los siguientes requisitos:

1.- Los extranjeros que puedan efectuar alguna de las adquisiciones de que habla el artículo anterior deberán, acreditar lo dispuesto en los incisos de esta fracción. Los mencionados incisos son los siguientes:

a).- Que tienen en el país la principal fuente de sus negocios o inversiones y que acredite una radicación en él. Este no procede en la adquisición por herencia;

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

c).- En la adquisición de predios rústicos, que la superfi-

cie no exceda de lo señalado por el Código Agrario vigente, para la propiedad agrícola inafectable siempre siempre que a juicio de la Se cretaría de Relaciones no se trate de acaparamiento o adquisición -- fraccionada por una o varias personas en términos de hacer factibles 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.- Lo señalado en la fracción anterior, excepto el inciso a), estos regiran también para las adquisiciones de que habla el artículo primero y que se pretendan efectuar por sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros.

III.- Los supuestos en el número anterior podrán obtener los permisos respectivos y ser condicionados en cuanto a su expedición y validez por los incisos a) y b) de esta fracción.

Estos incisos son los siguientes:

a).- Que los nacionales participen en el capital social cuando menos con 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.

Así mismo la última parte de esta fracción tercera del artículo tercero, dice: "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".

En cuanto a estos incisos y el último párrafo transcritos, te

nemos que la Secretaría de Relaciones teniendolos en cuenta, para un buen control no les da una aplicación regular, y aún si los llegarán a aplicar la verificación de esos datos sería muy compleja y difícil lo que viene a denotar cierto anquilosamiento por su falta de funcionamiento y pierde su incentivo: el Decreto de 29 de junio de 1944.

En cuanto al artículo cuarto, en este se infiere que las sociedades que obtengan adquisiciones de las que señala el artículo -- primero, no se considerarán, que las mismas tengan o pudieran tener socios extranjeros si satisfacen los siguientes requisitos:

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

b).- Para las adquisiciones de que habla el artículo primero se efectuarán siempre, previo el permiso en cada caso de la Secretaría de Relaciones.

Entendiéndose en este segundo inciso a los extranjeros y a las sociedades mexicanas que no se hayan constituido incluyendo en sus estatutos la cláusula de extranjería, pero bien, si se considera como dice la fracción a) de este artículo, que no se considerarán a las sociedades mexicanas que se constituyan con la cláusula de extranjería, que las mismas tengan o puedan tener socios extranjeros, entonces no tiene sentido el hecho de que en todos los movimientos que realice esa sociedad, ejem; como modificación de cualquiera de sus estatutos por muchos y diferentes motivos; tenga que estar sujeta en cada caso a que se le otorguen un nuevo permiso para realizar el fin que persigue. Lo cual es absurdo y viene a demostrar así mis-

mo el anacronismo que ya señalamos anteriormente, como causa de muchos años en circunstancias, que me han orillado, entre otras muchas causas a la crítica del Decreto de 29 de junio de 1944.

H) ORGANOS COMPETENTES.

El artículo quinto del Decreto en su primer párrafo nos señala que todos los actos realizados en contravención con esta ley no producirán efectos de ninguna especie (lo cual dió origen a problemas como se verá en el último capítulo) en favor de las personas que en ellos hayan intervenido, y por lo tanto los bienes de estas, pasan a ser propiedad de la nación, para lo cual en su párrafo segundo este mismo artículo pone como manifiesto que para conocer de esas anomalías los organos competentes son los siguientes: La Procuraduría General de la República, de oficio o a solicitud de la Secretaría de Relaciones Exteriores; quiénes ante el juez de distrito que corresponda demandarán la nacionalización de esos bienes, conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles y para la ocupación de los mismos bienes, conforme a la Ley de Bienes Nacionales.

Pero en realidad el órgano que ha asumido casi la totalidad de las funciones en las que ocurren las intervenciones del Estado en los actos financieros de los extranjeros, en relación con ellos es la Secretaría de Relaciones Exteriores, y así mismo el artículo 10 del Decreto le otorga una amplia capacidad encaminada a la correcta aplicación del ordenamiento.

Así lo da a entender también claramente las fracciones III y VII del artículo 3o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en cuanto a los asuntos cuyo despacho o función corresponde a la propia Secretaría de Relaciones Exteriores.

Las aludidas fracciones son las siguientes:

III.- Recabar en el extranjero las informaciones técnicas y económicas que sean de utilidad para la producción agrícola e industrial del país y le permitan concurrir mejor a las labores de cooperación, intercambio y comercio internacionales;

VII.- Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesorios, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el país, para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales industriales especificadas, así como para formar parte de sociedades mexicanas civiles y mercantiles y a estas para modificar o reformar sus escrituras y sus bases constitutivas y para aceptar socios extranjeros o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos.

Sin embargo no podemos pasar por alto la controversia respecto del órgano competente en el caso de fideicomiso, institución que se aplica a los extranjeros para determinadas adquisiciones, así como a sociedades mexicanas cuando pretendan hacer adquisiciones en la zona prohibida, para garantizar la posible violación de la fracción I del artículo 27 constitucional.

