

**“CONSIDERACIONES SOBRE EL PREVIO PERMISO DE LA  
SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES PARA LA  
CONSTITUCION DE FIDEICOMISOS SOBRE INMUEBLES”**

(Texto de la intervención del Lic. Juan Suayfeta O.,  
en la Reunión Conjunta de Comisiones de Fiduciarios  
de la Asociación Mexicana de Bancos, que tuvo lugar  
en Hacienda de Taboada, San Miguel de Allende, Gtp.,  
el día 16 de marzo de 1984).

La trayectoria que ha recorrido el fideicomiso desde que tocó tierra mexicana, ha sido espectacular, pero sembrada a veces de contradicciones y situaciones que pudiéramos calificar de paradójicas.

Por ejemplo, la ignorancia que aún campea sobre el fideicomiso, a pesar de que llevamos más de medio siglo de practicarlo, aunque parezca desconcertante, lo mismo ha sido causa generadora de su proliferación, que de innumerables obstáculos y limitaciones que han actuado como impedimento para que alcance un desarrollo mayor del que hasta ahora ha logrado. En los medios oficiales a veces se le ha rendido culto, considerándolo como una panacea a través de la cual se pueden y deben resolver todos los problemas, llevándolo a una sobreutilización que algunos califican de anormal y en otras se le ha agredido con limitaciones, cambios en su régimen fiscal, requisitos y obstáculos injustificados y arbitrarios que obstruyen o impiden su realización, es decir, que nos hemos encontrado en ese ámbito, sobre todo en los últimos años, lo mismo con fanáticos impulsores de esta institución jurídica, que con empecinados enemigos interesados en destruirlo, o bien, con quienes por desconocimiento, impericia o capricho, inventan requisitos, trámites o procedimientos que sólo tienen como resultado, impedir o dificultar que las instituciones fiduciarias cumplan eficazmente con la función que les es propia, en la prestación de servicios a través de las operaciones de fideicomiso.

Probablemente, dentro de este último supuesto, debemos colocar la exigencia, en gran parte arbitraria por carecer de fundamentación legal, que obliga a las instituciones fiduciarias a solicitar en todos los casos, permiso a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para recibir inmuebles en fideicomiso, tema éste al que contando con la benevolencia de ustedes, habré de referirme.

Para facilitar el análisis y percibir con mayor claridad las variaciones que ha ido presentando el problema, lo dividiremos en dos etapas: la anterior a la nacionalización o estatificación de la Banca y la que siguió a esa acción del Gobierno.

Empezaremos por tratar de desentrañar la génesis que en el orden social y en el jurídico tuvo la imposición de este requisito; intentaremos ver cuáles son los alcances que conforme a los ordenamientos legales aplicables debió tener y cuáles son los que, indebidamente, a mi juicio, se le han dado en la realidad.

### PRIMEROS ANTECEDENTES

Desde que México nació a la vida independiente, o para ser más precisos, desde que la insurgencia con Morelos a la cabeza, realizaba intentos para hacer independiente a la Nueva España, se manifestó la preocupación, que habría de resultar muchas veces lamentablemente frustrada, de mantener la integridad del territorio nacional; de proteger y salvaguardar la propiedad de las tierras y de las aguas en favor de los mexicanos frente a los intereses del extranjero y de evitar, inspirados en un afán de justicia social, la concentración de la propiedad de la tierra en unas cuantas manos.

Es así como a lo largo del siglo pasado y a través de diversos intentos legislativos, incluyendo algunos ordenamientos constitucionales de los que en ese lapso se sucedieron, se trató de limitar la propiedad de las tierras, aguas y sus accesiones que podría ser detenida por los extranjeros; aunque también es cierto, que hubo etapas en que las facilidades que nuestras leyes daban a los extranjeros para adquirir tierras en México, llegaron al grado de considerar como mexicanos a aquellos que adquirieran bienes raíces en la República Mexicana, siempre que no manifestaran su decisión de conservar su nacionalidad (Ley de Extranjería y Naturalización de 1886).

### LA REVOLUCION

Después del movimiento revolucionario de 1910, que tuvo como principal detonante el problema de la tenencia de la tierra, el Congreso Constituyente de 1917, convocado por Venustiano Carranza, consagró en el Artículo 27 de nuestra Carta Magna, lo que según se dijo por el propio Congreso, había sido el anhelo que, en lo que se refiere a la propiedad de la tierra, había agitado la conciencia de la Revolución.

