



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

ALEJANDRO CASILLAS JIMÉNEZ ROMO

ANÁLISIS DE LA ZONA RESTRINGIDA EN MÉXICO Y SU UTILIDAD

**Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86**

Zapopan, Jalisco, Mayo de 2022.

Dedicatoria

A mis familiares y amigos

ÍNDICE

ANÁLISIS DE LA ZONA RESTRINGIDA EN MÉXICO Y SU UTILIDAD

CAPÍTULO I	3
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ZONA RESTRINGIDA	3
1.- Introducción	3
1.1. La Colonia.....	4
1.2.- La causa Independentista	6
1.3.- El imperio de Agustín de Iturbide.....	10
1.4.- La independencia de Texas	11
1.5.- El Tratado Guadalupe Hidalgo.....	13
1.6.- Tratado de la Mesilla.....	15
1.7.- Tratado McLane-Ocampo	16
1.8.- La Isla de la Pasión.....	17
1.9.- El caso del Chamizal.....	19
2.- La intervención francesa.....	21
2.1.- Proceso del México Independiente.	23
2.2.- Antecedentes de la Legislación.....	23
2.3.- El Congreso Constituyente.....	25
2.4 Evolución de la fracción primera del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	27
CAPÍTULO II	34
LEGISLACIÓN APLICABLE A LA ZONA RESTRINGIDA EN MÉXICO	34
2.1.- Introducción	34
2.2.- Derechos Fundamentales	35
2.3.- ¿Quiénes Son Considerados Extranjeros?	37
2.4.- Personas Morales Extranjeras.....	42
2.5.- Fracción Primera del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	43
2.6.- Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de marzo de 1998	47
2.7.- El Fideicomiso.....	48
2.8.- Uso Residencial y Actividades no Residenciales	53
2.9.- Sociedades con Cláusula de Admisión de Extranjeros.....	54
3.- Registro Nacional de Inversión Extranjera	56
3.1.- Importancia de la Inversión Extranjera.	56
CAPÍTULO III	58
FIDEICOMISO DE ZONA RESTRINGIDA	58
3. Breve Introducción al Fideicomiso de Zona Restringida	59
3.1. Elementos del Fideicomiso	62

3.2. Partes del Fideicomiso	63
3.3. Patrimonio del Fideicomiso	65
3.4. Obligaciones del Fiduciario	66
3.5. Honorarios del Fiduciario.....	68
3.6. Propósito del Fideicomiso de Zona Restringida	69
3.7. Permiso para la Constitución del Fideicomiso de Zona Restringida ...	71
3.8. Cuestiones Especiales del Fideicomiso de Zona Restringida	75
3.9. Costos del Proceso de Constitución del Fideicomiso de Zona Restringida	76
4. Registro Nacional de Inversiones Extranjeras	78
CAPÍTULO IV	80
PROBLEMÁTICA EN LA ACTUALIDAD	80
4.- Introducción	80
4.1.- Diferencia entre Dominio Directo, Derechos Reales y Derechos Personales	80
4.2.- Permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores	85
4.3.- Requisitos Especiales para la Constitución de Fideicomisos	88
4.4.- Compromiso de Inversión.....	89
4.5.- Centralización	91
4.6.- Ineficiencia de los Plazos.....	96
CAPITULO V	99
PROPUESTA DE REFORMA	99
5. Propuesta.....	99
CONCLUSIONES	104
BIBLIOGRAFÍA	113

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ZONA RESTRINGIDA

If you want to be a good archeologist,
you gotta get out of the library.

- Indiana Jones-

1.- Introducción

Los sucesos históricos y jurídicos que envuelven la figura de la Zona Restringida han cambiado considerablemente con el paso del tiempo, esto se debe a los cambios económicos, sociales y políticos que forman parte de nuestro día a día. Podemos darnos cuenta fácilmente que una de las tantas características, de las que lamentablemente gozan nuestras instituciones jurídicas y leyes, es la inestabilidad.

México es un país lleno de historia, cultura y tradiciones, pero para lograr ser lo que tanto nos caracteriza hoy en día, hemos tenido que pasar por numerosos sucesos históricos, dentro de los cuales muchos han sido buenos y muchos lastimosamente, han sido en perjuicio de nuestra nación. No existe persona alguna, civilización o país en nuestro mundo, que se haya desarrollado sólo con logros y acontecimientos positivos, todos en algún momento de su historia han aprendido de sus derrotas y errores para lograr desarrollarse óptimamente.

El ser humano está compuesto por un pasado, por vivir en el presente y visualizar un posible futuro, por lo que podemos deducir sencillamente que siempre será interesante y sensato, recordar nuestro pasado, ya que esto nos ayudará a poder comprender el presente y prever un posible futuro.

A lo largo de este primer capítulo, “Antecedentes Históricos de la Zona Restringida”, analizaremos etapas históricas y algunos de los acontecimientos más significativos que durante la historia de nuestro país, nos han dejado alguna marca. He tomado la decisión de abarcar el periodo de la historia que comprende entre los siglos XVIII y XX, para vislumbrar como ha sido la evolución de México y que antecedentes han sido los más relevantes para influir en el tema central de la presente tesis.

Dichos sucesos, eventualmente nos han forzado a establecer ciertas regulaciones en relación a las prohibiciones de los extranjeros para adquirir el dominio directo de la propiedad, dentro de una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta a lo largo de las costas. Será muy importante identificar cómo cada uno de estos eventos cuenta con particularidades y características que lo hace diferente a cada uno de los demás, pero en un punto medular y psicológico, han influido en la formalización de lo que hoy en día llamamos la “Zona Restringida”.

1.1. La Colonia

Todo comenzaría con las interminables batallas entre el Imperio Azteca y los españoles, hasta que ya no podía derramarse más sangre y vidas inocentes, la ciudad de Tenochtitlan fue tomada en el año 1521, así se lo hizo saber Hernán Cortes en su tercera carta al Rey Carlos I de España y V del Sacro Imperio Romano Germánico¹.

Durante los siglos en los que México se encontraba bajo el dominio y soberanía de la potencia española, existieron distintas formas y documentos que tuvieron vigor durante la conquista. Poco tiempo después de que fuera consumada

¹ ...” En aquel día se mataron y prendieron más de cuarenta mil ánimas; y era tanta la grito y lloro de niños y mujeres que no había persona a quién no quebrantase el corazón e ya nosotros teníamos más que hacer en estorbar a nuestros amigos que no matasen e hiciesen tanta crueldad, que no en pelear contra los indios”. SCHLARMAN Joseph H.L., *México Tierra de Volcanes*, Porrúa, Undécima Edición, México, 1978, p. 80.

la conquista española, se expidió la “Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias” mandadas a imprimir y publicar por su majestad Católica de Rey Don Carlos II. Dentro de las cuales su Libro tercero, Título Primero, hacían constar que, por donación de la Santa Sede Apostólica, los españoles eran dueños de las indias occidentales, incluyendo sus islas y tierras, y que es su constante voluntad que estas siempre permanezcan unidas a la Corona de Castilla².

En los inicios del dominio español, fueron instaladas las Reales Audiencias, quienes estarían encargadas de gobernar en la Nueva España, la primera de ellas estuvo a cargo de Nuño de Beltrán en 1528. Al darse cuenta de que esto no era eficiente, se instalaría el famoso “Virreinato” que perduraría durante casi 3 siglos y su finalidad era lograr el crecimiento y desarrollo de las colonias³.

