

Regimen Jurídico de la Adquisición de Inmuebles por Extranjeros en la llamada “Zona Prohibida”

Homero Díaz Rodríguez

Hemos tomado por nombre para este pequeño trabajo el de “Régimen jurídico de la adquisición de inmuebles por extranjeros en la llamada “zona prohibida” tanto porque creemos que es el que mejor refleja su contenido como porque nuestro deseo es contribuir, en la reducida dimensión de esta aportación, a plantear un mejor panorama de las disposiciones legales dispersas que norman las actividades de quienes no son mexicanos en este fragmento del territorio nacional, observando a la vez aquellos tópicos que se relacionan con este tema.

Entendemos por régimen jurídico la suma de normas jurídicas o disposiciones normativas aplicables que establecen los derechos y deberes otorgados e impuestos a un conjunto de personas en los ámbitos espacial y temporal designados por quien dicta la ley de conformidad con la Norma Fundamental del Estado. Nos referimos desde luego, al aludir al régimen jurídico, a aquél que emana de nuestro derecho positivo mexicano.

Llamamos “zona prohibida” a la franja de tierra que se extiende, partiendo de las fronteras, cien kilómetros adentro del territorio nacional y cincuenta kilómetros partiendo de las playas, zona en la cual está vedado a los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas (Art. 27, I, C. Pol.), prohibición misma que no impide el desarrollo de otras formas lícitas para su aprovechamiento. Es de observarse, sin embargo, que este impedimento surgido de experiencias y complejos históricos reduce tremendamente el atractivo de inversiones extranjeras en nuestra Patria; pero la integridad nacional exige a veces sacrificar la riqueza en aras de su seguridad.

La zona prohibida se mide en las fronteras partiendo de la línea divisoria establecida por los Tratados de Límites y en las costas partiendo de las playas. Debemos entender por playas las partes de la tierra que debido a la marea cubre y descubre el agua hasta los límites de mayor reflujo anual. (Art. 4 LFA).

I. DISPOSICIONES JURIDICAS APLICABLES EN MATERIA DE EXTRANJEROS.

Nuestra Constitución Política faculta al Congreso para dictar leyes sobre la condición jurídica de los extranjeros (Art. 73, XVI C. POL.) y al Ejecutivo a promulgarlas y ejecutarlas, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia a través de reglamentos, acuerdos y decretos (Art. 89, I C. POL.), de aquí que encontremos numerosos ordenamientos que contienen disposiciones a este respecto. Trataremos de encajarlas para dar una imagen clara de la posición de nuestro derecho positivo en esta materia.

Las leyes mexicanas, incluyendo las que se refieran al estado y capacidad de las personas, se aplican a todos los habitantes de la República, ya sean nacionales o extranjeros, estén domiciliados en ella o sean transeúntes. (Art. 12 CC).

Los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, título I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las restricciones que la misma impone. (Art. 30 LNN).

Sólo la Ley Federal puede modificar y restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros; en consecuencia, la Ley de Nacionalidad y Naturalización y las disposiciones de los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Distrito Federal sobre esta materia, tienen el carácter de federales y serán obligatorios en toda la Unión. (Art. 50 LNN).

La admisión al país de un extranjero lo obliga a cumplir estrictamente con las condiciones que se le fijen en el permiso de internación y las disposiciones que establecen las leyes respectivas. (Art. 43 LGP).

II. ¿QUIENES SON EXTRANJEROS?

Extranjero es toda persona que no es nacional de un Estado. Es importante este concepto porque las leyes de todos los países siempre tratan con más benevolencia a sus nacionales que a quienes no

lo son, bien por costumbre, bien por razones históricas o de reciprocidad. Englobamos en este concepto de extranjero tanto a las personas físicas como a las morales.

1. *Personas físicas extranjeras.*

Para nuestras leyes son extranjeros los que no sean mexicanos por nacimiento o por naturalización; pero les reconoce el derecho a gozar de las garantías individuales que otorga nuestra Carta Magna, con las restricciones y condiciones que ella misma establece. (Arts. 1, 30, 33 C. POL. y 1, 2, 6, 30 LNN).

Es necesario precisar la condición jurídica de los extranjeros en nuestro país, pues su presencia dentro del territorio nacional es consecuencia del movimiento migratorio, entendido como tal el tránsito internacional de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o de salida, así como el tránsito fronterizo de aquéllos. (Art. 63 RLGP).

Las calidades de extranjeros son diversas en nuestro derecho positivo; pero nadie podrá tener dos características o calidades migratorias simultáneamente. (Art. 58 LGP). Así, observamos las siguientes:

a) No inmigrante. Es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características: turista, transmigrante, visitante, consejero, asilado político, estudiante, visitante distinguido, visitante local. (Art. 41, 42, 59 LGP y 96 a 106 RLGP).

b) Inmigrante. Es el extranjero que se interna legalmente en el país hasta por cinco años con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado y dentro de alguna de las siguientes características: rentista, inversionista, profesional, empleado de confianza, científico, técnico, familiar. (Arts. 41, 44, 45, 48 LGP y 114 a 120 RLGP).

c) Inmigrado. Es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país. (Arts. 52, 53 LGP y 124 a 126 RLGP).

Al individuo a quien legislaciones extranjeras atribuyan dos o

más nacionalidades distintas de la mexicana, se le considerará, para todos los efectos que deben tener lugar dentro de la República, como de una sola nacionalidad, que será la del país en donde tenga su principal residencia habitual y si no reside en ninguno de los países cuya nacionalidad ostenta, se estimará como de la nacionalidad de aquél al que, según las circunstancias, aparezca más íntimamente vinculado. (Art. 52 LNN).