En efecto, en dicho precepto se establecieron los principios fundamentales que habrían de regir la propiedad de la tierra y es en sus fracciones I, IV y V, donde se regulan los aspectos que tienen relación con nuestro tema y cuyo texto dice a la letra:

- 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 cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.
- IV Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión, o los de los estados, fijarán en cada caso.
- V Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo”.

Es necesario admitir que pese a que nuestra constitución en sus sesenta y siete años de vida, ha sido parchada y remendada tantas veces en muchos de sus preceptos, incluyendo el Artículo 27,

labor de sastrería en la que nuestros legisladores no siempre han estado afortunados, sin embargo, la parte que he transcrito de su texto, no ha sufrido alteración alguna hasta la fecha y por lo que a nuestro problema atañe, podemos destacar de esos preceptos, las siguientes afirmaciones:

1º—Que sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho a adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones.

Considero necesario llamar su atención en el hecho de que, al aludir el precepto al derecho que los mexicanos tienen para adquirir ese dominio, ya se trate de personas físicas o sociedades, la constitución no establece ningún requisito, condición o permiso previos para su ejercicio, ni deja al arbitrio de ninguna autoridad el conceder autorización para tal efecto.

2º—Que el Estado también podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, respecto de inmuebles fuera de la llamada "zona prohibida", siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como mexicanos y en no invocar la protección de su Gobierno en lo que atañe a los bienes cuya adquisición pretendan.

Es oportuno que adelantemos aquí una conclusión a la que es necesario llegar en cuanto fija el alcance que tienen la prohibición constitucional no absoluta, sino relativa, que imposibilita a los extranjeros para adquirir el dominio sobre tierras y aguas en el territorio nacional sin el previo convenio con la Secretaría de Relaciones y la prohibición esa sí, absoluta, para que lo hagan en la llamada "zona prohibida" y esa conclusión consiste en que la ley fundamental, al hablar, en esa parte de su texto, de tierras y aguas, se refiere exclusivamente a bienes rústicos, no a inmuebles urbanos, conclusión que se desprende de las siguientes premisas:

- a) La razón de ser del Artículo 27 constitucional, fue convertir en Ley el pensamiento y propósitos de la Revolución, exclusivamente en lo que se refería a la *propiedad agraria*, sin hacerlo extensivo a inmuebles urbanos.
- b) Los debates de los constituyentes así lo confirman, pues al discutir el proyecto presentado para la redacción del pre-

cepto, lo que tuvieron fundamentalmente en cuenta en todo momento, fue el régimen a que debería sujetarse esa propiedad agraria y la riqueza del subsuelo.

- c) Entre las acepciones que los diccionarios, incluyendo el de la Real Academia y la enciclopedia Espasa Calpe, le atribuyen al vocablo *tierra*, la única que encaja en el uso que le dio el constituyente, es la que lo define como "terreno dedicado al cultivo o propio para ello".
- d) También en el lenguaje común, siempre que nos referimos a tierras, aludimos a terrenos rústicos o de utilización agrícola, nunca a propiedades urbanas.
- e) Cuando el precepto constitucional que estamos analizando quiere referirse a todo tipo de inmuebles, los llama "bienes raíces" y cuando pretende aludir a propiedades urbanas, así las denomina expresamente.
- f) Con el decreto, de vigencia transitoria, que el ejecutivo de la unión dictó, de 29 de junio de 1944, estableció en su Artículo 1º, que los extranjeros y las sociedades que pudieran tener socios extranjeros requerirían permiso para adquirir bienes raíces ya fueran urbanos o rústicos, cualquiera que fuera la finalidad a que se dedicaran (inciso c) y que también lo requerirían para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones a que se refiere la fracción I del Artículo 27 constitucional (inciso d). Esa distinción que hizo el Ejecutivo en ese decreto, implica el reconocimiento de que las tierras a que se refiere la fracción I del 27, son solamente los bienes dedicados a fines agrícolas y no a los bienes inmuebles en general.

3º—De las sociedades mexicanas sólo a las mercantiles, por acciones se les prohíbe adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, pero únicamente las rústicas, es decir que tienen derecho a adquirir toda clase de bienes raíces con tal de que no sean rústicos, y no se establece ninguna condición, requisito, permiso o renuncia previas ni ante la Secretaría de Relaciones ni ante ninguna otra autoridad para el ejercicio de ese derecho.