Principalmente el problema surge de la posible aplicación del artículo 71 de la Ley General de Población, el cual está en desacuerdo por lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución, genéricamente, y específicamente en desacuerdo con todo el contenido del Decreto de 29 de junio de 1944. Y en ambos casos tanto la primera co

mo las segundas disposiciones se refieren al concepto de que cuando el extranjero realice actos en que intervengan, jueces, notarios y demás autoridades. Para el caso del artículo 71 de la Ley General de Población, el cual fué reformado por Decreto del 24 de diciembre de 1949; establece que "los notarios públicos y corredores de comercio están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente comprueben su legal residencia en el país, la calidad migratoria de los mismos, para ver el tipo de contrato que pretenden realizar". (25) O sea se desprende claramente que estos conceptos o funciones son propias de la Secretaría de Gobernación. En igual caso está el artículo 14 del Reglamento de la Ley General de Población, pues este se apoya en el citado artículo 71 de la Ley General de Población.

O sea que siendo ambas de legislación ordinaria, son inconstitucionales, pues van más allá de lo señalado en la fracción I del artículo 27 constitucional, pues el mismo en su parte referente dice claramente lo siguiente: "el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores---" y así mismo en otro apartado del Decreto de 29 de junio de 1944 encontramos lo siguiente: "que es requisito; 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".

(25) Ley General de Población, Ed. Andrade, S. A. , México 1954 págs. 423 y sigs.

Por lo tanto las disposiciones de la Ley General de Población no pueden tener vigencia pues están en contradicción con la legislación del artículo 27 de nuestra Carta Suprema.

Por lo tanto el órgano competente para los aspectos relacionados es la Secretaría de Relaciones Exteriores, y en la práctica -- así lo han entendido los notarios, los registros públicos de la propiedad, etc. los cuales atienden unicamente la necesidad del permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para dar trámite en todas las operaciones que realicen los extranjeros o en el funcionamiento de las sociedades mexicanas que tengan o pudieran tener socios extranjeros.

Pero aún con todas las explicaciones expuestas es para mi entender la Secretaría de Industria y Comercio la más capacitada para conocer todos los movimientos del extranjero, ya que las operaciones de este van encaminadas en un noventa por ciento a realizar actividades comerciales o industriales, y por lo tanto estas son funciones propias de los asuntos que despacha la Secretaría de Industria y Comercio.

Por lo tanto, en ese control de inversiones, esta multicitada Secretaría podría así mismo controlar una estadística más eficiente, sobre el aspecto comercial industrial del extranjero y de las sociedades mexicanas que tengan o pudieran tener socios extranjeros; - en la comprobación e inspección del funcionamiento de los mismos.

Por lo tanto entre las muchas deficiencias que acusa el Decreto del 29 de junio de 1944 por su antigüedad, esta también el del Órgano Competente, que acabamos de señalar.

1) PROHIBICIONES PARA LAS PERSONAS QUE PUDIERAN AUTORIZAR ACTOS CONTRA EL DECRETO.

Estas prohibiciones son las que señala el artículo 6o. del Decreto, y son las siguientes:

"Los notarios, jueces y demás funcionarios no autorizarán, registrarán, ni inscribirán las escrituras, documentos o actos que infrinjan las disposiciones del presente Decreto."

Más adelante veremos como el aspecto consagrado en este artículo seis del Decreto va a venir a agravar los problemas fundamentales que el propio ordenamiento ha originado y originará en todos los conceptos que se creen al amparo total o parcial del mismo.

Pues aunque el hecho de que los notarios no pueden protocolizar el movimiento de ninguna sociedad, sin el permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y lo cual, que aparentemente es un buen control para esos fines también es verdad, que es un hecho basado en un Decreto inconstitucional y que no está en vigor; por lo cual este acto jurídico no tiene un sentido legal. Ahora bien este problema lo analizaremos con mayor atinencia en el inciso B del siguiente Capítulo.

En cuanto al segundo párrafo del artículo 6, el artículo 7 y el artículo 8 del Decreto; tenemos que estos disponen las penalidades, para los diferentes casos en que no se de cumplimiento a lo ordenado en la misma Ley, así como quién está facultado para imponer la penalidad; la cual está expresamente declarado en el citado artículo 8.

Y finalmente el artículo 9 dispone se este también a las posibles prohibiciones que señale la legislación ordinaria en cuanto a las adquisiciones que tengan o puedan tener los extranjeros.

C A P I T U L O I V .

PROBLEMAS DERIVADOS DEL DECRETO.

1.- CONSULTA DE ATHIE SOBRE LA CIRCULAR GIRADA A LOS NOTARIOS.

Como hemos estudiado en el capítulo anterior son muchos los graves errores esencialmente jurídicos que concurren en el Decreto a nalizado. Y por ende al sostenerse por las dependencias gubernamenta les la política de que el mismo es aplicable, (como veremos en seguida) las consecuencias no se hicieron esperar y se provocaron muchos problemas; desde los estrictamente jurídicos hasta los inadecuados para su aplicación en los casos prácticos.

Como uno de los principales problemas al respecto seleccioné el correspondiente a una Circular girada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, y de la cual hizo un brillante comentario el licenciado Athié.

Pero antes veremos una Circular que si estuvo justificada, para después ver la Circular aludida, la cual no estuvo justificada.

Fué así, como en una Circular del Consejo de Notarios, que contiene la resolución de la Secretaría de Relaciones Exteriores en-

el sentido de que sólo con autorización de esta se pueden constituir sociedades y reformar las ya constituidas, Circular del 17 de noviembre de 1945.

La que se informó de la siguiente manera:

"Señores Notarios del Distrito Federal:

Manifestamos a ustedes que de acuerdo con nuestra última sesión, lo que dice al respecto la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a propósito de la consulta que se hizo, de si seguía en vigor el Decreto de 29 de junio de 1944, que previno que únicamente con autorización de la misma Secretaría se podía constituir o reformar las sociedades que lo solicitaren."