Las personas que conforme a las leyes mexicanas tengan la nacionalidad mexicana y al mismo tiempo otro Estado les atribuya una nacionalidad extranjera, podrán renunciar a la primera por escrito ante la Secretaría de Relaciones Exteriores o por conducto de un representante diplomático o consular mexicano si son mayores de edad y tienen su domicilio en el extranjero; pero no podrán hacerlo cuando México se encuentre en estado de guerra. (Art. 53 LNN). Podrán asimismo optar por la nacionalidad mexicana, en cuyo caso deberán renunciar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores a su otra nacionalidad, a poseer y usar cualquier título de nobleza otorgado por un Gobierno extranjero si lo tuvieran, así como a toda sumisión, obediencia o fidelidad a algún Gobierno extranjero, sobre todo a aquél que les atribuye también su nacionalidad, y a toda protección extraña a las leyes y autoridades de México y a todo derecho que los Tratados o la Ley Internacional concedan a los extranjeros. Protestarán además adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades de la República. Después de llenar estos requisitos, la misma Secretaría expedirá los certificados de nacionalidad correspondientes. (Arts. 17, 18, 57 LNN).

Se presume, mientras no haya prueba en contrario, que el niño expósito hallado en territorio mexicano ha nacido en éste. (Art. 55 LNN).

2. *Personas morales extranjeras.*

En nuestro derecho son sumamente importantes las personas morales porque en ellas se finca primordialmente el desarrollo de nuestra economía. La política legislativa de proteccionismo a los nacionales es más pronunciada respecto de estas entidades que respecto de las personas físicas, pues la pretensión de estas medidas es pro-

picar y alcanzar un grado suficiente de solidez y productividad del capital mexicano.

Son **personas morales**: I. La Nación, los Estados y los Municipios; II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley; III. Las sociedades civiles o mercantiles; IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución federal; V. Las sociedades cooperativas y mutualistas, y VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidos por la ley. (Art. 25 CC).

Nuestro derecho sigue un camino diferente para determinar la nacionalidad de las personas morales, tomando en consideración el régimen jurídico del Estado conforme al cual se organizan y el domicilio legal de las mismas, de tal manera que sólo son **personas morales** de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República y tengan en ella su domicilio legal. (Art. 5 LNN). De esta guisa, serán extranjeras todas las entidades de este tipo que no se organicen conforme al derecho positivo mexicano o no tengan dentro del territorio nacional su domicilio legal.

Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración; sin embargo, cuando realicen **actos** jurídicos dentro de una determinada circunscripción, se considerarán domiciliadas en el lugar donde los hayan ejecutado, en todo cuanto a esos actos se refiera. Las sucursales que operen en lugares distintos de donde radica la casa matriz, tendrán su domicilio en esos lugares para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las mismas sucursales. (Art. 33 CC).

El derecho mexicano establece aún otra diferencia entre las mismas personas morales mexicanas: las que admiten y las que no admiten socios de nacionalidad extranjera, distinción que amplía o reduce el campo de acción de las mismas. Llega al extremo de no permitir el ingreso de un nuevo socio extranjero en una **sociedad mexicana** cuando por su aportación quedaría en manos de extranjeros el cincuenta por ciento o más del interés total de la sociedad, en los casos en que ésta tenga o adquiera el dominio de tierras, aguas y sus accesiones, o concesiones de explotación de minas, aguas o combus-

tibles minerales (Arts. 27, I C. POL., 2, 3 LOFI y 2, 8 RLOFI) e incluso llega a prohibir a las sociedades mexicanas constituidas para la adquisición de fincas rústicas mexicanas con fines agrícolas, además de lo ya señalado, nuevas adquisiciones de tierras cuando el cincuenta por ciento o más del capital o interés social pertenezca a extranjeros y declara nula cualquier enajenación de acciones en favor de un extranjero en este último supuesto. (Art. 7 RLOFI).

III. ¿TIENEN EN MEXICO PERSONALIDAD Y CAPACIDAD JURIDICAS LOS INDIVIDUOS EXTRANJEROS?

a) Entendemos por personalidad la calidad o posibilidad de ser sujeto de los derechos y obligaciones que otorga e impone el ordenamiento jurídico. Avanzando desde esta base, encontramos que las características de la personalidad son su unicidad, indivisibilidad y abstracción. Los tres conceptos se implican: es única porque no se puede pensar en que exista y no exista, es decir, en que unos la tengan y otros no, o en que haya más de una personalidad; es indivisible porque no se puede escindir y tener diferentes efectos según el campo respecto del cual se le vea, sino que su proyección es de ser una y sólo una para todos y respecto de todo el derecho; es abstracta porque es una posibilidad que no se agota ni en su cantidad ni en su jerarquía frente a la constante participación en el comercio jurídico.

Nuestro derecho reconoce la personalidad jurídica de todos los hombres al prohibir la esclavitud que, vista desde el ámbito del derecho natural, es la negación de la libertad, precioso don innato de la raza humana, y que, apreciada desde el punto de vista del derecho positivo, es la negación de la personalidad jurídica misma. Así, nuestra Carta Magna otorga la libertad y la protección de las leyes mexicanas a los esclavos extranjeros que penetren el territorio nacional. (Art. 2 C. POL.).

También reconocen nuestras leyes que la personalidad jurídica se adquiere con el nacimiento y se extingue con la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el Código Civil, que rige en el Distrito Federal para asuntos del orden común y en toda la República en asuntos del orden federal.