4º.—Es cierto que la fracción V del Artículo 27 prohíbe a los bancos adquirir otros bienes raíces (aquí sí habla de bienes raíces en general, no nada más de tierras) que no sean los enteramente necesarios para su objeto directo, pero esta prohibición no tiene relación alguna con el problema de la extranjería, ni con el deseo del estado de proteger la integridad nacional frente a los intereses extranjeros, sino al propósito de evitar el acaparamiento de la propiedad inmobiliaria y la posibilidad de que los bancos destinen los fondos que captan del público a la especulación con bienes raíces, lo cual ya no sería propio de su objeto. Esta prohibición parece más bien obedecer, entre otras, a las mismas razones económicas y sociales que se tuvieron para la desamortización de los llamados bienes de manos muertas, en la época de la Reforma, pero en esta materia, ninguna ingerencia tiene legalmente la Secretaría de Relaciones Exteriores, ni existe ninguna razón para que se le diera.

La intervención que se da a dicha dependencia es clara, limitada, concreta y precisa y en ninguna parte del ordenamiento se encuentra disposición alguna en función de la cual también las sociedades mexicanas tengan que solicitarle permiso a la Secretaría de Relaciones para adquirir inmuebles.

Existe pues, una absoluta discrepancia entre lo establecido por la Constitución y la suma de facultades que se ha agregado la tantas veces mencionada dependencia.

En el siguiente cuadro, pretendo hacer más gráfica mi aseveración:

CONDICIONES QUE DEBEN DARSE PARA QUE EXISTA LA OBLIGACION DE PEDIR PERMISO A LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, PARA LA ADQUISICION DE INMUEBLES

CONFORME AL ARTICULO  
27 CONSTITUCIONAL

SEGUN LA SECRETARIA  
DE RELACIONES  
EXTERIORES

a) *que lo que se adquiere sea:*

Tierras, aguas y sus accesio-  
nes (bienes rústicos)

Cualquier inmueble incluyendo  
los urbanos.

b) *que la adquisición consista en:*

El dominio directo

Cualquier tipo de adquisición,  
incluyendo fideicomisos.

c) *que quienes adquieran sean:*

Extranjeros

Personas Físicas  
Sociedades

Los extranjeros y todas las so-  
ciedades aun cuando sean me-  
xicanas, incluyendo las institu-  
ciones fiduciarias.

Podemos así afirmar que toda disposición emanada del poder legislativo ordinario o del ejecutivo y en general cualquier acto de autoridad que condicionen, limiten o supediten a permiso previo de la Secretaría de Relaciones el derecho de una sociedad mexicana, cualquiera que sea su objeto, a adquirir inmuebles urbanos, carece de base en nuestra Ley Fundamental y consecuentemente, es violatoria de las garantías constitucionales.

Pero mayormente violatorio es el hecho de someter a tal condición la constitución de un fideicomiso sobre inmuebles, ya que en la transmisión que se hace de un bien a la institución fiduciaria, si es que nos adherimos a la tesis que sostiene que en el fideicomiso hay transmisión, ya sea que le llamemos titularidad, propiedad fiduciaria o con cualquier otro calificativo al derecho que asume la fiduciaria, respecto al bien fideicomitado, éste no es de ninguna manera el dominio directo a que se refiere la constitución y la fiduciaria, en todo caso, no adquiere para sí, no se convierte en propietaria en el sentido tradicional en que se entiende el concepto de propiedad, lo que adquiere es sólo la suma de facultades estrictamente necesarias para permitirle cumplir con los fines del fideicomiso, en beneficio del fideicomisario; no puede disponer del bien conforme a su libre albedrío, por lo que no puede decirse que tenga dominio directo sobre el mismo. Esto resulta aún más cierto conforme a la otra tesis sostenida por algunos estudiosos, de la cual sé que hay aquí inteligentes y dignos representantes, aunque el que les habla confiese que no la comparte, en el sentido de que el fideicomiso no tiene ninguna relación con la propiedad sino que es sólo un gravamen.