Los virreyes representaban a la persona del Rey en las colonias, eran presidentes de las audiencias y aunque no tenían voto, si conservaban facultades para firmar todas las sentencias. Dichas audiencias eran un contrapeso que confrontaba el poder que tenía el Virrey y para una mayor organización, las colonias de menor importancia tenían gobernadores sin el título de virreyes⁴.

En el año 1556 se dictaría una instrucción, en la que les reconoce el derecho a los indios sobre la propiedad de los bienes que tienen en su posesión. Además, se les reconocieron derechos como lo es el de emigración, domicilio, comercio y formarse en la religión católica. Dichos derechos mencionados, fueron

² Ley Primera. Que las indias occidentales estén siempre unidas a la Corona de Castillas y no se puedan enajenar. Por donación de la santa Sede apostólica y otros justos y legítimos títulos, somos señor de las Indias Occidentales, Islas y Tierra firme del mar Océano, descubiertas y por descubrir, y es tan incorporadas en nuestra real corona de Castilla. Y porque es nuestra voluntad, y lo hemos prometido; y jurado qué siempre permanezcan, unidas para su mayor perpetuidad y firmeza, prohibimos la enajenación de ellas. Y mandarnos que en ningún tiempo puedan ser separadas. *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, Roix, Madrid, 1841, p. 2, consultada el 27 de julio de 2020.

³ CALZADA PADRÓN Feliciano, *Derecho Constitucional*, Harla, México, 1990, p. 42.

⁴ GONZÁLEZ FLORES Enrique, *Manual de Derecho Constitucional*, Librería de Manuel Porrúa, México, 1958, pp. 24 – 25.

decretados por el Rey Carlos V y coincidían con las posturas que anteriormente había expresado Francisco de Vitoria⁵.

Los españoles soñaban con tener el dominio de dos territorios a la vez, uno en cada polo de lo que era considerado el mundo en aquellos siglos. Sin embargo, con el paso del tiempo era muy evidente como los pueblos que fueron dominados por alguna potencia mundial, comenzaban a levantarse en armas por su libertad y soberanía. Y siguiendo los mismos pasos, afortunadamente no fue muy tarde para que México se afrontara a sí mismo y comenzara a planear sus estrategias independentistas.

1.2.- La causa Independentista

Uno de los acontecimientos que cambiaron el rumbo de la Nueva España fueron las Reformas Borbónicas del siglo XVIII, establecidas por el Rey Carlos III, de las cuales su fin era controlar por completo la vida colonial. Para la mala suerte de los españoles, su imperfecta administración de la Nueva España y las ideas ambiciosas del Marqués de Branciforte en 1764, trajeron como resultado la decadencia política de la Nueva España, la cual culminaría con el inicio independentista de nuestro país⁶.

Posteriormente en la primicia del Siglo XIX, después de ser descubiertos, Allende y Juan Aldama partieron de San Miguel para Dolores. Encontrándose en ese lugar, un domingo cualquiera irrumpieron a las dos de la mañana en casa de Hidalgo, quien les ofreció amablemente una taza de chocolate y mientras se vestía les dijo; “caballeros estamos perdidos. No hay más recurso que ir a coger gachupines”⁷. El hecho de que los descubrieran no dejó a Miguel Hidalgo otra

⁵ GATT CORONA Guillermo A. *El Derecho Contemporáneo de Guerra Reflexiones desde el Pensamiento de Francisco de Vitoria*, ITESO, Primera Edición, Guadalajara, 2013, pp. 277 – 279.

⁶ MOLINA Sandra, ROSAS Alejandro, *Erase una vez en México*, Planeta Mexicana, 2018, Ciudad de México, pp. 223- 224.

⁷ SCHLARMAN Joseph H.L., *México Tierra de Volcanes*, Porrúa, Undécima Edición, México, 1978, pp. 214- 215.

opción más, que levantarse en armas en busca de la libertad. Esto ocurrió el 15 de septiembre de 1810⁸, adelantándose a la fecha que se tenía prevista para el levantamiento del día primero de octubre de 1810. Poco a poco de esta manera fueron surgiendo las guerrillas en diversas partes del territorio, y consecuentemente se iban sumando cada vez más personas a la causa independentista. De una manera sorprendente, la clase media y alta que se encontraba relativamente cómoda con las vidas que llevaban en la Nueva España, comenzaron a creer y apoyar al movimiento que, en un futuro no tan lejano, nos traería libertad y soberanía.

Poco tiempo después José María Morelos, convocó a un congreso, instalada en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, integrado por seis diputados designados por Morelos. En dicha sesión se dio lectura a los 23 puntos que patrióticamente conocemos como “Sentimientos de la Nación”⁹ siendo estos algunos de los siguientes;

- I. La América es libre e independiente de España y de otra nación.
- II. La religión católica es la única, sin tolerancia de otra.
- III. La soberanía dimana directamente del pueblo.
- IV. La esclavitud queda proscrita y lo mismo para la distinción de las castas.
- V. A cada uno se le guarden sus propiedades y se respete su casa.
- VI. En la nueva legislación no se admitirá la tortura.
- VII. Que se quiten los tributos y se fije el 5% en sus ganancias.
- VIII. Que se solemnice el día 16 de septiembre de todos los años como el aniversario en que se levantó la voz de la independencia¹⁰.

⁸ VILLORO Luis, *La Revolución de Independencia*, en *Historia General de México*, El Colegio de México, México, 1980, p. 323. Trata de que estén referidas así todas las fuentes.

⁹ TENA RAMÍREZ Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, Vigésimo Tercera Edición, 2002, México, pp. 28 – 29.

¹⁰ CRUZ BARNEY Oscar, *Historia del Derecho en México*, Oxford, segunda edición, Ciudad de México, 2012 p. 615.

A partir de estos acontecimientos siguieron brotando uno tras otro, como le fue el Acta Solemne de la declaración de Independencia de la América Septentrional, la Constitución de Apatzingán de 1814, el juramento de Fernando VII a la Constitución de Cádiz en 1820, entre otros. Era más que evidente lo que se avecinaba a ojos de todos, la independencia de México estaba cerca.

Todos estos documentos importantes mencionados anteriormente no fueron situaciones desiguales a las que se vivían en otras partes de territorios americanos. Poco a poco, uno a uno, fueron independizándose los territorios latinoamericanos y centroamericanos, de las potencias europeas. Análogamente podemos mencionar que los territorios bajo dominios europeos, fueron contagiándose de los procesos de independencia y futuras soberanías que estos presentarían con el paso del tiempo. No es raro identificar el por qué la mayoría de estos países logran su independencia en el siglo XIX, siendo la última de estas, la independencia cubana de 1898.

Posteriormente Agustín de Iturbide promulgaría el Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821, el cual fijaría las bases para una futura Constitución, este Plan aún concedía al Rey Fernando VII el carácter de emperador¹¹. Dicho plan expresaba el júbilo de una creciente nación, que gritaba ¡Viva la religión santa que profesamos! ¡Viva la América Septentrional, independiente de todas las naciones del globo ¡Viva la unión que hizo nuestra felicidad¹²!