(Arts. 1, 22 CC). Es importante este principio para efectos de la intervención de extranjeros concebidos en actos jurídicos dentro del ámbito de aplicación de las normas de derecho mexicano. **Resalta asimismo que en los artículos del Código Civil citados en este párrafo no se habla de personalidad sino de capacidad, siendo a nuestra manera de ver un descuido criticable a los redactores de dichos preceptos.**

b) La capacidad jurídica que —junto con el nombre, el domicilio, el estado civil, la nacionalidad y el patrimonio— es atributo de la personalidad, es la aptitud natural y legal para ser sujeto de los derechos y obligaciones que otorga e impone el ordenamiento jurídico, así como la aptitud natural y legal para ejercitarlos y cumplirlas por sí mismo. Sus características son su multiplicidad, diversificación y concreción. Es múltiple porque se dan la de goce y la de ejercicio; es diversificada por que es una aptitud que requiere ser natural y legal y es concreta porque es diferente respecto de cada acto en que se participe y de cada persona que interviene en cada negocio jurídico.

La capacidad presupone la personalidad. Se distinguen la capacidad de goce y la capacidad de ejercicio. La capacidad de goce es la aptitud natural y legal para ser sujeto de los derechos y obligaciones que otorga e impone el ordenamiento jurídico. Es importante apreciar la diferencia entre la personalidad y la capacidad de goce, porque existen ocasiones en que se les llega a confundir: la personalidad es una calidad o posibilidad que se mantiene viva con la misma intensidad respecto de todos los actos jurídicos y no es posible negarla en un régimen de libertad e igualdad como el nuestro; la capacidad de goce, que se adquiere con el nacimiento al igual que la personalidad, de la cual es una consecuencia natural, es una aptitud para ser titular de derechos u obligaciones y que puede variar respecto de cada relación jurídica particular, de tal manera que cuando la ley le niega a un sujeto específico esa aptitud de que los demás sometidos sí participan, aquél carece, sin más, de capacidad de goce aunque tenga personalidad, como es el caso de los derechos políticos y de la adquisición de tierras y aguas en la zona prohibida respecto de los extranjeros. (Arts. 27, I, 33 C. POL).

La capacidad de ejercicio presupone la de goce. La capacidad de ejercicio es la aptitud natural y legal para ejercitar o cumplir por sí los derechos y obligaciones que otorga e impone el ordenamiento

jurídico a toda persona que actualiza sus hipótesis. De aquí tenemos que son capaces todos los no exceptuados por la ley (Art. 1798 CC) y que, sin entrar en detalles de naturaleza o legalidad, la menor edad, el estado de interdicción y los demás casos de esta clase establecidos por la ley son causas de incapacidad de ejercicio. (Arts. 23, 450 y 451 CC); pero que los incapaces de este tipo —que sí tienen capacidad de goce— pueden ejercitar sus derechos y contraer o cumplir sus obligaciones por medio de representantes. (Art. 23 CC). Así observamos: en tanto que la incapacidad de goce no tiene remedio legal, salvo el caso de los concebidos a través de una burda ficción. (Art. 22 CC), la de ejercicio se subsana por la representación que, ficción o no, sólo se da en la realidad concreta.

La capacidad jurídica —de goce y de ejercicio— es igual para el hombre y la mujer; en consecuencia, la mujer no queda sometida, por razón de su sexo, a restricción alguna en la adquisición y ejercicio de sus derechos civiles (Art. 22 CC).

En conclusión: las leyes mexicanas, incluyendo las que se refieren al estado y capacidad de las personas, se aplican a todos los habitantes de la República, ya sean nacionales o extranjeros, estén domiciliados en ella o sean transeúntes (Art. 12 CC).

IV. ¿TIENEN EN MEXICO PERSONALIDAD Y CAPACIDAD JURIDICAS LAS PERSONAS MORALES EXTRANJERAS?

Los conceptos de persona y personalidad, para efectos normativos, son construcciones eminentemente jurídicas; pero si bien ambos conceptos permanecen en esencia, el calificativo que les acompaña cuando se trata de estas entidades es diferente: se habla de persona y personalidad morales.

Este adjetivo, que no viene al caso discutir si es un acierto o un desacierto emplearlo, la verdad es que denota lo que a nuestro juicio es más relevante: que no tienen una corporeidad en el sentido de las personas físicas y que el alma de las mismas son las relaciones que le dan unidad, unidad de carácter moral.

Las personas morales extranjeras tienen personalidad frente a nuestro derecho si han sido constituidas conforme a las normas que

las rigen y les dan existencia legal y nacionalidad; tienen capacidad si no son contrarias a nuestro ordenamiento jurídico y cumplen con los requisitos administrativos que el mismo exige. Para efectos del estudio de estas entidades, valen como antecedentes las ideas expuestas anteriormente referentes a las personas físicas; sólo añadiremos algunas observaciones.

En nuestro derecho positivo encontramos dos casos importantes en que entes de este tipo, que bien podrían ser sujetos de derechos y obligaciones en una relación jurídica, no tienen personalidad o que, teniéndola, la pierden: por razones políticas, las agrupaciones religiosas denominadas iglesias. (Art. 130 C. POL.) y, por razones de seguridad pública, cuando algún juez dicte sentencia disolviendo o suspendiendo una agrupación si alguno de sus miembros o representantes, siempre que no se trate del Estado, ha cometido delito con los medios que para tal objeto le proporcionó la personal moral, de modo que resulte realizado a nombre o bajo el amparo de la representación social o en su beneficio. (Art. 11 CP).