Pero además, aun cuando nuestro celo nacionalista nos llevara al extremo de sostener que toda exigencia que implique protección a los intereses nacionales tiene validez y justificación a pesar de que se violen disposiciones legales, el imponer a la fiduciaria la obligación de solicitar permiso previo a la Secretaría de Relaciones para recibir un inmueble en fideicomiso carece de sentido, pues eso no protege de ninguna manera el interés de la nación en caso de que ocurra un acto que dé lugar a una reclamación internacional, respecto al bien fideicomitado, ya que en ese supuesto, el conflicto no se tendría con la fiduciaria, en cuanto no sería ella la reclamante, puesto que sus intereses económicos no serían los que resultarían afectados y mucho menos los de sus socios, sino en todo caso, los

del fideicomisario, el cual no habría sido parte en el convenio con la Secretaría y por lo tanto, éste no podría producir efectos en su contra, esto es, no podría "pararle perjuicio", como dicen los procesalistas.

## LEY ORGANICA

En diciembre de 1935, casi nueve años después de haberse promulgado la constitución de 1917, se emitió la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27, con la que nuestra legislación empieza a desbordarse del cauce de la Constitución, pues en el primero de sus artículos, no solamente prohíbe a los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en la zona prohibida como lo hace la constitución, sino que, además, les prohíbe ser socios de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio; y no sólo eso, sino que, además para que formen parte de sociedades mexicanas que puedan adquirir tierras en cualquier otra parte del territorio nacional, les obliga a solicitar permiso de la Secretaría de Relaciones, previo el convenio a que se refiere la fracción I del Artículo 27 de la Constitución.

## REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA

El Reglamento de dicha Ley Orgánica, se produjo unas semanas después de que ésta inició su vigencia, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de marzo de 1926. En ese reglamento aparte de la exigencia para que las sociedades aun cuando sean mexicanas, tengan que solicitar permiso de Relaciones, para adquirir el dominio sobre tierras y aguas, no importando que éstas estén fuera de zona prohibida, agrega la exigencia de que para que pueda constituirse una sociedad mexicana, deba también solicitarse permiso a dicha dependencia.

Lo anterior significa que la Ley Orgánica fue más allá del precepto constitucional y por su parte, la ley reglamentaria de la primera se excedió de lo dispuesto por la Ley Orgánica, lo cual compromete la legitimidad de estos ordenamientos que caen en tales

excesos, pues es no sólo de explorado derecho, sino de lógica elemental, que una Ley Orgánica o Reglamentaria no puede alterar, modificar o imprimir mayores o distintos alcances a la Ley que reglamenta, menos aún cuando se trata de la Ley fundamental.

### *ESTADO DE EMERGENCIA*

La situación antes apuntada fué la que prevaleció hasta el día 29 de junio de 1944 en que estando suspendidas las garantías individuales por el estado de guerra en que se encontraba el país, el Ejecutivo de la Unión promulgó con fecha 27 de junio de 1944 y publicó en el Diario Oficial del 7 de julio siguiente, un decreto que según expresión literal del rubro que se utilizó al publicarlo, "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".

Me permito hacer énfasis en que, como el propio decreto lo expresa, su promulgación obedeció a un estado de emergencia, a una situación transitoria provocada por el estado de guerra en que estaba colocado el país y a la necesidad de evitar en esa situación, problemas por reclamaciones internacionales; es decir, se emitió y así lo dice textualmente, para que tuviera vigencia únicamente mientras permaneciera en vigor la suspensión de garantías que se había decretado antes, el 1º de junio de 1942.

En este decreto, aunque con carácter transitorio como se ha dicho, se estableció que los extranjeros y las sociedades mexicanas que tuvieran o pudieran tener socios extranjeros, sólo podrían adquirir determinados bienes previo permiso que en cada caso otorgara la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Amerita especial encomio que el autor del decreto tuvo la atinencia de reconocer, que tratándose de adquisiciones en fideicomiso, sólo se requeriría el permiso cuando el fideicomisario fuera extranjero o una sociedad mexicana sin cláusula de exclusión de extranjeros, lo que significa, por exclusión, que cuando el fideicomisario fuera mexicano o una sociedad que no admitiera extranjeros, no habría la obligación de solicitar tal permiso.