¹¹ ¡Americanos! bajo cuyo nombre comprendo no sólo á los nacidos en América, sino á los europeos, africanos y asiáticos que en ella residen: tened la bondad de oírme. Las naciones que se llaman grandes en la extensión del globo, fueron dominadas por otras; y hasta que sus luces no les permitieron fijar su propia, no se emanciparon. Las europeas que llegaron á la mayor ilustración y policía, fueron esclavos de la romana, y este imperio, el mayor que reconoce la historia, asemejó al padre de familias, que en su ancianidad mira separarse de su casa á los hijos y los nietos por estar ya en edad de formar otras, y fijarse por sí, conservándole todo el respeto, veneración y amor, como á su primitivo origen. 4. Fernando VII, y en sus casos los de su dinastía ó de otra reinante, serán los emperadores, para hallarnos con un monarca ya hecho y precaver los atentados funestos de la ambición.
<https://constitución1917.gob.mx/work/models/constitucion1917/resource/263/1/images/independencia18.pdf>, Plan de Iguala, consultado el 25 de julio de 2020.

¹² MÁRQUEZ RÁBAGO Sergio R, *Evolución Constitucional Mexicana*, Porrúa, Segunda Edición, México, 2011, p. 131.

Para dar fin al dominio español sobre nuestro territorio, llegaría el que fue considerado para los historiados el último virrey de la Nueva España, Juan O'Donojú, quien, al llegar a la Nueva España, como primer acto, decide liberar a los simpatizantes de la independencia y reestablecer la libertad de prensa, lo que permitió que comenzaran a conocerse públicamente las historias de Hidalgo, Morelos y Allende¹³. El Virrey al darse cuenta de lo avanzada y decidida que se encontraba la independencia y de lo difícil que sería gobernar un pueblo levantado en armas, con sed de independizarse, decide firmar los Tratados de Córdoba, el 24 de agosto de 1821 en conjunto con Agustín de Iturbide, comandante del ejército Trigarante. Los tratados de Córdoba reconocían fehacientemente la independencia de México y reiteraban la retirada de las tropas españolas fuera de nuestro grandioso y ahora soberano territorio nacional. Posteriormente Iturbide, nombraría a la Junta Provisional Gubernativa, quienes tendrían como objetivo principal velar por el cumplimiento de cada una de las posturas del Plan de Iguala¹⁴.

La transición del derecho y de la administración durante la independencia y años posteriores a ésta, fue muy complicada, existía una desestabilidad política y social que no era fácil de enfrentar. Por otro lado, las personas ambiciosas buscaban como derrocar o traicionar a sus aliados, para así ellos quedarse en el mando del ahora llamado México independiente. Todas estas situaciones nos llevaron a cometer errores de los que no fue, ni ha sido fácil levantarnos u olvidarlos.

Un ejemplo sería, que, en tiempos anteriores, cuando el presidente se ausentaba, el vicepresidente tomaba el mando, es decir, cuando Santa Ana fue elegido presidente, se enfermó y se marchó a su hacienda, por lo que Gómez Farías asumió el poder y a la brevedad decidió suprimir el voto monástico, los

¹³ FERNANDEZ Pedro, *Iturbide El Otro Padre de la Patria*, Grijalbo, Ciudad de México, 2018, pp. 236 – 237.

¹⁴ BARRAGÁN BARRAGÁN José, *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, Actas del Gobierno Constituyente Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2015. p. 7.

diezmos, la expulsión de personas, la completa exclusión del clero en la enseñanza y terminar con la Universidad de México, que era la más antigua del nuevo mundo¹⁵. Nos queda claro que es más fácil destruir que construir.

Por otro lado, cómo dejar atrás todos aquellos acontecimientos en los que México se vio orillado a perder poco a poco cosas tan importantes, por las que habíamos luchado tantos años y se había derramado mucha sangre.

Dicho lo anterior, a continuación, analizaremos cuáles fueron esos errores en los que nuestro país ha perdido partes importantes de su territorio nacional en manos extranjeras, cuáles fueron las causas que nos llevaron a tomar esas decisiones y qué partes del territorio se fueron desvaneciendo poco a poco de nuestra soberanía.

1.3.- El imperio de Agustín de Iturbide

Cómo no hablar del gran Agustín de Iturbide, soldado realista, que combatió a los insurgentes y en el año de 1821, junto con los canónigos de la capital y las personas que estaban en descontento con la constitución de Cádiz, decidió luchar en favor de la independencia. Evidentemente este personaje fue quien lograría consumarla¹⁶.

Durante el corto Imperio de Iturbide, se añadieron a México las provincias de la Antigua Capitanía de Guatemala, los actuales países centroamericanos como; Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Extendiéndose así cada vez más el territorio nacional. Pero esto duró relativamente poco, porque todo decayó cuando extrañamente el 19 de marzo del año 1823 Agustín de Iturbide decide abdicar como emperador de México, presentando una carta al

¹⁵ SCHLARMAN Joseph H.L., *México Tierra de Volcanes*, Porrúa, Undécima Edición, México, 1978, p. 303.

¹⁶ GÓMEZ FREGOSO Jesús, *La Historia Según Chuchín Perspectivas de una Vida*, Maestros y Magisterios, Primera Edición, México, 2003, p. 40.

Congreso¹⁷, trayendo como consecuencia para nuestro país, inestabilidad sin gobernante. Pocos meses después, para nuestra mala fortuna se logró que se instalara el primero de julio de 1823, un Congreso en Guatemala decretando que; las provincias de que se componía el Reino de Guatemala eran libres e independientes de México y de cualquier otro y que de ahora en adelante se llamarían “Provincias Unidas de Centroamérica”. Así fue, como México rápidamente ganaba y perdía una parte del territorio, con excepción de Chiapas que se declararía independiente y tomaría la decisión de anexarse y forma parte de nuestra Nación¹⁸. Dichas provincias centroamericanas fueron separadas de nuestra soberanía oficialmente el día 29 de junio de 1823, conforme a la redacción del Acta de Independencia Absoluta de las Provincias Unidas de Centro América¹⁹.

1.4.- La independencia de Texas

Durante el proceso de independencia de México y al corto tiempo de lograr ser independientes España y de cualquier otra potencia en el mundo, México se encontraba sin un rumbo fijo, causado por los pensamientos e ideas diversas que existían entre las personas que se encontraba o deseaban estar en el poder.

¹⁷ “La corona la admití con suma repugnancia, sólo para servir a la patria; pero desde el momento en que entreví que su conservación podría servir si no de causa, al menos de pretexto para una guerra interna, me resolví dejarla. No hice yo abdicación de ella, porque no había representación nacional reconocida generalmente y por lo mismo era inútil toda gestión sobre la materia, y aun habría sido tal vez perjudicial; hay ya el reconocimiento, y hago por tanto la abdicación absoluta. Mi presencia en el país sería siempre pretexto para desavenencias, y se me atribuirían planes en que nunca pensara. Y para evitar aún más la remota sospecha, me expatriaré gustoso y me dirigiré a una nación extraña. Diez o quince días serán suficientes para arreglar mis asuntos domésticos y tomar medidas para conducir a mi familia en unión mía. Sólo le pediré al Congreso que pague la nación las deudas que he contraído con particulares amigos, que no son de gran consideración, pues, aunque el mismo Congreso dejó a mi arbitrio que tomara para mí lo que necesitara y la Junta me hizo una asignación, yo no podía hacer uso de lo uno ni de lo otro, cuando las necesidades de las tropas, empleados y funcionarios públicos llegaban a mi corazón. FERNANDEZ Pedro, *Iturbide El Otro Padre de la Patria*, Grijalbo, Ciudad de México, 2018, pp. 286 – 287.

¹⁸ GONZALEZ SCHMAL, *Programa de Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Limusa, México D.F., 2003, pp. 214 – 215.