A lo que se contestó; "de acuerdo con lo que establece el artículo sexto del Decreto de primero de octubre de 1944 (el cual daba aclaraciones al respecto) siguen vigentes las disposiciones del Decreto de 29 de junio de 1944. Dichas disposiciones se seguirán aplicando con el mismo criterio que ha sustentado esta Secretaría hasta la fecha. " (26).

Esta argumentación se justifica en cuanto a que no se habían levantado aún la suspensión de garantías individuales de derecho, -- (aunque si de hecho).

Pero no fué así, atinadamente formuló su consulta Athié a la Barra de Abogados, exponiendo claramente el problema cuando ya se había expedido el Decreto que levantaba la suspensión de garantías in-

 (26) Decreto del 1o. de octubre de 1944, Ed. Andrade, pág. 258.

dividuales, que fué publicado en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1945. (27).

Y como decíamos al principio de este punto el caso de Athié, seleccionado por encajar exactamente en los problemas derivados del Decreto fué de la siguiente forma:

"Una vez planteado el problema en el Colegio de Abogados de-- si: es constitucional la Circular girada por la Secretaría de Relaciones Exteriores el 12 de julio de 1949, (28) en la cual se dan ins trucciones en lo que toca a la interpretación de la Ley Orgánica y - su Reglamento de las fracciones I y IV del artículo 27 constitucio-- nal; así como respecto al Decreto de 29 de junio de 1944, publicado-- el 7 de julio del mismo año." (29).

La Circular girada a los notarios les daba instrucciones pa-- ra orientar a estos a un control sobre extranjeros dentro de las so-- ciedades, exponiendo la necesidad previa del permiso de la Secreta-- ría de Relaciones Exteriores. Señalando que los notarios no podían - autorizar la constitución de cualquier índole de sociedad cualquiera que sea su objeto sin el permiso de la Secretaría, y lo mismo para - autorizar modificaciones, adquisiciones de bienes raíces, inscripcio-- nes en el Registro Público de la Propiedad, en el Registro Público - de Comercio, ni en el Registro Público de la Propiedad cuando se tra-- te de adquisiciones por extranjeros o sociedades mexicanas en la zo--

(27) Gaxiola, F. Jorge "Op. cit., pág. 190."

(28) Circular de la Secretaría de Relaciones que previene que para - la Constitución o modificación de toda clase de sociedades, --- cualquiera que sea su índole u objeto y para la adquisición de - bienes raíces por las mismas, se necesita permiso de la misma - Secretaría.- Ed. Andrade, S. A., pág. 262 bis. 8a. y sigs.

(29) Gaxiola, F. Jorge. Op. cit. pags. 21, 24, y 27.

na prohibida, de no ser solicitado conforme al artículo ocho reformado del Reglamento de la Ley Orgánica de las fracciones I y IV del artículo 27 constitucional. Todos estos casos por lo tanto requieren el permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y en caso de infracción a lo anterior se sancionará de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 último párrafo y 3 del Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 constitucional y de los artículos 5, 6 y 7 del Decreto de 29 de junio de 1944.

Por lo tanto Athié en su formulación estimó que el Decreto de 29 de junio de 1944, expedido en uso de las facultades extraordinarias por el Ejecutivo de la Unión, no se encuentra en vigor en virtud de lo ordenado en el Decreto publicado en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1945, que restableció el orden constitucional en toda su plenitud y por lo tanto la Circular de referencia girada a los notarios no puede encontrar su apoyo, así como la sanción para quiénes la infrinjan en el Decreto de 29 de junio de 1944, aún suponiendo a este en vigor, lo cual denota una serie de irregularidades de la Secretaría de Relaciones Exteriores ya que como expresamos la mencionada Secretaría se ajusta a una situación fuera de los cauces legales, ya que conforme a un criterio contrario al expuesto ha venido actuando hasta la fecha.

Concluyendo, tenemos entonces que el Decreto de 29 de junio de 1944 no puede ser ni es apoyo legal para ninguna disposición que se haya expedido posteriormente con base en este.

Ahora bien, es de necesidad también agregar el siguiente concepto como otro problema y del cual ya hablamos en parte ¿es la Secretaría de Relaciones Exteriores la más capacitada para el despacho

de los asuntos financieros ejecutados por el extranjero y por las sociedades mexicanas? Simplificando el problema pienso que no es la -- más adecuada por lo siguiente:

Si se pretende regular el aspecto comercial e industrial en todas sus facetas y un control sobre los extranjeros, en cuanto a -- sus inversiones, creo que conforme a una lógica la oficina ad-hoc pa -- ra el despacho de esos asuntos sería la Secretaría de Industria y -- Comercio pues el aspecto se comprende plenamente dentro de sus fun-- ciones. Pues en esencia tanto la Secretaría de Gobernación como de -- Relaciones Exteriores orientan sus funciones a otros aspectos.

Y los efectos estadísticos que sería la única función en re -- lación a la inversión del extranjero en México, podría ser controla -- do por la propia Secretaría de Industria y Comercio.

2.- EFECTOS PERNICIOSOS POR VIRTUD DEL DECRETO.

En este punto al referirnos a la palabra "pernicioso", nos -- dice el diccionario de la lengua castellana que esta palabra signifi -- ca algo dañoso o que causa perjuicio, la cual aplicada en lo económi -- co a los trámites que se tienen que realizar para adquirir el permisi -- so de la Secretaría de Relaciones Exteriores conforme a lo dispuesto en el Decreto de 29 de junio de 1944.

