

**Memorándum sobre el acuerdo Presidencial del 29 de
abril de 1971, por el que se autoriza la celebración
de Fideicomisos con Inmuebles en las zonas
prohibidas Fronterizas y Litorales a fin de
permitir su uso a extranjeros.**

Por el

DR. ROBERTO MOLINA PASQUEL

MEMORANDUM SOBRE EL ACUERDO PRESIDENCIAL DEL 29 DE ABRIL DE 1971 PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL DÍA 30 DEL MISMO MES Y AÑO POR EL QUE SE AUTORIZA LA CELEBRACION DE FIDEICOMISOS CON INMUEBLES EN LAS ZONAS PROHIBIDAS FRONTERIZAS Y LITORALES A FIN DE PERMITIR SU USO A EXTRANJEROS, EN LAS CONDICIONES Y MEDIANTE LOS REQUISITOS QUE SE SEÑALAN, A FIN DE QUE LOS DESTINEN A PROMOCIONES INDUSTRIALES Y TURISTICAS.

I. El Acuerdo Presidencial de que se trata, explica claramente en los ocho primeros párrafos de sus considerandos, los fines propuestos: permitir, sujetándose a las disposiciones constitucionales y reglamentarias, principalmente al Artículo 27 constitucional, la utilización y aprovechamiento mediante el ejercicio de derechos personales, de tierras y aguas a extranjeros que las dediquen a fines promocionales industriales o turísticos, a fin de sostener y acelerar el desarrollo industrial y turístico, excluido el agrícola, en las zonas fronterizas y litorales de nuestro país que están sujetas a la prohibición en fajas de 100 y 50 kilómetros respectivamente, de la adquisición de su dominio por extranjeros.

II. El problema ya había sido planteado hace más de 30 años, cuando se confrontaron por primera vez las disposiciones de la Ley y Reglamento de las fracciones I y IV del Artículo 27 Constitucional de 1926 que reprodujo y amplió los textos de la Carta Magna, tomando en cuenta el principio de Derecho Civil conforme al cual los arrendamientos o el uso por más de diez años son asimilables a un gravamen o derecho real. En aquel entonces, Nacional Financiera, S. A., Institución Nacional de Crédito de reciente creación, la visión de cuyos directores la ha convertido en uno de los más importantes auxiliares financieros del Gobierno Federal, fue autorizada por Acuerdo Presidencial para contratar fideicomisos con inmuebles en la zona prohibida, teniendo en cuenta que conforme a la nueva operación de crédito reconocida por la Ley de la materia de 1932, en el fideicomiso la institución fiduciaria se considera titular de los derechos reales fideicometidos, y

el fideicomisario sólo ejercita derechos personales, así pudiera ser el uso o disfrute del inmueble, lo cual no quedó prohibido a los extranjeros en 1917.

III. Como en los regímenes subsecuentes se descontinuó la autorización presidencial para la celebración de este tipo de fideicomisos, que tácitamente se venían negando en los últimos lustros, el problema fue objeto de estudio por algunos miembros de la Barra Mexicana. Nuestra Revista "El Foro" publicó un artículo en el número de enero/marzo de 1954 en el que se tuvieron en cuenta todos los estudios publicados con anterioridad sobre el tema.

IV. En dichos estudios se reconoció como la más importante solución, la constitución de fideicomisos ante instituciones nacionales de crédito, ya que de esta manera la vigilancia y el control del Gobierno Federal sobre los inmuebles serían completos, pues dichas instituciones se convertían en propietarias titulares de aquéllos, con un ilimitado derecho no sólo de vigilancia sino de verificación del cumplimiento de las condiciones y del uso legal del inmueble por el extranjero beneficiario.