¹⁹ Instituto de Geografía UNAM, *Cartografía de las Divisiones Territoriales de México*, UNAM, Primera Edición, 2002, p. 56.

De esta manera se empezaron a descuidar partes importantes del territorio, y fue de este modo, como trescientas familias al mando de Moises Austin provenientes de Luisiana aprovechando la situación por la que atravesaba nuestro país, obtuvieron una autorización para colonizar el territorio de Texas, posteriormente su hijo Esteban Austin solicitó la renovación, la cual fue concedida el 11 de marzo de 1823²⁰.

Todas estas situaciones produjeron que la mayoría de los habitantes que se encontraban en el territorio de Texas fueran ajenos a toda la historia, proceso y batallas por las que tuvieron que pasar para lograr una independencia. En otras palabras, no había manera alguna que estas familias fueran empáticas con nuestras costumbres, objetivos y pensamientos. Aunado a lo anterior, Santa Anna provocó mayor en los colonos americanos (simpatizantes del federalismo) al convertir a México en una República Central²¹. Todo esto, poco a poco con el paso del tiempo, hizo más que evidente que se desarrollaba una futura separación del territorio mexicano, a cargo de los habitantes del territorio de Texas.

No pasó mucho tiempo para que detonara una rebelión en Texas, basada en irracionales comentarios acerca de necesitar políticas propias y de no coincidir en prácticamente nada con los gobernantes de México, estas no fueron más que excusas por parte de los representantes de las familias, para así, desde Washington, más de cincuenta colonos y representantes, proclamarían la independencia de Texas el 2 de marzo de 1836²².

Del otro lado de la moneda, se encontraban los Estados Unidos, una nación que velando por sus intereses propios y por lograr una expansión territorial mayor

²⁰ ROBLES FARÍAS Diego, *La Inversión Extranjera en México*, Tirant lo Blanch, México D.F., 2016, p. 85.

²¹ SCHLARMAN Joseph H.L., *México Tierra de Volcanes*, Porrúa, Undécima Edición, México, 1978, pp. 316 – 317.

²² GONZÁLEZ SCHMA Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, Limusa, Primera Edición, México, 2003, p. 215 – 216.

a la que tenían en esa época, e identificando un territorio que recién se había independizado de México, iniciaron su proceso de incorporación.

No es sino 9 años después que Texas se proclamara libre, soberana e independiente, cuando Estado Unidos por conducto de su Cámara de Representantes con aprobación del Senado, admitió el 27 de febrero de 1945, la anexión del territorio de Texas a los Estados Unidos²³.

En un intento de recuperación del territorio que fue desatendido por nuestro país, México no reconoció la independencia de Texas, pero ya era muy tarde para tomar acciones en el asunto. Fue así de esta manera tan provechosa y dolosa como México perdió nuevamente una parte muy importante de su territorio.

1.5.- El Tratado Guadalupe Hidalgo.

La ambición es algo que lastimosamente ha caracterizado a algunos de los gobernantes durante la historia de la humanidad. Para no romper con la tradición de esta característica, Estados Unidos puso en marcha uno de sus planes expansionistas, previendo la posibilidad de que podía tomar lo que quisiera de manera provechosa, debido a la gran debilidad por la que pasaba su vecino del sur de Norteamérica.

En un mar de posibilidades para lograr una expansión territorial aún mayor, ninguna idea era mejor que la de declararle la guerra a sus vecinos, que se encontraban débiles e inestables, así que sin pensarlo ni discutirlo mucho, el 28 de marzo de 1846 el Presidente Polk de los Estados Unidos, por medio del Congreso norteamericano pidió que se declarara oficialmente la guerra en contra de México, la cual concluiría con la firma de Tratado Guadalupe Hidalgo, firmado el 2 de febrero de 1848, estableciendo lo siguiente en su preámbulo;

²³ Secretaría de la Defensa Nacional, Texas Declara su Independencia, www.gob.mx, consultada el 29 de agosto del 2020.

En el nombre de Dios todopoderoso los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, animados de un deseo sincero de poner término a las calamidades de la guerra que desgraciadamente existe entre ambas repúblicas, y de establecer sobre bases sólidas relaciones de paz y buena amistad, que procuren recíprocas ventajas a los ciudadanos de uno y otro país afiancen la concordia, armonía y mutua seguridad en que deben vivir como buenos vecinos de los pueblos ²⁴.

Había surgido una nueva excusa de los Estado Unidos de América, para que, mediante un poco de miedo y presión gubernamental, cediéramos a prácticamente regalarles más de la mitad del territorio nacional, a cambio de la modesta suma de 15 millones de pesos. Siendo esta cantidad una contraprestación vergonzosa a cambio de lo que nuestro país se vio obligado a dar. En cuanto a las formas de pago será importante aclarar como quedó dicho artículo del tratado después de que el gobierno de los Estado Unidos lo modificara²⁵.

Para el pago de la suma por la cesión de los territorios se establecieron en el Artículo XII del tratado dos formas de pago, a elección de México, dentro de la primera se pactó que inmediatamente después de la firma se entregaría la cantidad de 3 millones de pesos y los 12 millones restantes, Estados Unidos crearía un fondo público que instituiría un rédito de 6 por ciento anual. La segunda opción establecía que a la firma del tratado se pagarían 3 millones de pesos y los 12 millones restantes se pagarían en cantidades de 3 millones año con año con un

²⁴ TRATADO DE PAZ, AMISTAD, LÍMITES Y ARREGLO DEFINITIVO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA www.aplicaciones.sre.gob.mx consultado el 11 de Julio de 2020.

²⁵ FERNÁNDEZ SOBERANES José Luis y VEGA GÓMEZ Juan, *El Tratado de Guadalupe Hidalgo en su Sesquicentenario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 28.

rédito del 6% anual. México eligió la segunda opción como forma de pago para ser cumplida año con año por los Estados Unidos²⁶.

Evidentemente fue una dura pérdida para el territorio nacional que hoy en día se recuerda con mucho dolor, ocasionada por una incertidumbre, miedo y ventaja de un gobierno vecino que velaba por sus propios intereses y que a toda costa buscaba más poder y una expansión territorial mayor de la que poseía. Será importante preguntarnos si no teníamos alternativa alguna ante esta situación o si debimos haber luchado en una indudable desventaja, contra una potencia que, a la luz de todos, iba a tomar lo que tanto codiciaba.

1.6.- Tratado de la Mesilla

La presente pérdida del territorio nacional fue en manos del 11 veces presidente de la República Antonio López de Santa Anna, quien firmó el Tratado de la Mesilla el día 30 de diciembre del año 1853, cediendo, o mejor dicho vendiendo nuevamente a los Estados Unidos, una parte que infaliblemente pertenecía a nuestro País²⁷.

Fue más que evidente que para los Estados Unidos, junto con los grandes intereses materiales que este tenía en la celebración del tratado y comparando lo mucho que perdía si no se celebrara, comparado con lo poco que perdía México en el caso de no llevarse a cabo, fue una victoria norteamericana²⁸.

Dicho territorio se encontraba en el actual sur de Arizona y el suroeste de Nuevo México, con una extensión aproximada de 76 845 kilómetros cuadrados.

²⁶ TRATADO DE PAZ, AMISTAD, LÍMITES Y ARREGLO DEFINITIVO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA www.aplicaciones.sre.gob.mx consultado el 11 de Julio de 2020.