En ciertos casos a denotado que va contra la práctica espedi -- ta como por ejemplo; pensamos que una sociedad mexicana que se cons -- tituye con cláusula de exclusión de extranjeros o dicho de otra mane -- ra que los estatutos de una sociedad mexicana que contengan la refe -- rida cláusula de exclusión de extranjeros conforme al inciso a) del -- artículo 4 del citado Decreto y que en esa forma hayan solicitado de -- la Secretaría de Relaciones Exteriores el permiso correspondiente pa --

ra su constitución, ya no tienen porque, en posteriores trámites de esa misma sociedad, cualquiera que fuere el movimiento que hiciera, tener que solicitar un nuevo permiso de la misma Secretaría, tal y como se lleva a cabo en la práctica pues así lo exige (como principal trámite) el notario para el protocolo de esas modificaciones, -- por lo tanto, consideramos que este aspecto es innecesario y así mismo pernicioso para los trámites rápidos y reducidos que pudieran hacerse, de no existir esta antigua y viciosa práctica.

Así mismo como señalamos anteriormente la rigidez del Decreto a estudio además de todos sus efectos jurídicos que ya analizamos tiene otros quizás más importantes. Como decíamos esa rigidez del Decreto hacía o hace que el mismo no se pueda aplicar en sus formas -- más exactas y por lo mismo se ha dado margen consentido por la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, o sea, se han buscado escapes para que la inversión del capital extranjero pueda existir como un complemento en las inversiones financieras en el país.

Es decir, al extranjero se le ha otorgado, que el mismo pueda llegar a tener acciones, utilidades y hasta beneficios de un bien ubicado dentro de la zona prohibida, o sea, se ha dado la vuelta a -- las prohibiciones que emanan del último párrafo de la fracción I del artículo 27 constitucional, y así mismo a los contenidos de nuestro Decreto. La cual se ha realizado podríamos decir por medio de una álgebra jurídica, la cual no puede desconocer la Secretaría de Relaciones Exteriores, y por lo mismo consiente o comprende el fin de la -- misma vuelta aludida.

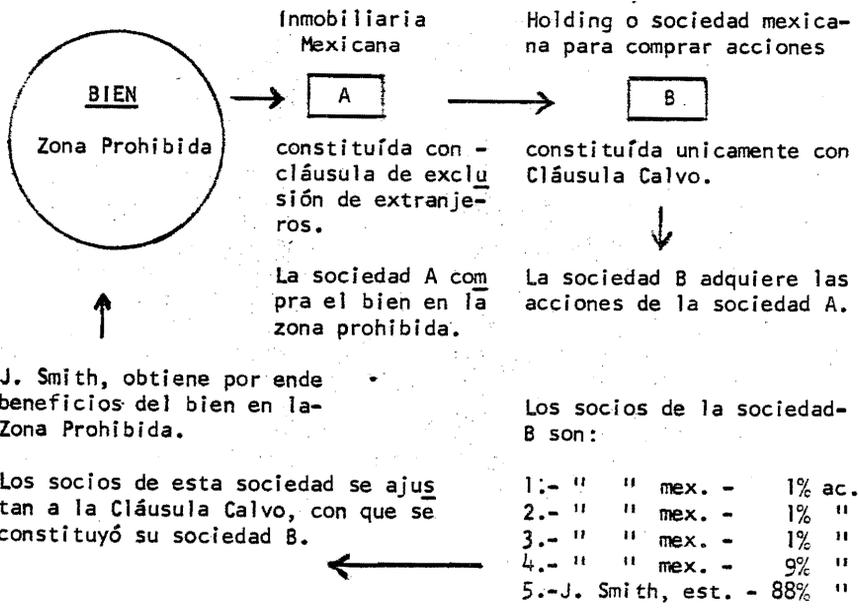
Este caso concreto sería el de los muchos hoteles y demás similares dentro de la zona prohibida y como sabemos los beneficia--

dos de tales negocios son los extranjeros.

Y estos trámites tienen un incremento constante aunque jurídicamente no lo parezca.

O sea, al buscar la Secretaría de Relaciones Exteriores escapes en la aplicación del multicitado Decreto, comprendiendo los defectos de este y pensando en la necesaria inversión de capital extranjero para los casos en que si sea necesario el mismo. Comprendemos que esos mismos problemas jurídicos han dado margen, a efectos jurídicos y a ciertos beneficios que obtienen los extranjeros como en el caso que estamos exponiendo, lo cual no es el fin que busca la Secretaría de Relaciones Exteriores ni el que necesita la economía de nuestro país.

Volviendo al ejemplo de la zona prohibida, tenemos que la explicación se comprenderá mejor a través del monograma que se encuentra dibujado a continuación:



Como podemos ver en el monograma, un extranjero puede llegar a obtener una utilidad en un bien ubicado en la zona prohibida y conforme a este aspecto no se viola ninguna ley ni siquiera podemos pensar que la mencionada explicación sea necesariamente para orientar ese fin, sino que conforme a la práctica del abogado se ha visto que esos efectos proceden para el caso concreto.

Operaciones jurídicas, con fines como los anteriormente expuestos, son para los cuales se debería de buscar un verdadero control conforme a las leyes relacionadas ya que como decía este tipo de inversión aunque muy importante hoy en día por estar encaminadas al turismo y demás, sin embargo no es primordial ni mucho menos más importante que los renglones estrictamente industriales y comerciales, para lo cual se debe corregir la legislación al respecto para buscar unos mayores y más amplios horizontes económicos en nuestro país.