Tal conclusión resulta obvia con la sola lectura del Artículo 1º de dicho decreto que dice a la letra:

“ARTICULO PRIMERO.—Durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretada el 1º de junio de 1942, los *extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros*, sólo podrán mediante permiso que previamente y en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores:

- a) Adquirir negociaciones o empresas, o el control de ellas, de las existentes en el país que se dediquen a cualquier actividad industrial, agrícola, ganadera, forestal, de compraventa o de explotación con cualquier fin, de bienes inmuebles, rústicos o urbanos o de fraccionamiento y urbanización de dichos inmuebles.
- b) Adquirir bienes inmuebles destinados a alguna de las actividades a que se refiere 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 accesiones 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 el que el fideicomisario sea alguna de las personas a que se refiere el primer párrafo*”.

La existencia de este decreto sería un mero hecho del pasado que no nos interesaría más que como una mera referencia histórica sin mayor trascendencia, si efectivamente hubiera tenido sólo una vigencia transitoria, es decir, durante el estado de emergencia para el cual se emitió.

Tampoco tendríamos mayor objeción al contenido y aplicación de dicho decreto, aun cuando rebasara los límites constitucionales, ya que tenía la justificación de haber sido emitido para regir durante un periodo transitorio y excepcional en que estaban suspendidas las garantías individuales, esto es, ante un estado de emergencia; inclusive se pudo tolerar, y de hecho se toleró, que a pesar de que el precepto es muy claro, en el sentido de que cuando los fideicomisarios son mexicanos o sociedades con cláusulas de exclusión de extranjeros, no existía obligación alguna de solicitar permiso, la Secretaría de Relaciones lo exigiera en todos los casos.

Lo que sí no tiene justificación alguna y no es admisible en un sistema que se precie de estar sustentado en un régimen de derecho es que, después de casi cuarenta años de haberse levantado la suspensión de garantías, por haber terminado el estado de emergencia, todavía se sigan aplicando las disposiciones contenidas en dicho decreto hasta en los casos que dicho ordenamiento excluía expresamente. es decir, que ya sin ninguna justificación de hecho ni legal se continúen vulnerando las garantías que consagra nuestra Carta Fundamental y tal proceder pretenda justificarse esgrimiendo el pretexto de que el Artículo 6º del decreto publicado el 1º de octubre de 1945, que levantó el estado de suspensión de garantías, dispuso que se ratificaban con el carácter de leyes, las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante la emergencia y relacionadas con la intervención del estado en la vida económica, quedando encomendado su cumplimiento a la dependencia federal competente, en los términos establecidos por la Ley de Secretarías de Estado.

Es así como la Secretaría de Relaciones no sólo ha sostenido la aplicabilidad del citado decreto de emergencia en distintos acuerdos, resoluciones de consultas y circulares dirigidas a otras autoridades administrativas y a los notarios, sino que lo ha seguido aplicando al exigir los permisos en todos los casos, incluyendo en ellos la constitución de fideicomisos en los que intervienen como fideicomisarios personas físicas mexicanas o sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros, casos que están expresamente sustraídos al decreto.

La citada dependencia estuvo y está actuando en lo que este aspecto se refiere, al margen de la legalidad, pues el orden constitucional puede ser roto transitoriamente, en estados temporales de

emergencia en que la seguridad del país lo hace necesario, ello es permisible en cualquier país sujeto a un régimen constitucional como el nuestro, pero ningún poder, así se trate del legislativo, puede disponer que ese orden permanezca roto indefinidamente. Por otra parte, no es cierto, o cuando menos es discutible, que este hecho de exigir permisos para la constitución de fideicomisos, tenga relación directa con la intervención del estado en la vida económica, a que se refiere el Artículo 6º del decreto que levantó la suspensión de garantías, pero que prorrogó la vigencia de las disposiciones que habían sido dictadas durante el período de suspensión.

Siento la necesidad de recalcar, que no estamos solos en la adhesión al criterio antes expuesto, Rodolfo Batiza, que es quizá de los autores que más dedicación han puesto en el estudio de esta figura, en su libro "El Fideicomiso" (editorial Porrúa 1980), ha sostenido la ilegalidad de la exigencia de obtener permiso de Relaciones para la constitución de fideicomisos sobre inmuebles y, para reforzar su punto de vista, cita un dictamen que el Lic. F. Jorge Gaxiola, emitió en octubre de 1950, en el que sostiene la inconstitucionalidad de la aplicación del decreto de 29 de junio de 1944, por no estar ya en vigor, así como de las circulares y acuerdos de la Secretaría de Relaciones que sostienen su aplicabilidad. Cita también Batiza, una comunicación que la Barra Mexicana de Abogados, dirigió al Presidente de la República y a diversos secretarios de estado, incluyendo al de Relaciones Exteriores el 14 de febrero de 1956, pidiéndoles el restablecimiento de la vigencia plena de las garantías individuales reconocidas por la constitución, en vista de que hacía ya muchos años (once para entonces) de que habían cesado las circunstancias de extrema gravedad, grave peligro o conflicto para la nación, que habían obligado al remedio excepcional de la suspensión y restricción de ciertos derechos individuales.