²⁷ GONZALEZ SCHMAL, *Programa de Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Limusa, Primera Edición, México D.F., 2003, p. 218.

²⁸ *El Tratado de la Mesilla*, Archivo Jurídico de la Universidad Nacional de México, México, 26 de abril de 1824, p. 413.

Dicho tratado fue aceptado por el presidente estadounidense Franklin Pierce, que en aras de conseguir más territorio ofreció adquirir otros importantes territorios del norte de México, entre los que figuraban los estados de Sonora, Chihuahua y la Península de Baja California, pero en México afortunadamente, se opusieron a la venta de todo ese territorio.

1.7.- Tratado McLane-Ocampo

Continuando con algunos de nuestros errores, ahora bajo el mando del presidente Benito Juárez se celebró en el año 1859 el tan discutido tratado de McLane-Ocampo, que ha sido catalogado por los historiadores como uno de los errores más oscuros de Juárez, error, que hasta ciertos periódicos calificaron de delito de lesa-nación. Dicho tratado fue uno de los muchos que se aprueban, pero nunca se ratifican. Lo que hacía tan peligroso a este tratado era el desembocado interés de los Estados Unidos por asentarse en un “paso interoceánico”, y el Istmo de Tehuantepec llenaba todas sus expectativas comerciales, por lo que este tratado era una gran oportunidad para apoderarse de él²⁹. Para la gran fortuna y destino de México, el presente tratado no fue aprobado por el senado, ya que, de haberse ejecutado, México hubiera permitido que las tropas estadounidenses entraran a brindarnos su protección en todas las rutas e instalarse en el Istmo de Tehuantepec.

Sería bueno cuestionarnos quiénes realmente han sido los verdaderos enemigos de la patria, porque de haber sido aprobado el tratado por el senado, factiblemente pudimos ser desaparecidos del mapa y consumidos por el gobierno de los Estados Unidos de América. Afortunadamente el Senado mexicano se encontraba muy ocupado con la situación de la guerra interna y no pudo prestar atención a contextos políticos.

²⁹ GALEANA Patricia, *El Tratado Mc-Lane Ocampo La Comunicación Interoceánica y el Libre Comercio*, Porrúa, Primera Edición, México, 2006, pp. 21 - 33.

Es más que claro como a lo largo de la historia y de los acontecimientos históricos que envuelven a nuestro país, como los representantes que no les atañen los intereses de todo el pueblo, sólo toman decisiones apresuradas y sin un análisis crítico ante las situaciones, buscando solamente un beneficio personal y no colectivo. Nuestros gobernantes han tardado años y años en aprender de los errores de nuestro pasado y aún, existen escenarios en los que como país nos es muy difícil poder seguir adelante y dar vuelta a la página.

1.8.- La Isla de la Pasión

La isla de la pasión o también conocida como Clipperton, pasó a ser propiedad de México después que consumáramos nuestra independencia sobre España. Durante nuestro proceso de transición a un país independiente, había un inmenso desconocimiento negligente por parte la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de la isla de Clipperton. Cuando la Secretaría tomó acción sobre los asuntos territoriales que debían ser tomados en cuenta, se realizó la primera expedición, encontrándose con los únicos 3 pobladores de la isla: un inglés y dos alemanes, quienes sospechosamente dijeron ser trabajadores de una empresa Norteamérica y que su labor consistía en la explotación de recursos naturales en la isla³⁰.

Al poco tiempo, apareció Francia en el radar internacional, fundamentando en contra de México, que la isla y sus derechos pertenecían al gobierno francés, ya que ellos la habían ocupado cuando esta era considerada *res nullius*³¹.

Mientras la disputa seguía su rumbo, México tomó la decisión de someter el 10 de octubre de 1906, a un arbitraje la solución del conflicto. Empeorando aún

³⁰ GOMEZ ROBLEDO Antonio, *México y el Arbitraje Internacional*, Segunda Edición, Porrúa, México D.F., 1994, p. 107.

³¹ *Res nullius. The property of nobody. A thing which has no owner, either because a former owner has finally abandoned it, or because it has never been appropriated by any person, or because (in the Roman law) it is not susceptible of private ownership.* HENRY CAMPBELL BLACK, M. A, ST. PAUL, MINN, BLACK'S LAW DICTIONARY, FOURTH EDITION, WEST PUBLISHING CO, 1968, p. 1470

más las cosas e inclinando la balanza en nuestra contra, se consintió que el Rey Víctor Manuel III de Italia, fuera el árbitro designado para decidir qué soberanía gobernaría sobre la isla de Clipperton³², esto se volvió competencia del Rey italiano debido a la carta enviada por el P. de la Rocca dirigida al ministro de Relaciones Exteriores Italiano y por su puesto la descuidada aceptación de nuestro país³³.

Todos quisiéramos saber por qué tomamos este tipo de decisiones tan negligentes, cuando tenemos a nuestro alcance soluciones más ajustadas a derecho y fundadas en el derecho internacional. Porque no pensar que pudo haber sido la Corte Permanente Internacional de Justicia la que resolviera dicha disputa. La Corte en comento se encontraba fundamentada, antes de ser sustituida por la Corte Internacional de Justicia, en la Carta de las Naciones Unidas del 26 de junio de 1945. El artículo 36³⁴ de la corte establecía que su competencia era tan amplia que podía llegar a todos los litigios que las partes tuvieran y sobre todo aquellos conflictos de los que nos hablara la Carta de las Naciones Unidas³⁵.

Este sería el último menoscabo que sufriría nuestro territorio nacional, ocasionado por la pérdida de la Isla de Clipperton, la cual sería causa de un laudo

³² GOMEZ ROBLEDO Antonio, *México y el Arbitraje Internacional*, Segunda Edición, Porrúa, México D.F., 1994, pp. 113 – 115.

³³ Señor Ministro: con la debida oportunidad puse en conocimiento de mi gobierno las conclusiones de la nota que, con referencia á la isla de Clipperton, tuvo á bien vuestra Excelencia el 3 de agosto último. Mr. León Bourgeois m recomienda que haga notar á Vuestra Excelencia que, atendiendo tan sólo al hecho de no haber sido presentado los documentos anunciados en vuestra nota de 30 de septiembre de 1898, le parece imposible que deba darse por cerrada la discusión suspensa de esa fecha. Hallándose en asunto en tal estado, el gobierno Frances estará dispuesto, á fin de llegar á un arreglo definitivo, á tomar desde luego en consideración, la eventualidad de un arbitraje, sometiendo la cuestión á un tribunal arbitral, compuesto de dos jurisconsultos designados por ambas partes y un tercero para decidir. Estaré muy reconocido á Vuestra Excelencia, si á bien tuviese comunicarme su parecer respecto de la enunciada proposición. Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Isla de la Pasión Llama a de Clipperton, Biblioteca de México, 1909, pp. 59 – 60.

³⁴ Artículo 36 I. La competencia de la Corte se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes. Estatuto Internacional de la Corte de Justicia.

³⁵ Carta de las Naciones Unidas, 26 de junio de 1945, San Francisco, <https://www.un.org/es/>, consultada el 21 de agosto de 2020.

arbitral absolutamente injusto, dictado por el Rey Italiano Víctor Manuel III, el día 28 de enero de 1931³⁶.

Ante la luz de todos, era evidente que en aquellos tiempos Italia y Francia guardaban una buena relación, después de ser aliados en la primera Guerra Mundial, por lo que Francia nunca estuvo en contra de la decisión que sobre la designación del árbitro y sólo fue cuestión de años de disputa para que la isla de Clipperton dejara de formar parte de nuestro territorio, regalando así, otro pedazo de soberanía nacional.