En realidad aunque cada vez se usa menos el fideicomiso, la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo considera como el medio legal por el cual un extranjero o sociedad mexicana que pudiera tener un socio extranjero, pueda obtener los beneficios de un bien prohibido o sobre el cual estas personas no pueden tener el dominio directo, sino únicamente el usufructo. Esta función se desarrolla a través del fideicomiso. El cual lo podemos considerar en un momento dado, como el convenio de que habla la fracción I del artículo 27 constitucional, así como, los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica respectiva.

Ahora bien, verdaderas excepciones para que un extranjero obtenga los beneficios de ciertos bienes, para los cuales tiene prohibición, pero cuya situación se regula por el permiso correspondiente

de la Secretaría de Relaciones. Dichos casos son:

La adquisición por herencia, en la cual la Secretaría de Relaciones dará el permiso para que se haga la adjudicación y se registre la escritura.

Y cuando el extranjero tenga que hacer una adjudicación por un derecho preexistente, adquirido de buena fe, también mediante el permiso de la Secretaría de Relaciones, se legaliza la adjudicación.

Estos dos casos los dispone expresamente el artículo 6 de la Ley Orgánica del artículo 27 constitucional.

También nos señala este mismo artículo que dichos permisos se otorgan con la obligación de que estas personas enajenen dichos bienes, a personas capacitadas en un plazo de cinco años a partir de la muerte del autor de la herencia o del día de la adjudicación en el otro caso.

Estos casos pueden ser prorrogables conforme a los artículos 11 y 12 del Reglamento de la Ley Orgánica del artículo 27 constitucional.

3.- NUEVAS IDEAS.

Todos los conceptos analizados en el presente trabajo me hacen pensar en nuevas ideas, ya que toda esta serie de trámites que la Secretaría de Relaciones Exteriores limita o permite vienen a demostrarnos que el problema puede llegar a tener una mayor amplitud.

Por eso, la necesidad de que estos aspectos por demás ilógicos y anti-jurídicos deben de ser corregidos, para lo cual se tendrá que reformar, derogar y crear en lo que respecta al todo o a la parte que corresponda y principalmente al Decreto de 29 de junio de --- 1944, hasta alcanzar una situación jurídica aceptable en relación --

con estos delicados problemas, pues como sabemos en el caso del Decreto que nos ocupa quizás nos llevaría a una reforma del artículo 4 de la Constitución, en fin este es un problema árduo de que el Poder Legislativo se tendrá que ocupar y así mismo tener en cuenta entre otros muchos aspectos los presentes como futuros considerando de esas posibles y necesarias reformas.

Comprendido el problema en parte se llevaron a la legislación y a la Doctrina nuevas ideas, todas emanadas de los problemas derivados del multicitado Decreto.

Así por ejemplo, en cuanto a la Circular estudiada del 14 de octubre de 1949 sobre la cual formuló Athié la vigencia y constitucionalidad de la misma atinadamente, y sobre la cual la Secretaría de Relaciones Exteriores hizo extensiva la vigencia de la misma, fué una interpretación repudiada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Aunque en un principio el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa, consideró vigente el Decreto de 29 de junio de 1944 en el amparo No. 1172/51.

Más adelante en los amparos 507/62 y 3596/64, amparos en Revisión tramitados ante la segunda Sala de la Suprema Corte, esta cambió de criterio y sostuvo la tesis contraria al mencionado Juez de Distrito

El primero de estos dos últimos amparos citados fué promovido por Química Industrial de Monterrey, S. A., siendo la autoridad responsable la Secretaría de Relaciones Exteriores, y el cual exponemos sumariísimamente a continuación:

"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 individuales 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"

(30).

Las razones que impulsaron a esta empresa a pedir el amparo,

(30) Sociedades, control de la nacionalidad de sus socios por la Secretaría de Relaciones Exteriores, vol. 66, 3a. parte pág. 25.- sexta época.

cuya resolución acabamos de reproducir, se había constituido con --- cláusula de exclusión de extranjeros y no estuvo conforme cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores le impuso limitaciones tales como que las acciones que integran el capital social se expidieran en forma nominativa y que el Consejo de Administración estuviera integrado por la mitad mas uno por socios mexicanos, o sea, lo que señala el artículo 2o. fracción III, inciso a) y b) del Decreto de 29 de junio de 1944.

El amparo le fué concedido a dicha compañía por los consabidos argumentos de que el Decreto no está en vigor y es inconstitucional. Por lo que existe actualmente un problema de interpretación entre el Poder Administrativo y el Poder Judicial sobre la vigencia -- del Decreto.

En cuanto al segundo amparo citado, que confirma el primero y define claramente la situación, fué el siguiente:

Número 3596/64 amparo en revisión, del 7 de septiembre de -- 1964, promovido por Playtex de México, S. A. , compañía que estuvo - en desacuerdo cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores, limitó el objeto social de esta sociedad conforme a los artículos del Decreto de 29 de junio de 1944. La Suprema Corte resolvió:

"No esta en vigor el Decreto de 29 de junio de 1944, al levantarse la suspensión de garantías individuales." (31).

Siguiendo otras nuevas ideas y como nos dice Carrillo "vista

(31) Amparo No. 3596/64, Playtex de México, S. A. , sexta época, no publicado en el semanario judicial.

la necesidad de controlar la inversión extranjera en México, el Lic. Miguel Alemán Valdez, Presidente de la República, creó la llamada Comisión Mixta Inter-secretarial, que tuvo por objeto el estudio sistemático y constante así como la resolución adecuada de los problemas que a cada Secretaría de Estado correspondieran". (32).