Se preguntará por qué, si durante más de cuarenta años las instituciones fiduciarias han venido sufriendo esa exigencia ilegal, toleraron resignadamente esa situación, las razones son de todos conocidas:

En primer lugar, a pesar de la evidente improcedencia del requisito, un gran número de los señores notarios no estaban dispuestos, ni lo están todavía, a autorizar las escrituras, ni los registradores a efectuar la inscripción de las mismas, si no se obtiene antes

permiso, pues a pesar de que la mayoría de ellos compartían la opinión de que era improcedente la exigencia, no podía exigírseles que se expusieran a las sanciones con que estaban amenazados. En segundo lugar, el haberse opuesto mediante la interposición de los recursos que la Ley concede, aun cuando a la postre se obtuviera resolución favorable, hubiera significado para las instituciones pérdida de tiempo, de gastos y de esfuerzo humano y habría provocado ansiedades que posteriormente hubieran dificultado más la celebración de las operaciones; es así que prefirieron plegarse a la exigencia, aun cuando fuera improcedente y a pesar de que en esos años a habido períodos en que algunos funcionarios involucrados en el trámite, considerando que la concesión de los permisos quedaba a la absoluta discreción o a su más absoluto arbitrio han impuesto con frecuencia requisitos, condiciones y exigencias caprichosas, arbitrarias, injustificadas e ilógicas que han obstaculizado y a veces definitivamente impedido, sin razón, la oportuna celebración de las operaciones de fideicomiso, estorbando de esa manera, la prestación de un servicio público a cargo de las instituciones fiduciarias, que ha demostrado ser necesario, útil y eficaz a la colectividad.

### LA NUEVA SITUACION

Hasta aquí, la historia vivida respecto a los permisos de la Secretaría de Relaciones hasta el 1° de septiembre de 1982, en que fue nacionalizada o estatificada, como algunos prefieren decir, la banca privada. A partir de esa fecha y como consecuencia de tal estatificación, el estado mexicano reasumió la obligación de prestar el servicio público de banca y crédito, dentro del cual, conforme a nuestro sistema legal están comprendidos los servicios fiduciarios.

Las que fueran instituciones de crédito privadas, constituidas en la forma de sociedades mercantiles anónimas, reguladas en cuanto a su estructura corporativa por la Ley General de Sociedades Mercantiles, pasaron a ser dependencias de la Administración Pública Federal, dejaron de ser Sociedades Anónimas Mercantiles, reguladas

por aquella Ley y pasaron a convertirse en Sociedades Nacionales de Crédito, denominadas así y reguladas, por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, creándose así como dice el Lic. Francisco Borja Martínez, actual Subdirector General del Banco de México, nuevas personas de derecho público.<sup>1</sup>

Ahora bien, si la exigencia del previo permiso para constituir fideicomisos sobre inmuebles carecía de fundamento legal antes de la llamada estatificación bancaria, después de que ocurrió esta acción gubernamental, tal exigencia no solamente resulta ilegal, impropcedente y privada de sentido común, sino que cae dentro de los límites del absurdo, pues resulta que la adquisición en fideicomiso, si es que la hay, ahora la lleva a cabo el Estado a través de dependencias de la Administración Pública como son actualmente las Sociedades Nacionales de Crédito y mantener en vigor la exigencia del requisito, significa exigir que una dependencia de la Administración Pública sin ninguna justificación ni base legal tenga que pedirle permiso a otra dependencia para recibir un bien en fideicomiso, es decir, que el Estado tenga que solicitarse a sí mismo permiso, para prestar un servicio que está a su cargo

Pero lo que resulta todavía más inadmisibile, es que el Estado tenga que convenir con él mismo en considerarse mexicano respecto del bien que se fideicomite. Por muy considerados y prudentes que nos propongamos ser, no puede resultar benigno el juicio que nos formemos sobre la cordura de quien piense que en algún momento el Estado Mexicano o una de sus dependencias pueden ser extranjeros.