La capacidad de goce de las personas morales queda delimitada por el objeto social, el permiso que les otorga la Secretaría de Relaciones Exteriores para su constitución, el convenio que celebran con la misma Secretaría, que puede ser de inclusión. (Art. 2 RLOFI) o exclusión de extranjeros. (Art. 8 RLOFI), la naturaleza específica de la entidad, según lo determine la ley, y por el cumplimiento de las demás prescripciones administrativas relativas a autorizaciones y registros. Tenemos como ejemplo de incapacidad de goce por determinación de la ley, el de una asociación civil, misma que por su naturaleza no podrá dedicarse a realizar actividades preponderantemente económicas. (Art. 2670 CC).

La capacidad de ejercicio siempre se satisface a través de la representación. El representante cumple su función dentro de las limitaciones y directrices que han querido marcarle los órganos competentes de la persona moral.

Entre las entidades morales destacan las sociedades y asociaciones civiles y las sociedades mercantiles. He aquí algunos de los principios que las rigen cuando son extranjeras:

- a) Para que las asociaciones y sociedades extranjeras de ca-

rácter civil puedan ejercer sus actividades en el Distrito Federal —y en el resto de la República Mexicana— deberán estar autorizadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores. (Art. 2736 CC).

La autorización no se concederá si no comprueban: I. Que están constituidas con arreglo a las leyes de su país y que sus estatutos nada contienen que sea contrario a la leyes mexicanas de orden público; II. Que tienen representante domiciliado en el lugar donde van a operar, suficientemente autorizado para responder de las obligaciones que contraigan las mencionadas personas morales. (Art. 2737 CC).

Concedida la autorización por la Secretaría de Relaciones Exteriores, se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad los estatutos de las asociaciones y sociedades extranjeras. (Arts. 2738 y 3071, II CC y 141 RRPP).

b) Las sociedades mercantiles extranjeras legalmente constituidas tienen personalidad jurídica en la República. (Art. 250 LGSM).

Las sociedades extranjeras sólo podrán ejercer el comercio desde su inscripción en el Registro de Comercio. La inscripción sólo se efectuará mediante autorización de la Secretaría de la Economía Nacional, que será otorgada cuando se cumplan los siguientes requisitos: I. Comprobar que se han constituido de acuerdo con las leyes del Estado del que sean nacionales, para lo cual se exhibirá copia auténtica del contrato social y demás documentos relativos a su constitución y un certificado de estar constituidas y autorizadas conforme a las leyes, expedido por el representante diplomático o consular que en dicho Estado tenga la República; II. Que el contrato social y demás documentos constitutivos no sean contrarios a los preceptos de orden público establecidos por las leyes mexicanas; III. Que se establezcan en la República o tengan en ella alguna agencia o sucursal. Las sociedades extranjeras estarán obligadas a publicar anualmente un balance general de la negociación, visado por un contador público titulado. (Art. 251 LGSM).

V. LA ADQUISICION DE BIENES INMUEBLES POR EXTRANJEROS EN LA ZONA PROHIBIDA

El derecho de propiedad de los bienes inmuebles sitos en la zona prohibida y su adquisición se regulan por las leyes mexicanas, primordialmente por el Artículo 27 Constitucional, sus leyes reglamentarias y reglamentos y el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, así como, en todo aquello que no sea asunto federal, por los Códigos Civiles de los Estados. Estas normas deberán ser observadas y cumplidas fielmente por los extranjeros, sean personas físicas o morales. (Arts. 12, 14, 773, 2274, 2270 CC y 43 LGP).

Nuestra ley considera que son bienes inmuebles: I. El suelo y las construcciones adheridas a él; II. Las plantas y árboles, mientras estuvieren unidos a la tierra, y los frutos pendientes de los mismos árboles y plantas, mientras no sean separados de ellos por cosechas o cortes regulares; III. Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmueble o del objeto a él adherido; IV. Las estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de ornamentación, colocados en edificios o heredados por el dueño del inmueble, en tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente al fundo; V. Los palomares, colmenas, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los conserve con el propósito de mantenerlos unidos a la finca y formando parte de ella de un modo permanente; VI. Las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca, directa o exclusivamente, a la industria o explotación de la misma; VII. Los abonos destinados al cultivo de una heredad, que estén en las tierras donde hayan de utilizarse, y las semillas necesarias para el cultivo de la finca; VIII. Los aparatos eléctricos y accesorios adheridos al suelo o a los edificios por el dueño de éstos, salvo convenio en contrario; IX. Los manantiales, estanques, aljibes y corrientes de agua, así como los acueductos y las cañerías de cualquiera especie que sirvan para conducir los líquidos o gases a una finca o para extraerlos de ella; X. Los animales que formen el pie de cría en los predios rústicos destinados total o parcialmente al ramo de ganadería, así como las bestias de trabajo indispensables para el cultivo de la finca, mientras estén destinadas a ese objeto; XI. Los diques y construcciones que, aun cuando sean flotantes, estén destinados por su

objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa; XII. Los derechos reales sobre inmuebles; XIII. El material rodante de los ferrocarriles, las líneas telefónicas y telegráficas y las estaciones radiotelegráficas fijas. (Art. 750 CC).

Pueden ser objeto de apropiación todos los bienes inmuebles que no estén excluidos del comercio. (Art. 747 CC). Están fuera del comercio, bien por su naturaleza aquellos inmuebles que no pueden ser poseídos por algún individuo exclusivamente, como el mar, o bien por disposición de la ley en los casos en que ella los declara irreductibles a propiedad particular, como una plaza pública. (Arts. 748, 749 CC).