Para lo anterior se tomó en cuenta que los criterios que se establecieron deberían estar en acuerdo; con los artículos 2, 87 y - 88 de la Ley General de Población, la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 constitucional y su Reglamento, la Ley de Nacionalidad y Naturalización, el Decreto de 29 de junio de 1944 y el artículo 251 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Y como agrega el último considerando del citado Acuerdo, en lo relativo a que "la función del órgano inter-secretarial será mantener el equilibrio justo y conveniente entre el capital nacional y el extranjero en las inversiones en la República". (33).

Esta Comisión Mixta Inter-secretarial se integró por seis -- miembros representantes de la Presidencia de la República, de la Secretaría de Gobernación, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Industria y Comercio y de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Este acuerdo fué publicado en el Diario Oficial el 23 de junio de 1947 y posteriormente por Acuerdo publicado en el Diario Oficial del 3 de abril de 1950, se incluyó a un representante de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

 (32) Carrillo, Jorge A. - op. cit.

(33) Acuerdo por el que se crea la Comisión Inter-secretarial para combinar la aplicación de las disposiciones legales a inversión de capitales nacionales y extranjeros.

Esta Comisión ha elaborado hasta la fecha 12 normas o criterios generales, siendo el último del 5 de octubre de 1953.

El contenido de dichos criterios es el siguiente:

Primero; Se da la interpretación del artículo 3, fracción I, inciso a) del Decreto de 29 de junio de 1944.

Segundo; Se da la interpretación del artículo 3, fracción III, inciso a) del mismo Decreto.

Tercero; Se adiciona a la lista de actividades en que exige un 51% como máximo del capital mexicano a las empresas de transporte aéreo ya sea que operen en territorio nacional o fuera de él.

Cuarto; Se regula la transmisión de propiedad de acciones que representan el capital mexicano mínimo en las sociedades en que este se exija.

Quinto; Se refiere al funcionamiento de las empresas extranjeras de acuerdo con la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Sexto; Se incluye en la lista de empresas que deben tener como mínimo el 51% de capital mexicano, a aquellas cuyas actividades estén relacionadas con la Industria Petrolera.

Septimo; Se adiciona también con el 51% mínimo de capital mexicano a aquellas destinadas a la producción, compraventa y distribución -

de aguas gaseosas o sin gas y a las que hagan lo propio con concentrados y jarabes con el mismo fin.

Octavo; Se establecen los requisitos que deban llenar los inmigrantes inversionistas.

Noveno; Se regula la adquisición de inmuebles por parte de las empresas a las que no se les hubiera exigido que la mayoría del capital social estuviera suscrito por mexicanos.

Décimo; Se aumenta la lista de actividades en las cuales el capital extranjero no debe exceder del 49% con la relativa a transportes marítimos.

Décimo Primero; Se refiere a las características de las acciones que representen el mínimo del capital nacional en las empresas que se exige, las cuales deben ser ordinarias, nominativas con derecho a voto sin limitación alguna y que los cupones de dividendos sean así mismo nominativos.

Décima Segunda; Se incluye en el mínimo del 51% de capital mexicano a la industria hulera.

(33 bis).

Como vemos en estos criterios el entendido control de inversiones se basó en lo dispuesto en la fracción III, inciso a) del De-

(33 bis) Carrillo, Jorge A., op. cit.:

creto de 29 de junio de 1944, y por lo tanto los mismos encierran - muchos problemas como el de las acciones nominativas a favor de mexicanos, (problema por el cual se amparó Química Industrial de Monterrey, S. A.) sin perjuicio, como nos dice Siqueiros 'de que en el futuro se encontrará una fórmula satisfactoria para sustituir el -- sistema de acciones nominativas por otro más expedito que hasta la- fecha no ha sido hallado" (34).

Pero el problema vuelve a su esencia, dado que los crite--- rios (doce) de la Comisión Mixta Inter-secretarial están basados e- sencialmente en un Decreto que no está en vigor, a parte de otras - muchas deficiencias que acusamos en el desarrollo de este trabajo - del multicitado Decreto.

Así mismo, si se llegará a establecer Jurisprudencia en el- sentido de que el Decreto de 29 de junio de 1944 es inconstitucio-- nal y debe ser derogado. Repercutiría en que la mayoría, sino es -- que todas las reglas de interpretación desaparecerían.

Prueba de lo anterior es el hecho de que esos doce crite--- rios han venido en desuso, pues la Comisión solo funcionó del 3 de septiembre de 1947 al 5 de octubre de 1953 y de esta última fecha - hacia acá se la ha olvidado totalmente.

Aún con todo lo expuesto en estos últimos conceptos y en to do el cuerpo del presente trabajo, el paso dado por la Comisión Mix ta Inter-secretarial ha sido el más importante en cuanto a la Legis lación de Extranjería pues el espíritu de la misma radicó en el he- cho de buscar un verdadero y real control en la inversión del capi-

(34) Siqueiros, José Luis, op. cit.

tal nacional y extranjero para los casos en que tenga la misma una plena justificación.

Y será de imperiosa necesidad tener en cuenta estas ideas:

La necesidad de controlar la inversión extranjera en nuestro país.

Que esta inversión sea sobre industria nueva o de la que se necesite un mayor fomento.