Es cierto que hay muchos casos en que para que una dependencia del Estado tome una determinación o realice un acto, la Ley le exige consultar o pedir autorización a otra dependencia a la que la propia Ley le da ingerencia o intervención expresa en el asunto de que se trate, pero no es este el caso, pues la adquisición no la lleva a cabo un extranjero, único supuesto en que constitucionalmente la Secretaría de Relaciones Exteriores tendría ingerencia, sino el Estado Mexicano, una dependencia de la Administración Pública que,

---

1. En el prólogo al libro "Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito".—Ignacio Soto Sobreyra y Silva.—México 1983.

como hemos dicho antes, no puede ser sino mexicana, mexicanísima por antonomasia y que a pesar de que puede tener varios socios, éstos forzosamente tienen que ser también mexicanos como lo dispone el Artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, cuando dice: "en ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de estas sociedades, personas físicas o morales, extranjeras, ni sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión absoluta de extranjeros".

Como se ve, la Secretaría de Relaciones Exteriores no tiene ninguna ingerencia ni razón para intervenir en la adquisición por las instituciones fiduciarias de inmuebles ubicados en la República Mexicana, cualquiera que sea su ubicación o naturaleza; al mantener esta exigencia dicha Secretaría respecto a las Sociedades Nacionales de Crédito, está yendo más allá de las atribuciones que le concede el Artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su fracción V, pues conforme a dicha disposición, le corresponde entre otros asuntos, conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de tierras, aguas y accesiones en la República Mexicana, o para invertir o participar en *Sociedades Civiles o Mercantiles*, así como conceder permiso para la constiución de éstas, o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos; pero las actuales Sociedades Nacionales de Crédito no son Sociedades Civiles, como tampoco son Sociedades Mercantiles, en cuanto no están comprendidas en la Ley General de Sociedades Mercantiles, ni es ésta la que las regula, son como hemos dicho ya, nuevas personas de derecho público y por lo tanto, no están dentro del supuesto a que se refiere dicha disposición; en consecuencia, están en libertad de adquirir toda clase de bienes que les sean permitidos por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y por la Ley General de Instituciones de Crédito de Organizaciones Auxiliares, sin que tengan por qué someterse al permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

SEÑORES: Hasta aquí las muy someras consideraciones teóricas sobre el problema, pero es necesario que meditemos también sobre cuál debe ser nuestra actitud con vistas a resolverlo, pues en las actuales circunstancias en que las instituciones fiduciarias constituyen dependencias del poder público, quienes en ellas laboramos, tenemos no ya el derecho sino la obligación de no utilizar ni con-

sentir prácticas o procedimientos que estorben, dificulten, retrasen o impidan la prestación oportuna de un servicio público que es a cargo del propio Estado, cuando no hay ninguna razón legal que lo justifique, lo que además pondría en tela de juicio el profesionalismo de las instituciones fiduciarias.<sup>2</sup>

En la situación legal apuntada y dado que muchas gestiones en lo particular han fracasado, es necesario obtener que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como cabeza de sector de la Banca, intervenga para que la Secretaría de Relaciones Exteriores prescinda ya de exigir la tramitación de permisos para la constitución de fideicomisos sobre inmuebles.

En caso de que a pesar de lo que la Constitución dispone al respecto, se considerará que debe establecerse alguna limitación en lo que se refiere a fideicomisos en los que los fideicomisarios sean extranjeros o sociedades sin cláusula de exclusión de extranjeros, baste con que se exija que las instituciones fiduciarias y los notarios, cuiden de insertar en esos casos, en la escritura en la que se constituya el fideicomiso, una cláusula en la que el fideicomisario convenga lo que se establece en la fracción I del Artículo 27 constitucional, por lo que se refiere a los derechos que adquiere como tal fideicomisario. Podría establecerse que el cumplimiento de esta exigencia deba ser vigilado también por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

---

2 Con posterioridad a la fecha en que el autor presentó este trabajo, se emitió el decreto presidencial del 7 de agosto de 1964, publicado en el Diario Oficial del día siguiente, con el que se busca la simplificación administrativa en el sector público, y que obliga a suprimir trámites como el que es materia de esta exposición, que no sólo es innecesaria, sino legalmente improcedente.