V. Las reformas a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de diciembre de 1946 que crearon los Certificados de Participación como títulos de Crédito derivados de la constitución de fideicomisos, fueron más allá de las posibilidades sustantivas de esta institución, e inadvertidamente o quizá con el propósito de reformar el Capítulo del Fideicomiso, crearon una contradicción entre el inciso b) del Artículo 228 a) que otorga a los fideicomisarios tenedores de Certificados de Participación una parte alícuota en la propiedad o titularidad de los bienes fideicometidos, por una parte, y el artículo 356 de la misma Ley en relación con el segundo párrafo del 351, cuya interpretación final, a través de las Ejecutorias de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha venido a ser clara en el sentido de que la institución fiduciaria es la titular o propietaria de los bienes fideicometidos. Es de explicarse que todos los intentos hechos con anterioridad para resolver por medio de los Certificados de Participación el problema que ahora tratamos, felizmente ya resuelto por C. Presidente de la República, resultaron infructuosos, ya que los extranjeros no pueden ser tenedores de títulos de crédito que les confieran derechos de propiedad en la zona prohibida.

VI. Los artículos del Acuerdo Presidencial de 29 de abril de 1971 ratifican la tesis original del Gobierno Federal sostenida en diversos Acuerdos Presidenciales de los años treinta que autorizaron a Nacional Financiera, S. A., para aceptar fideicomisos de inmuebles en la zona

prohibida para beneficio temporal de extranjeros, y contiene una serie de acertadas modalidades que hace perfectamente clara su interpretación y no deja lugar a duda ni en su texto ni en las intenciones que expresa.

VII. En primer lugar debe notarse que la autorización para aceptar fideicomisos de este tipo se considera primordialmente a través de instituciones nacionales de crédito y sólo por excepción de las instituciones de crédito privadas, naturalmente por medio de sus Departamentos de Fideicomiso.

VIII. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que el objeto de estos fideicomisos sólo puede ser el uso temporal por extranjeros o sociedades con cláusula de admisión de extranjeros, con el propósito de desarrollar promociones industriales y turísticas a fin de sostener y acelerar el desarrollo de las zonas fronterizas y litorales. Tal desarrollo debe estar planificado conforme a los principios constitucionales, a juicio de la Comisión que se crea, llamada Consultiva Intersecretarial e integrada con representantes de las Secretarías de Relaciones, Gobernación, Hacienda e Industria y Comercio, así como el Departamento de Turismo.

IX. En lugar subsecuente se tendrá en cuenta que los fideicomisos no pueden exceder de 30 años, que es la vida normal de la institución, cuando sus beneficiarios no son personas físicas capacitadas, conforme a la fracción III del Artículo 359 de la Ley que se cita, y como lo expresa el Acuerdo que se comenta; y que el plazo de diez años que fija su artículo CUARTO debe entenderse fijado en concordancia con la usual interpretación a contrario sensu del artículo 10 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y IV citadas, para que no se repunte gravamen. Esto no impide, en opinión del suscrito, que si al término del plazo de diez años las obligaciones del fideicomisario han sido puntualmente cumplidas, el fideicomiso sea prorrogable por otros diez, y así una segunda vez hasta completar los 30 en que deberá ser liquidado.

X. Por último, es elemental y consecuencia natural de nuestro régimen jurídico, que los extranjeros que sean titulares de Certificados de Participación Inmobiliaria sólo gocen, conforme al artículo QUINTO, de los derechos consignados en los incisos a) y c) del artículo 228 a) de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, ya que los referidos en el inciso b) que tácitamente se les niegan, son los de propiedad que prohíbe la Constitución. Y respecto de los derechos del Artículo 228 e) son precisamente los derechos que autoriza el Acuerdo Presidencial que se comenta.

XI. A la conclusión del fideicomiso, en la hipótesis del párrafo IX

anterior, los tenedores de los Certificados tendrán lógicamente el derecho de participar proporcionalmente en el precio de la enajenación de los inmuebles fideicometidos después de haberlos disfrutado por treinta años, plazo que es bastante para iniciar y concluir una promoción turística o industrial, derecho éste que es de carácter personal también.

XII. De lo expuesto se verá que en concepto del suscrito el Acuerdo Presidencial del 29 de abril de 1971 que autoriza condicionalmente los fideicomisos de inmuebles en favor de extranjeros en la zona prohibida, se ajustó en todo a nuestra Constitución y las leyes relativas, así como a la doctrina jurídica nacional y a las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Atentamente,

DR. ROBERTO MOLINA PASQUEL.