1.9.- El caso del Chamizal.

Debido a un movimiento de sur a norte del Río Bravo, en 1864 dentro del estado de Chihuahua, se generó una disputa entre México y los Estados Unidos por la incertidumbre de donde se encontraba la delimitación de ambos países y a quién pertenecían ciertas partes de territorio que fueron desplazados con el desmembramiento.

El 15 de junio de 1911, fue promulgado un laudo arbitral por el voto concurrente del comisionado presidente y del comisionado mexicano, contra el voto disidente del comisionado norteamericano, otorgándonos la parte del territorio en disputa y obligando a Estados Unidos a devolver lo que por derecho no le pertenecía. Durante más de 50 años nuestros justos vecinos, hicieron caso omiso al laudo arbitral, dando como resultado en una supuesta tregua entre el presidente Kennedy y el presidente López Mateos, que consistió en que se le devolverían a México 148 hectáreas de los 242 totales. Perdiendo México en esta disputa 94 hectáreas que por años y por justicia fueron parte de nuestro territorio³⁷. Años

³⁶ GATT CORONA Guillermo A, Avena y Medellín; La Haya y Washington: El Eterno Debate del Cumplimiento de los Tratados y su Jerarquía Constitucional, Porrúa, México, 2009, p. 138.

³⁷ GOMEZ ROBLEDO Antonio, *México y el Arbitraje Internacional*, Segunda Edición, Porrúa, México D.F., 1994, pp. 161 – 162.

después un prestigiado internacionalista, Alfred Verdross³⁸, reiteraría el principio sobre los ríos fronterizos “los casos de cambio repentino e importante del cauce, la antigua frontera subsistirá hasta que un nuevo convenio la rectifique” y cita para su complemento la sentencia arbitral referida anteriormente del 15 de junio de 1911 sobre el Chamizal.

Haciendo un recuento acerca de los acontecimientos que fueron desmembrando partes de nuestro territorio, México lamentablemente, pasó de tener una extensión territorial aproximadamente de 4,500,000 kilómetros cuadrados a poseer hoy en día una superficie total de 1,964,375 kilómetros cuadrados, esto nos dice que a lo largo de la historia nuestro territorio se ha visto, mutilado, segregado y vendido, cerca de los 2,500,000 kilómetros cuadrados, concluyendo de esta manera que hemos perdido más de la mitad de nuestro territorio nacional³⁹.

Ahora podemos tener una noción mucho más clara de porque nuestro país ha sufrido pérdidas importantes, olvidémonos por un momento de si fueron ocasionadas por nosotros mismos, si fuimos engañados o si estuvimos presionados para ceder parte de nuestro territorio. Lo importante es que en México existe un miedo de seguir perdiendo a manos de los extranjeros lo que tanto cosechamos y por lo que tanto luchamos. He ahí una de las causas por las cuales México adoptó y tomo la decisión de regular acerca de los extranjeros en la adquisición y dominio directo de inmuebles en las playas y en las fronteras.

Es una realidad que se teme que puedan establecerse extranjeros en un territorio de nuestras costas o fronteras y posteriormente tener un agudo deseo de separarse y de invocar la protección de sus países de origen para que la historia volviera a consumirnos y se repitiera una y otra vez.

³⁸ VERDROSS Alfred, *Derecho Internacional Público*, Madrid, Aguilar, 1967, pp. 208 – 209.

³⁹ GONZALEZ SCHMAL, *Programa de Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Limusa, Primera Edición, México D.F., 2003, pp. 213 – 214.

Es un factor psicológico el que nos envuelve, al creer que podemos perder poco a poco nuestros usos y costumbres por la habilitación de extranjeros en nuestro territorio nacional y que en la actualidad puedan seguir ocurriendo los acontecimientos que acontecieron en el pasado. Somos y tenemos que ser un país en constante crecimiento y evolución, no podemos permitir que los recuerdos de un oscuro pasado nublen nuestras futuras decisiones y nos detengan en realizar cambios substanciales y necesarios para el bienestar de nuestros ciudadanos.

2.- La intervención francesa

Tras la guerra de reforma en México, suscitada entre los años 1857 y 1861, el país se encontraba inmerso en una insuficiencia de recursos económicos que evitaba el crecimiento del mismo, esto fue evolucionando y trajo como consecuencia que el Congreso de la República Mexicana, decretara la suspensión de todas las deudas públicas. Esto preocupó rápidamente a países como Inglaterra, Francia y España, todos ellos acreedores de grandes sumas de dinero de nuestro país.

Estos tres países unieron fuerzas y firmaron un convenio, por medio del cual se establecerían tropas en las principales costas y puertos de nuestro país, en aras de captar los recursos económicos y frutos que se obtuvieran de la comercialización de productos en las aduanas. El bando conservador, recientemente derrotado en la Guerra de Reforma, buscaba alianzas en Europa para ofrecer el país a algún príncipe europeo, una vez más, otra traición que nos ataba de manos frente a potencias extranjeras.

Desobedeciendo las órdenes de un convenio que al parecer era pacífico, los franceses dirigidos por Napoleón III, aunque éste se encontrara del otro lado del mundo, emprendieron a adentrarse cada vez más en nuestro territorio nacional, evidenciando lo que a ojos de todos se había convertido en una invasión.

Esto trajo como consecuencia la victoria del General Ignacio Zaragoza en Batalla de Puebla, para alejar a las tropas de nuestro territorio y dar fin a la segunda intervención francesa⁴⁰. Así es, el 5 de mayo de 1862, la gran de *armée* francesa, ejercito triunfador de la Guerra de Crimea y de la Guerra por la Unificación de Italia, invicto desde Waterloo, fue derrotado al intentar tomar por la fuerza la ciudad de Puebla, esto gracias a los defensores mexicanos de la plaza, ejército de oriente, al mando del ya mencionado “General Ignacio Zaragoza”⁴¹.

Pero poco tiempo después, Benito Juárez, trasladaría su gobierno a San Luis Potosí, dando así la libertad a los franceses de apropiarse de la Ciudad de México, instalando una Monarquía Católica. Al corto tiempo en el año 1864 desembarcaría en el puerto de Veracruz, Maximiliano de Habsburgo, quien con el respaldo de los franceses y algunos grupos mexicanos establecieron el segundo imperio de nuestra historia.

Para la suerte del Emperador Maximiliano, los franceses se vieron en la necesidad de retirar sus tropas, debido a que estaban siendo golpeados fuertemente por las potencias europeas. Esto causó que México aprovechara la oportunidad para recuperar su soberanía. Maximiliano huyó a Querétaro donde fue capturado y posteriormente fusilado en el Cerro de las Campanas.

Dejando atrás los acontecimientos históricos y las duras pérdidas de territorio que sufrió nuestro país, será importante que analicemos, como fue la etapa de transición de un México dominado por los españoles, a un México libre e independiente. Aunado a lo anterior, será transcendental que revelemos como fue el proceso de creación de las normas en materia de dominio de tierras para los extranjeros y como han evolucionado estas a lo largo de la historia.

⁴⁰ <https://www.gob.mx/sedena/documentos/la-intervencion-francesa>, consultada el 18 de julio de 2020.

⁴¹ DEL PASO Fernando, Noticias del Imperio, Mondadori, España, 1987, pp. 1100 – 101.