Que esa inversión sea ajena totalmente a nuestras industrias básicas, cualquiera que sea su aspecto económico, es decir, no necesitamos la inversión extranjera en la industria nacional solvente y plenamente establecida; ni en aquellas que se ocupen de nuestro vestido, alimentación, medicinas, etc.

Para entonces habremos continuado con una positiva legislación, exactamente jurídica en relación con la situación económica -- del extranjero en nuestro país y podremos decir que esa preposición-- hasta con que intitulamos este trabajo y que significa un alto o término en el camino, desaparezca y continúe salvado el escollo mediante una legislación orientada en los causes jurídicos, y así mismo la legislación de Extranjería en nuestro país continúe a la par del Derecho.

Ya que así sería corregida la situación anormal que me originó a una crítica sobre el Decreto de 29 de junio de 1944 y los problemas derivados del mismo.

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

PRIMERA.- El Decreto de 29 de junio de 1944, es inconstitucional por ir más allá de los lineamientos de nuestro Supremo Ordenamiento.

SEGUNDA.- El Decreto de 29 de junio de 1944, no se encuentra en vigor y de hecho se aplica diario en miles de trámites por la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a un criterio que está fuera de los causes legales.

TERCERA.- Los problemas derivados del Decreto de 29 de junio de 1944 al ser este inconstitucional y no estar en vigor, se reflejan en todas las disposiciones que se crearon con apoyo en el mismo, o sea, esas normas corren la misma suerte del Decreto, tal como sucede con la Circular del 12 de octubre de 1949, el Acuerdo que crea la Comisión Mixta Inter-secretarial de 23 de junio de 1947, su reforma de 3 de abril de 1950, las Circulares giradas a notarios y encargados del Registro Público de la Propiedad y sección de Comercio y demás relacionadas.

CUARTA.- La Secretaría de Relaciones Exteriores no es la competente para encargarse del control de la inversión de los extranje-

ros en el país. La competencia en esos casos debería corresponder a la Secretaría de Industria y Comercio, por tener mayor posibilidad para realizar esas funciones.

QUINTA.- El Decreto de 29 de junio de 1944, denota un anacronismo, dado el tiempo que tiene, así como la falta de aplicación práctica del mismo. Y de allí la necesidad de crear el mecanismo jurídico que lo supla.

SEXTA.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en dos tesis, que el Decreto del 29 de junio de 1944, no está en vigor. Sin embargo la Secretaria de Relaciones Exteriores continúa aplicándolo. Debiendo prevalecer por supuesto el criterio de la primera sobre el de la segunda.

Y si llegara el día que la Suprema Corte sentara Jurisprudencia en el sentido de que el Decreto no está en vigor, se acentuaría esta crisis y por lo mismo es de imperiosa necesidad corregir la situación anormal que provoca el citado Decreto.

SEPTIMA.- El cambio en esta situación que deberá ajustarse tanto a nuestro Derecho como al Derecho Internacional deberá llevar al Poder Legislativo a realizar una árdua labor, encaminada a crear, modificar o derogar la aplicación del Decreto del 29 de junio de 1944 y los demás Ordenamientos que acusen anomalías y que se vieron en el cuerpo de este trabajo.

El cambio de esa situación, no solo estaría entendida Jurídicamente, sino que además proporcionaría un beneficio en la economía de nuestro país, si la inversión del extranjero se controlara conforme a las siguientes ideas:

La necesidad de tener en nuestro seno la inversión extranje-

ra, siempre y cuando sea, conforme a un adecuado control.

Que esa inversión sea sobre industria nueva o para las que - se necesite un mayor fomento.

Que esa inversión sea ajena o no interfiera en nuestras industrias básicas, es decir, no se necesita la inversión extranjera en la industria nacional plenamente establecida, así como en aquellas, - que se ocupen de nuestro vestido, alimentación, medicinas, etc.

A P E N D I C E.

DECRETO que establece 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.

MANUEL AVILA CAMACHO. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a sus habitaciones, sabed: Que en ejercicio de las facultades extraordinarias que me concede el Decreto que aprobó la suspensión de garantías individuales, de lo. de junio de 1942.

Y por las consideraciones expuestas y, con apoyo, además en las disposiciones contenidas en los artículos 10. y 50. y demás aplicables de la Ley de Previsiones Generales, relativa a la suspensión de garantías de 11 de junio de 1942,, he tenido a bien expedir el siguiente

D E C R E T O :

ART. 10.- Durante el tiempo en que permanezca en vigor la -- suspensión de garantías decretada el 10. de junio de 1942, los ex--- tranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener so--- cios 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 cualquiera actividad industrial, agrícola, ganadera, forestal, de compra-venta, 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 ac- tividades 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 accesorios a que se refiere la fracción I del artículo 27 constitucional;

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

Para los efectos de este Decreto, se asimilan 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.

ART. 2o.- Así mismo, 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 1o.;

II.- Para la MODIFICACION 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:

a).- Se sustituyan 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 interés por virtud de las cuales pase a socios extranjeros el control de alguna de las empresas a que este artículo se refiere.

ART. 3o.- La Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá la fa

cultad discrecional de negar, conceder o condicionar los permisos a que se refieren los artículos anteriores según estime que con su otorgamiento se contrarían o no 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 10. 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 trata de adquisición de predios rústicos, la superficie del 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 10. y que pretendan efectuar por sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros;

III.- Los permisos a que se refieren los artículos 1o. y 2o. 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 con 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 el 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.

ART. 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 1o. se efectúen mediante el permiso que en cada caso otorgue la propia -Secretaría.