El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes. (Arts. 830 CC y 27, Párr. 3o. C. POL.). Siguiendo las ideas de Duguit, nuestro Código Civil estatuye que los habitantes de toda la República, tratándose de materia federal como es la de los extranjeros, tienen la obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en dicho ordenamiento y en las leyes relativas. (Arts. 1, 16 CC). Entendemos pues, que hay perjuicio a la sociedad cuando se actúa contra las disposiciones de orden público o las buenas costumbres.

En nuestro orden jurídico todas las disposiciones legales deben estar referidas a la Ley Fundamental, de la cual dependen la validez y eficacia de las normas inferiores en grado; de ahí la reiterada remisión de éstas hacia aquélla. En el tema de nuestro estudio la disposición fundamental es el Artículo 27 de la Constitución Política, observación que consideramos de relevancia suprema, pues como después se verá, algunas disposiciones reglamentarias son una manifiesta violación a nuestra Carta Magna.

El Artículo 27 Constitucional, en sus partes más trascendentes, establece lo siguiente:

a) Párrafo primero: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde 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”.

b) **Párrafo tercero:** “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...” Este criterio confirma todo lo anteriormente expuesto y constituye la base, en el derecho mexicano, de todos los preceptos relativos a la regulación de la propiedad.

c) **Párrafo noveno:** “La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

“FRACCION I: Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. EN UNA FAJA DE CIENTO KILOMETROS A LO LARGO DE LAS FRONTERAS Y DE CINCUENTA EN LAS PLAYAS, POR NINGUN MOTIVO PODRAN LOS EXTRANJEROS ADQUIRIR EL DOMINIO DIRECTO SOBRE LAS TIERRAS Y AGUAS...”

Por tanto, tenemos las reglas siguientes:

1. Los extranjeros, las sociedades extranjeras y las sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros, no podrán adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas. (Arts. 1 LOFI y 7 LPIM).

2. Las sociedades mexicanas podrán adquirir, poseer o administrar terrenos dentro de la zona prohibida, conviniendo expresamente en que ninguna persona extranjera, física o moral, podrá tener participación social alguna o ser propietaria de acciones de la sociedad. Si por algún motivo se contraviniera esta disposición, se tendrá por reducido el capital social en una cantidad igual al valor de la participación cancelada. (Art. 8 RLOFI). Esta es la llamada cláusula de

exclusión de extranjeros que se inserta en la escritura constitutiva de la sociedad en los casos previstos por la ley, previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

3. Si un extranjero adquirió alguno de los derechos enunciados en los puntos precedentes antes de que entrara en vigor la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, es decir, antes del 21 de enero de 1926, siempre que lo haya manifestado a la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro del año siguiente a la fecha de la promulgación de dicho ordenamiento, con los requisitos que señala el Reglamento respectivo, podrá conservarlo hasta su muerte tratándose de persona física, y por todo el tiempo de su subsistencia conforme a la escritura constitutiva tratándose de sociedad. (Arts. 5, 7 LOFI y 10, 14 RLOFI).

Aquí consideramos pertinente hacer una interesante observación: la fracción I del párrafo noveno (antes séptimo) del Artículo 27 Constitucional prohíbe la adquisición por extranjeros del dominio directo de tierras y aguas en la zona prohibida, sea cual fuere el motivo. La Ley Orgánica prevé que quien haya adquirido derechos antes del 21 de enero de 1926, podrá conservarlos si cumple los requisitos administrativos que se establecen en su Reglamento. Aparentemente la ley no permite violaciones a la Constitución porque habla de derechos ya adquiridos y su Reglamento nos dice que ni él ni la Ley se aplicarán retroactivamente en perjuicio de persona alguna. (Art. 1 Transit. RLOFI); pero si apreciamos que la Constitución empezó a regir el primero de mayo de 1917, cabe la posibilidad de adquisiciones posteriores a esta fecha y anteriores al 21 de enero de 1926, que obviamente son contrarias a la Constitución y permitidas por la Ley Orgánica.

4. Las personas que conforme a las leyes mexicanas tengan la nacionalidad mexicana y al mismo tiempo otros Estados les atribuyan nacionalidades extranjeras, se les considerará, para todos los efectos que deben tener lugar en la República, como de una sola nacionalidad, tal como quedó señalado en el número II, 1 de este trabajo. Quienes se encuentren en esta situación podrán optar por la nacionalidad mexicana, en cuyo caso las adquisiciones de inmuebles en la zona prohibida serán válidas; si prefiere una nacionalidad extranjera, deberá hacer la renuncia que establece la fracción I del Artículo 27 Constitucional respecto de los bienes raíces que no estén

en la zona prohibida. (Arts. 52, 53 LNN) y los que sí lo estén **deberá enajenarlos a persona capaz conforme a la ley si no se encuentra en ninguna de las hipótesis de excepción de que más adelante hablaremos.**

Como corolario: las **personas extranjeras, físicas y morales, carecen de capacidad legal de goce para adquirir inmuebles en la zona prohibida, con las salvedades que se plantearán.**

VI. EXCEPCIONES EN CUANTO A LA ZONA PROHIBIDA PARA EXTRANJEROS.

Estas excepciones son francas contravenciones a nuestra Carta Magna y las establecen la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional y su Reglamento. Algunas de ellas tienen como finalidad solucionar los problemas prácticos que surgieron con motivo de la inserción en el texto de la Constitución de una prohibición de la naturaleza de la contenida en la fracción I del Artículo 27 y que no existía en la anterior, esto es, en la Constitución de 1857. Las dividiremos en los siguientes grupos:

a) **Fincas rústicas con fines agrícolas.** Si las personas extranjeras representan desde antes del 21 de enero de 1926 el 50% o más del interés total de cualquiera clase de sociedades que posean fincas rústicas con fines agrícolas, podrán conservarlo hasta su muerte tratándose de personas físicas, o por diez años tratándose de personas morales. (Art. 4 LOFI). La ley reglamentaria a que aquí se alude, no habla de la situación que deben tener dichos inmuebles, por lo que caben dentro de su planteamiento los de la zona prohibida. Por supuesto que para mantener estos derechos se debe hacer la manifestación que señala su Reglamento y a la que ya hemos hechos referencia en el número V, 3.