2.1.- Proceso del México Independiente.

Antes de dar paso a cualquier situación, nuestro país estaba sediento de orden, requería de una Constitución que estuviera dispuesta a organizar al estado mexicano. Necesitaba una norma que reuniera todas las características de una verdadera constitución; escrita, general, permanente, reformable, rígida, íntegra, con identidad y sin contradicciones⁴². Esto ayudaría enormemente a México a desarrollarse rápidamente y dar vuelta a una página que duró cerca de tres siglos.

Al poco tiempo en que se diera por consumada la independencia de México sobre los españoles, se expidió un decreto de fecha 20 de marzo del año 1829 mejor conocido como “Ley sobre la Expulsión de los españoles”, el cual en su artículo noveno establecía a la letra lo siguiente;

9.- El gobierno expedirá el correspondiente documento en que conste la excepción a los españoles que hayan de permanecer en la República, quienes no podrán en lo sucesivo avecindarse en las costas, pudiendo el gobierno obligar a los que actualmente residan en ellas, a que no se internen en el caso de que tema una invasión próxima de tropas enemigas⁴³.

Español era todo aquel nacido en los territorios que durante aquellos siglos eran dominados por el Rey de España, así como los hijos de los españoles nacidos en alta mar, exceptuando solamente aquellos nacidos en Cuba, Puerto Rico y Filipinas.

2.2.- Antecedentes de la Legislación.

⁴² ARTEAGA NAVA Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford, Segunda Edición, México, 1999, pp. 1 - 9.

⁴³ Ley Sobre Expulsión de los Españoles, www.museodelasconstituciones.unam.mx/1917, consultada el 18 de julio del 2020.

Será importante recordar que La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y la Constitución de Francia de 1793, tuvieron una repercusión universal y encontraron en América, un lugar donde sembrar su semilla. Todo esto sin olvidar que nuestro antecedente más inmediato es la Constitución norteamericana de 1787⁴⁴.

Pero antes de todo, repasemos como fue todo el proceso y evolución jurídica antes de legislar el tema central de la presente tesis. Poco antes de que fuera promulgada la Constitución de 1824 se expidió el llamado Decreto del Supremo Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contenía la prohibición a los extranjeros de establecerse dentro de las diez leguas⁴⁵ (4,828.03 metros) litorales, sin previa autorización del Supremo Ejecutivo General.

En la búsqueda de lograr una mayor población en nuestro país, una vez que los extranjeros se naturalizaran españoles podían tener el derecho de adquirir bienes, trayendo como consecuencia que nuestro país les ofrecía seguridad en su persona y en sus propiedades⁴⁶.

Curiosamente en este mismo año el nuevo gobierno mexicano aprobó la llamada “Ley de Colonización”, la cual les permitía a los extranjeros adquirir propiedades en nuestro país, exentándolos en algunos casos del pago de impuestos por 4 años. Dicha adquisición tenía sus limitaciones, esta no podía darse dentro de una distancia menor a veinte leguas limítrofes con algún otro gobierno extranjero, ni diez litorales, todo esto si no se contaba una autorización federal previa que les permitiera la adquisición.

⁴⁴ FLORES GONZÁLEZ Enrique, Manual de Derecho Constitucional, Porrúa, Primera Edición, México, 1958, pp. 20 – 22.

⁴⁵ Medida itineraria, variable según los países o regiones, definida por el camino que regularmente se anda en una hora, y que en el antiguo sistema español equivale a 5572,7. Raes.es, consultada el 15 de agosto del 2020.

⁴⁶ ROBLES FARÍAS Diego, *La Inversión Extranjera en México*, Tirant lo Blanch, México D.F., 2016, p. 81.

Recordemos brevemente el significado de colonización, este es en *lato sensu*, la ocupación de un lugar determinado, por un grupo social, con el objeto de establecer una comunidad.

La Ley de Colonización fue expedida con el deseo de atraer a más extranjeros para que habitaran en nuestro país, así como para mejorar la economía y solucionar el conflicto de las pocas inversiones de las cuales gozaba nuestro país. Quisimos buscar una solución rápida a nuestros problemas poblacionales y económicos, que no nos dimos cuenta del posible daño que podíamos generar en un futuro no muy lejano, causado por los pensamientos incongruentes y por no buscar una regulación adecuada y justa para todos⁴⁷.

2.3.- El Congreso Constituyente.

Ante la situación requerir forzosamente la expedición de una constitución democrática como lo mencionaba Francisco Rubio Llorente⁴⁸, el Congreso Constituyente de 1916 fue llamado por el Primer Jefe Venustiano Carranza, para hacer diversas reformas y cambios necesarios a la Constitución de 1857⁴⁹,

⁴⁷ Muchos de los mexicanos que presentaron proyectos entre 1821 y 1824 para modernizar el país y promover la economía, recomendaron en primer lugar estimular la inmigración de extranjeros, siempre y cuando fueran “católicos romanos”, y vinieran a México junto con sus familias a ejercer aquellas actividades que fueran útiles. Con el propósito de hacer más atractiva la colonización, sugirieron al gobierno que hiciera llamativos ofrecimientos como el pagar los gastos del viaje, otorgar tierras, garantizar la seguridad y exonerar del pago de impuestos por un plazo determinado. QUIROS José María, *Ideas Políticas y Económicas*, Imprenta del Gobierno Imperial Mexicano Veracruz, 1821.

⁴⁸ ...por constitución entiende hoy lo mejor de la doctrina, un modo de ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están regulados de tal modo que éstos disponen de unos ámbitos reales de libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder...No hay otra constitución que la Constitución Democrática. CARBONELL Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Primera Edición, México, 2004, p.14.

⁴⁹ “C. Primer Jefe del Poder Ejecutivo de la Nación: El Congreso Constituyente que me honró en presidir, ha escuchado con profunda atención el informe a que acabaís de dar lectura, y en el que se delinean de manera tan claro los principios políticos y sociales que os han servido de guía al hacer las diversas reformas que son indispensables para adaptar la Constitución de 1857 a las necesidades más hondas y a las nuevas aspiraciones del pueblo mexicano. PALAVICINI Felix, *Historia de la Constitución de 1917*, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1980, p. 161.

discutió en repetidas ocasiones sobre la extranjería y sobre la adquisición de las tierras y aguas para los extranjeros, El C. Pastrana Jaimes⁵⁰ fue uno de los que apoyaba la reglamentación para impedir que se adquirieran bienes en una faja de cien kilómetros de nuestras playas.