Tales sociedades no podrán organizarse, transformarse o modi

ficarse en condiciones de hacer posible la existencia de socios extranjeros, ni formar parte de sociedades que tengan o puedan tener socios extranjeros.

ART. 5o.- Los actos llevados a cabo en contravención a las disposiciones de este Decreto no producirán efecto de ninguna especie en favor de las personas que en ellos hayan intervenido y los bienes objeto de los mismos pasarán a ser propiedad de la nación.

Cualquiera persona podrá denunciar la celebración de estos actos.

La Procuraduría General de la República, de oficio o a la solicitud de la Secretaría de Relaciones Exteriores, demandará ante el Juez de Distrito competente, la declaración de nacionalización en juicio que se tramitará conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles, pero reduciéndose los plazos a la mitad. Presentada la demanda, el juez podrá acordar la ocupación administrativa inmediata de los bienes, conforme al artículo 51 de la Ley General de Bienes Nacionales.

ART. 6.- Los notarios, jueces y demás funcionarios no autorizarán, registrarán ni inscribirán las escrituras, documentos o actos que infrinjan las disposiciones del presente Decreto.

Los que violen lo dispuesto en el párrafo anterior serán inhabilitados en su cargo por un lapso de 2 a 5 años e incurrirán en una multa hasta de cinco mil pesos.

ART. 7o.- Cuando la infracción a las disposiciones del presente ordenamiento se verifiquen mediante declaraciones, ocultación del carácter de extranjero o por interpósita persona, se impondrá a los que resulten responsables la pena de seis meses a tres años de -

prisión y multa hasta de diez mil pesos.

ART. 8o.- Las penas que procedan conforme a este ordenamiento serán impuestas por el Juez de Distrito que corresponda.

ART. 9o.- Las disposiciones del presente Decreto se aplicarán sobre la base de que se observen las prohibiciones establecidas en la legislación ordinaria para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros o por personas morales.

ART. 10.- Queda facultada la Secretaría de Relaciones Exteriores para recabar de los organismos oficiales o particulares que estime pertinentes, todas las informaciones que puedan ser de utilidad para la observancia de las disposiciones del presente ordenamiento, así como para el mejor ejercicio de las facultades que en el mismo se le otorgan.

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

- Algara, José "Derecho Internacional Privado". México, Imp. Escalante, 1899.
- Arce, Alberto G. "Derecho Internacional Privado". Guadalajara, Imprenta de la Universidad, 1965.
- Betansos Hernández, Germán "La Doctrina Calvo y su Aplicación en el Derecho Mexicano". Tesis profesional, U. N. A. M., -- 1967.
- Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales". -- 2a. Ed. México. Editorial Porrúa S. A. , 1954.
- Carrillo, Jorge A. "Apuntes de Derecho Internacional Privado". México, Universidad Ibero Americana, 1965.
- Diario de Debates. Tomo II "Congreso 1916-1917. Diciembre 12 de 1965.
- Dublan y Lozano. Tomo IX. México, 1960.
- Enciclopedia Sopena. Buenos Aires, Argentina. Ed. Ramón Sopena, 1941.
- Gamboa G, Juan. "Condición Jurídica de las Sociedades Mexicanas en nuestro derecho positivo". Tesis profesional U. N. A. M., 1966.
- Gaxiola, F. Jorge. "La Crisis del Pensamiento Político". México, Ed. Manuel Porrúa S. A., 1956.
- Gaxiola, R.,F. Jorge. "Apuntes de Derecho Internacional Privado". Universidad Nacional de México, 1965.
- Lanz Duret, Miguel. "Derecho Constitucional Mexicano -5a. ed. México, Norgis Editores- S. A. 1959.
- López Rosado, Felipe. "El Régimen Constitucional Mexicano" 2a. Ed. México, Porrúa, -- 1964.

- San Martín y Torres, Javier. "Nacionalidad y Extranjería". México. 1954.
- Sanabria A., Enrique. "El Control de la Secretaría de Gobernación y la Adquisición de Bienes Inmuebles, por Extranjeros". México, T. Profesional, U. N. A. M., 1966.
- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo, 2a. Ed. México, Ed. Porrúa, S. A. 1961.
- Siqueros, José Luis. "Las Sociedades Extranjeras en México, Imprenta Universitaria, 1953.
- Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México", Porrúa, 1957.
- Trigueros, Eduardo. "Apuntes de Derecho Internacional Privado". México, Universidad Ibero Americana. 1942.
- Verdross, Alfred. "Derecho Internacional Público, 3a. ed. Madrid, Ed. Aguilar, --- 1957.

LEGISLACION CONSULTADA.

Acuerdo por el cual se crea una Comisión Intersecretarial para coordinar la inversión de capitales nacionales y extranjeros. Del 23 de junio de 1947.

Circular de la Secretaría de Relaciones, que previene que para la constitución o modificación de toda clase de Sociedades, cualquiera que sea su objeto y para adquirir bienes raíces por la mismas se necesita permiso de la misma Secretaría. Del 14 de octubre de --- 1949.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de --- 1917.

Decreto que aprueba la suspensión de las garantías individuales, del 10. de junio de 1942.

Decreto que levanta la suspensión de garantías individuales. Del 28 de diciembre de 1945.

Decreto del 29 de junio de 1944 y publicado en el Diario Oficial el 7 de julio del mismo año. Texto de la Tesis.

Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 constitucional.

Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Ley General de Población.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ley de Prevenciones Generales.

Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica.

Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 constitucional.

Reglamento de la Ley General de Población.

Tesis número 507/62 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tesis número 3596/64 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.