El Reglamento de esta ley reglamentaria nos habla de que las personas físicas a que nos referimos en el párrafo anterior podrán conservar hasta la muerte sus derechos si los adquirieron con posterioridad al 1o. de mayo de 1917, fecha en que comenzó a regir nuestra Constitución actual. Desde luego que en este caso una disposición administrativa de inferior rango limita la hipótesis de una nor-

ma legislativa y puede ser impugnada, pues por mayoría de razón pueden conservar sus derechos quienes los adquirieron antes de que empezara a regir nuestra Ley Fundamental, ya que, a diferencia de los que adquirieron después, no violan la Constitución. (Arts. 9 RLOFI y 14 C. POL.).

En cuanto a las sociedades, sea cual fuere el tiempo de obtención antes de su vigencia, la Ley Orgánica, que en realidad es simplemente reglamentaria, aunque empleemos indistintamente uno u otro adjetivo, les da un plazo de diez años para que enajenen a quien tenga derecho conforme a la ley. Sin embargo, encontramos que su Reglamento nuevamente nos dice que si poseen el 50% o más del interés o capital social de una de dichas sociedades mexicanas, habiendo adquirido la sociedad extranjera la participación por título anterior al 21 de enero de 1926, pero con posterioridad al 10. de mayo de 1917, esta sociedad podrá conservarla siempre que no llegue al 50% y estará obligada a enajenar el excedente dentro del plazo de diez años, contados desde la fecha de la promulgación de la susodicha Ley Orgánica. (Arts. 4 LOFI y 9 RLOFI).

Aquí sólo cabe dar por reiteradas nuestras observaciones respecto de las personas físicas extranjeras, agregando no solamente que ambas disposiciones son contrarias a la Constitución en cuanto a predios ubicados en la zona prohibida, sino que el Reglamento se amplía a márgenes no determinados por la Ley Orgánica.

b) Adquisiciones de inmuebles anteriores al 21 de enero de 1926. Siempre que lo notifiquen a la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro del año posterior a dicha fecha, podrán conservarlos hasta su muerte si es persona física o por todo el tiempo de su subsistencia conforme a la escritura constitutiva si es persona moral. (Arts. 5, 7 LOFI y 10, 14 RLOFI). De la crítica a estos preceptos ya hablamos en el número V, 3.

c) Adquisiciones por herencia posteriores al 21 de enero de 1926. Los extranjeros y las personas morales pueden adquirir bienes por testamento o por intestado y su capacidad está limitada por la Constitución, las leyes reglamentarias y la reciprocidad internacional. (Arts. 1327, 1328 CC).

Los extranjeros, por sí o mediante apoderado, sólo podrán celebrar actos relativos a la adquisición de bienes inmuebles, **derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes, previo permiso de la Secretaría de Gobernación. (Art. 66 LGP).** Cuando se tramite la celebración del acto jurídico por conducto de **mandatario**, para obtener el permiso correspondiente deberá comprobarse que se ha hecho la manifestación que previene la fracción I del Artículo 27 de la Constitución ante la Secretaría de Relaciones Exteriores y, cuando el extranjero se encuentre en el país, que su calidad y característica migratorias, de conformidad con el Artículo 127 del Reglamento de la Ley General de Población, lo facultan para realizar el acto de que se trate. Si el poderdante reside en el extranjero, no podrá obtener el permiso cuando a juicio de la Secretaría de Gobernación tenga algún impedimento para internarse en el país. **(Art. 131 RLGP).**

Cuando estos derechos nazcan en favor de los extranjeros, pero su adquisición esté limitada por el Reglamento de la Ley General de Población y no prohibida por otras leyes, la Secretaría de Gobernación podrá conceder permiso para que se formalice la adquisición, estableciendo las modalidades que estime convenientes de acuerdo con el interés general. (Art. 127, V RLGP).

Si una persona extranjera adquiere por herencia derechos cuya adquisición les esté prohibida, la Secretaría de Relaciones autorizará la adjudicación y que se registre la escritura, con la condición de transmitir los derechos a persona capacitada conforme a la ley, dentro de un plazo de cinco años a contar de la muerte del autor de la herencia. (Art. 6 LOFI).

La falta de cumplimiento de la disposición anterior, dará lugar a que se rematen los bienes señalados, juicio que será promovido por el Procurador General de la República hasta obtener el remate, que deberán ordenar los tribunales. (Arts. 8 LOFI y 12 RLOFI).

Cuando haya alguna imposibilidad inculpable para cumplir con lo del término, la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá prorrogar el plazo por el término necesario para que desaparezca la imposibilidad. (Art. 11 RLOFI).

Hallamos una vez más contradicciones entre las leyes que regulan la misma materia y que muchas veces no prevén una hipótesis como la actual por ser contraria a nuestra Norma Básica; pero que ha sido parcialmente resuelta por el legislador ordinario y por el ejecutivo para solventar los posibles problemas que se presentan en la práctica.

d) Adquisición para adjudicación en virtud de derecho preexistente obtenido de buena fe. Este caso se norma de igual manera que el anterior. (Arts. 6, 8 LOFI, 11, 12 RLOFI, 66 LGP y 131, 127 RLGP).

e) Adquisición por colonización. Los extranjeros que vengan al país en calidad de colonos conforme a las leyes de colonización y los que sean traídos por empresas colonizadoras autorizadas por el Gobierno, previo permiso de la Secretaría de Gobernación, podrán adquirir bienes raíces dentro de la zona de cien kilómetros de la frontera o de cincuenta kilómetros de las costas, siempre que se llenen las condiciones siguientes: I. Que la extensión del terreno no exceda de doscientas cincuenta hectáreas por cada individuo, si es de riego, ni de mil si es de otra clase. Desde luego que estas superficies no quedarían amparadas por la hipótesis de inafectabilidad por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal. (Arts. 203, 249, 250 LFRA); II. Que la adquisición por el colono se haga expresamente bajo la condición suspensiva de que el adquirente se nacionalizará mexicano dentro de los seis años siguientes a la fecha de adquisición. Si la condición no llegare a realizarse, el Gobierno Federal ordenará la venta, en remate público, de los bienes de que se trata, a menos de que éstos fueren enajenados antes de los referidos seis años a favor de individuos o compañías capacitadas para adquirirlos. (Art. 17 RLOFI).

VII. POSIBILIDADES DE ADQUISICION EN LA ZONA PROHIBIDA PARA LOS EXTRANJEROS

Los extranjeros tienen la prohibición expresa de adquirir el dominio directo de tierras y aguas en la faja de cien kilómetros de las fronteras y de cincuenta en las costas. (Arts. 27, I C. POL., 1 LOFI y 7 LPIM), salvo las excepciones señaladas en el número anterior,

cuya constitucionalidad es cuestionable, pero que contribuyen a resolver problemas prácticos más que teóricos. Sin embargo, los extranjeros sí pueden obtener el dominio indirecto de dichos bienes cuando ello convenga a la economía nacional, para lo cual deberán reunir los requisitos generales de capacidad que nuestro derecho exige.

Los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la República Mexicana —entre los que se encuentran los derechos sobre inmuebles, derechos que serán bienes muebles siempre que no sean reales—, aceptan por ese mismo hecho, considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su Gobierno por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido. (Art. 3 LPIM).

Se presentan las siguientes posibilidades:

1. Arrendamiento. En esta hipótesis tenemos las siguientes reglas:

a) El arrendamiento no puede exceder de diez años para las fincas destinadas a habitación, de quince para las fincas destinadas al comercio y de veinte para las fincas destinadas al ejercicio de una industria. (Art. 2398 CC).

b) En el caso de que los arrendamientos de inmuebles por extranjeros sea por un término de diez años o mayor, es necesario ocurrir y obtener permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores. (Resolución de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 6 de febrero de 1930).

c) El arrendamiento debe otorgarse por escrito cuando la renta pase de cien pesos anuales. (Art. 2406 CC).

d) Si el predio fuere rústico y la renta pasare de cinco mil pesos anuales, el contrato se otorgará en escritura pública. (Art. 2407 CC).

e) Estos arrendamientos se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad de la Entidad Federativa que corresponda, en los términos y con los requisitos que su legislación local señale.

f) Para los efectos de la Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 Constitucional, no se reputará como enajenación de propiedades los arrendamientos de inmuebles por término mayor de diez años en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios del objeto industrial, minero, petrolero u otro no agrícola de la empresa, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales. (Art. 10 LOFI).

2. Fideicomiso. En el Diario Oficial del 30 de abril de 1971 se publicó un Acuerdo del Presidente Echeverría en que trata de definir la política sustentada en los Acuerdos de 22 de noviembre de 1937 del Presidente Cárdenas y de 6 de agosto de 1941 del Presidente Avila Camacho, en los que se había venido utilizando el fideicomiso con distintas modalidades para permitir a los extranjeros la utilización y el aprovechamiento de bienes inmuebles en las zonas fronterizas y costeras.

Otro motivo de este Acuerdo fue “que por otra parte, las instituciones de crédito autorizadas para actuar como fiduciarias, puedan captar recursos importantes mediante la emisión de certificados de participación inmobiliarios que representen para los beneficiarios exclusivamente el derecho a la utilización y el aprovechamiento de los inmuebles objeto del fideicomiso, sin transmitirles en ningún caso su propiedad, ni crear a su favor derechos reales...”

En el Diario Oficial de 9 de marzo de 1973, como culminación del interés que planteaba el regular este caso especial de fideicomiso, apareció publicada la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que entró en vigor a los 60 días de su publicación y que normó, ya a nivel legislativo, los fideicomisos sobre inmuebles en la zona prohibida para uso de los extranjeros. Así tenemos los siguientes principios:

a) En los términos de la fracción I del Artículo 27 Constitucional y de su Ley Orgánica, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que autorice en cada caso la conveniencia de conceder a las instituciones de crédito, permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras o en la zona de 50 kilómetros a lo largo de las playas del país, siempre que el objeto de la adquisición sea el de per-

mitir la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre ellos, pudiendo emitir para estos fines certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables. (Art. 18 LPIM).

b) La Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá sobre la constitución de los fideicomisos a que se refiere el precepto anterior, considerando los aspectos económicos y sociales que implique la realización de estas operaciones. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras fijará los criterios y procedimientos conforme a los cuales se resolverán estas solicitudes. (Art. 19 LPIM).

c) La duración de los fideicomisos en ningún caso excederá de 30 años. La institución fiduciaria conservará siempre la propiedad de los inmuebles; tendrá la facultad de arrendarlos por plazos no superiores a 10 años, y a la extinción del fideicomiso podrá transmitir la propiedad a personas legalmente capacitadas para adquirirla. El Gobierno Federal se reserva la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de los fines del fideicomiso. (Art. 20 LPIM).

d) Los certificados de participación inmobiliarios que se emitan con base en el fideicomiso, tendrán las siguientes características: a) Representarán para el beneficiario exclusivamente los derechos consignados en los incisos a) y c) del artículo 228-a y en el artículo 228-e de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sin que les otorguen derecho a ninguna parte alícuota en los derechos de propiedad sobre los inmuebles fideicomitados; b) Deberán ser nominativos y no amortizables, y c) Constituirán el derecho de aprovechamiento del inmueble y a los productos líquidos que de dicho inmueble obtenga el fiduciario, en los términos del acto de emisión, así como el derecho al producto neto que resulte de la venta que haga la institución fiduciaria a la persona legalmente capacitada para adquirir el inmueble fideicomitado. (Art. 21 LPIM).

e) No se requerirá permiso de la Secretaría de Gobernación para la adquisición por extranjeros de los derechos derivados del fideicomiso. (Art. 22 LPIM).

f) Estos fideicomisos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. (Art. 23, III LPIM).

3. Interpósita persona o violando la ley. Los fraudes a la ley son sancionados más árdamente por el legislador. Aquí rigen los siguientes preceptos:

a) La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento. (Art. 21 CC).

b) Es simulado el acto en que las partes declaran o confiesan falsamente lo que en realidad no ha pasado o no se ha convenido entre ellas. (Art. 2180 CC).

c) La simulación es absoluta cuando el acto simulado nada tiene de real; es relativa cuando a un acto jurídico se le da una falsa apariencia que oculta su verdadero carácter. (Art. 2181 CC).

d) La simulación absoluta no produce efectos jurídicos. Descubierto el acto real que oculta la simulación relativa, ese acto no será nulo si no hay ley que así lo declare. (Art. 2182).

e) Pueden pedir la nulidad de los actos simulados los terceros perjudicados con la simulación, o el Ministerio Público cuando ésta se cometió en transgresión de la ley o en perjuicio de la hacienda pública. (Art. 2183 CC).

f) Luego que se anule un acto simulado, se restituirá la cosa o derecho a quien pertenezca, con sus frutos e intereses, si los hubiere; pero si la cosa o derecho ha pasado a título oneroso a tercero de buena fe, no habrá lugar a la restitución. También subsistirán los gravámenes impuestos a favor de tercero de buena fe. (Art. 2184 CC).

g) Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres. (Art. 1830 CC).

h) Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulas, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario. (Art. 8 CC), porque la ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa, según lo disponga la ley. (Art. 2225 CC).

i) Las compras hechas en contravención a lo establecido en el Código Civil y en el Artículo 27 Constitucional y en sus leyes reglamentarias serán nulas, ya se hayan realizado directamente o por interpósita persona. (Arts. 2282 CC, 8 LOFI). La declaración de nulidad será hecha por los Tribunales Federales competentes, a petición del Ministerio Público, quien obrará por instrucciones de la Secretaría de Relaciones. En todo caso, se oír al respectivo interesado. (Art. 16 RLOFI).

j) Los Notarios, Cónsules mexicanos, cualquier otro funcionario y los encargados de los Registros Públicos, deberán abstenerse de autorizar o inscribir escrituras u otros instrumentos en que se pretendan transmitir a individuos o sociedades extranjeras el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones en zona prohibida. La pena que se impone a quien incumpla esta disposición es la pérdida de oficio o empleo. (Arts. 1, 3 RLOFI, 4, IV, 54, 85 LNP, 3003, 3004 CC).

k) La inmatriculación de un inmueble por resolución del director del Registro Público, nada prejuzga sobre los derechos de propiedad o posesión que puedan existir en favor de los solicitantes o de terceros. (Art. 3055 CC). La inmatriculación, una vez hecha no podrá modificarse o cancelarse, sino mediante determinación judicial contenida en sentencia irrevocable dictada en juicio en que haya sido parte el director del Registro Público. (Art. 3056 CC).

VIII. ABREVIATURAS Y SIGLAS EMPLEADAS EN EL TRABAJO

Art. = Artículo.

Arts. = Artículos.

CC = Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. Vigente a partir del 1o. de octubre de 1932.

CP = Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal. En vigor a partir del 14 de agosto de 1931.

C. POL. = Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Rige desde el 10. de mayo de 1917.

LFA = Ley Federal de Aguas. Publicada en el Diario Oficial el 11 de enero de 1972.

LFRA = Ley Federal de la Reforma Agraria. Publicada en el Diario Oficial el 16 de abril de 1971.

LGP = Ley General de Población. Vigente.

LGSM = Ley General de Sociedades Mercantiles. Publicada en el Diario Oficial el 4 de agosto de 1934.

LGTOC = Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Publicada en el Diario Oficial el 27 de agosto de 1932.

LNN = Ley de Nacionalidad y Naturalización. Publicada en el Diario Oficial el 20 de enero de 1934.

LOFI = Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General. En vigor a partir del 21 de enero de 1926.

LPIM = Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Publicada en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1973.

RLGP = Reglamento de la Ley General de Población. En vigor.

RLOFI = Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la República. Entró en vigor el 29 de agosto de 1926.

RRNIE = Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Publicado en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1973.

RRPP = Reglamento del Registro Público de la Propiedad. Publicado en el Diario Oficial el 17 de enero de 1979.

México, D. F., 3 de noviembre de 1979.