Posteriormente fue presentada la fracción primera del artículo 27 para su discusión y aceptación, como era de esperarse fue discutido en numerosas ocasiones, con opiniones muy diversas de cada uno de los participantes. El C Macías comentaba ante todo el congreso que, aunque se les prohibiera a los extranjeros adquirir inmuebles en las costas y en las fronteras, estos iban a buscar la manera de adquirirlas⁵¹. Evidentemente una disposición tan prohibitiva de esta

⁵⁰ El C. Pastrana Jaimes: Si alguno de vosotros ha leído atentamente el artículo 27 verá que hay tres cuestiones fundamentales, cuestiones capitales sobre las condiciones para adquirir bienes raíces. De manera que al tratar de ese artículo vamos a resolver esas tres cuestiones: Capacidad, y allí, sobre esa cuestión, figurará no sólo la capacidad de los extranjeros, sino la capacidad de las sociedades civiles, de los ciudadanos, de las asociaciones, de las corporaciones; de manera que no estoy fuera de la razón al pedir que en el artículo 27 se trate de este asunto, porque no es más que una parte integrante del artículo 27 y el artículo 27 no sólo se refiere a la tierra, sino a la capacidad de los adquirientes de la tierra. Si desintegramos hoy el artículo 27 tratando aquí esta cuestión fundamental, es claro que cuando pasemos al artículo 27 podemos encontrarnos dudas, opiniones contrarias, y por eso yo no estoy conforme con que se apruebe el artículo 33 con premura, tan sólo porque les dejan a los extranjeros facultades para que adquieran bienes raíces en nuestras fronteras y en nuestras playas, y eso se debe prohibir terminantemente a los extranjeros. Por eso, pues, este asunto debemos de dejarlo para cuando se trate del artículo 27 de nuestra Constitución. Dice el señor Palavicini que yo no tengo criterio para determinar cuáles son las cosas afines, y yo le digo que sí tengo ese criterio: Ese criterio es lo que significa la unidad de nuestra nacionalidad; ese criterio es mi patria; si el señor Palavicini no tiene ese criterio, yo si lo tengo, porque deseo defender a mi patria antes que todo, y por eso quiero que los extranjeros por ningún capítulo adquieran bienes raíces en las regiones fronterizas y a cien kilómetros lejos de la costa, sea cual fuere el tiempo que hayan permanecido en nuestra República. *Diario de los Congreso Constituyente 1916 – 1917 Diario de Debates, Gobierno del Estado de Querétaro Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación*, Primera Edición, México, 1960, pp. 872 – 873.

⁵¹ El C. Macías: Señores diputados: En esta ocasión sugiero dos consideraciones: Es la primera, que debe tenerse en cuenta que, aunque llegue a prohibirse de una manera terminante y eficaz que los extranjeros puedan adquirir bienes raíces en la República, ellos han de buscar la manera de eludir esta disposición. El ciudadano Primer Jefe en su proyecto había tocado la dificultad y la había resuelto en estos términos: Prohibiendo que las sociedades anónimas pudieran adquirir esas propiedades. La Comisión, al reformar este punto en el proyecto, que se había propuesto por la Primera Jefatura; pero el ministro de Fomento, el ingeniero Rovaix había creado la prohibición tal como se había propuesto por la Primera Jefatura, pero desde el momento en que la Comisión la ha retirado, los extranjeros pueden perfectamente formar sociedades anónimas mexicanas que vendrán a adquirir las propiedades raíces en la República, y esas sociedades anónimas irán a depositar sus acciones por completo en poder de extranjeros; y a la hora que vengan dificultades con el Gobierno Mexicano, los gobiernos extranjeros protegerán los intereses de sus nacionales. *Congreso Constituyente 1916 – 1917 Diario de Debates, Gobierno del Estado de Querétaro*

magnitud y existiendo soluciones más justas y eficaces, iba a terminar siendo evadida por aquellos que tanto anhelaban adquirir el dominio de ciertos bienes en la Zona Restringida.

Se pensó en algún momento de la creación de la Constitución de 1917, el prohibir aún más la adquisición de tierras por parte de los extranjeros. Se propuso que la fracción primera del artículo constitucional dijera lo siguiente; "Los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces en el país sin estar naturalizados o haber manifestado su deseo de naturalizarse". A esta redacción se le encontró un grave inconveniente, "El de la naturalización". De haberse aceptado, se cerraría en lo absoluto la entrada al país de capitales extranjeros. Una prohibición de esta dimensión era incongruente con los preceptos de igualdad de derechos y crecimiento económico que se buscaba.

Indudablemente México indagaba por una protección constitucional que solucionara problemas futuros que pudieran surgir de la adquisición de bienes en manos de los extranjeros, pero la pregunta es ¿Se pensó en las dificultades que esta regulación traería en un tiempo no muy lejano?

2.4 Evolución de la fracción primera del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante los años que nuestro país continuó perdiendo piezas importantes de territorio nacional en manos de los extranjeros, el presidente Ignacio Comonfort (sustituto de la República Mexicana) expidió la Constitución Política de la República Mexicana, el día 5 de febrero de 1857⁵². Dicha Constitución establecía en su artículo 27 lo siguiente:

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, Primera Edición, México, 1960, pp. 1098 – 1099.

⁵² Que el Congreso extraordinario constituyente ha decretado que: En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano. Los representantes de los diferentes Estados, del Distrito y Territorios que componen la República de México, llamados por el plan proclamado en Ayutla el

Artículo 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, nominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución⁵³.

Como podemos apreciar, el artículo de la Constitución de 1857, es relativamente breve en relación con el texto que existe actualmente en nuestra Constitución. En este sentido y en tiempos pasados era inentendible como seguía sin existir prohibiciones algunas para proteger nuestros territorios y que no fueron dilapidados aún más.

El punto medular sobre el cual giraba la regulación de la fracción primera del artículo 27 constitucional, era qué pasaría en relación a los extranjeros y la propiedad. Existía una fuerte disputa de los ciudadanos presentes en el Congreso Constituyente, dentro de los cuales algunos argüían y proponían posturas para dar protección a la nacionalidad de nuestras tierras y otros optaban por una regulación más flexible⁵⁴.

1ro de Marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 del mismo mes y año, y por la convocatoria expedida el 17 de Octubre de 1855 para constituir a la nación bajo la forma de República democrática, representativa, popular, poniendo en ejercicio los poderes con que están investidos, cumplen con su alto cargo decretando la siguiente Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de Septiembre de 1810, y consumada el 27 de Septiembre de 1821. Constitución Política de la República Mexicana de 1857.- https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf.

⁵³ COVARRUBIAS DUEÑAS José de Jesús, *Dos siglos de Constitucionalismo en México*, Porrúa, Segunda Edición, México, 2014, p. 624.

⁵⁴ “El C. Jara: vengo a sostener el dictamen de la comisión, porque algo que ha pasado por mi vista me demuestra que, en este artículo, principalmente, se ha tratado de poner el dedo en la llaga para defender la nacionalidad en lo que respecta a las tierras. PALAVICINI Félix, *Historia de la*

Algunos años, guerras y gobernantes después, se promulgaría la constitución de 1917 a manos del congreso constituyente, encabezado por el Primer Jefe Venustiano Carranza, este texto estaba dispuesto a ser un cambio de 180 grados para toda la nación, estaría dispuesta a regular todo aquello que se encontraba perdido en nuestro sistema jurídico, innovaría sobre aquellas disposiciones que la actualidad empujaba para fueran creadas y evitaría para el bien de la nación, que se volvieran a cometer los errores por los cuales hemos sufrido tanto en años anteriores.

Para un mejor entendimiento de nuestro tema central, ilustraré con una tabla como fue el proyecto de Venustiano Carranza para el Artículo 33 constitucional en discrepancia con el texto íntegro que fue aprobado para la Constitución de 1917 en su fracción primera en lo que respecta al tema de los extranjeros. Podremos preguntarnos por qué comparamos uno con otro, pero lo relevante es que el artículo 27 que fue propuesto por el Primer Jefe, Venustiano Carranza no contemplaba ninguna prohibición para los extranjeros en el artículo 27, sino que se encontraba en el proyecto del artículo 33.

Artículo 33 del Proyecto de Venustiano Carranza	Texto aprobado para la Constitución de 1917
Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga la sección I, título I de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el	La capacidad para adquirir el dominio directo de las tierras y aguas de la Nación se regirá por las siguientes prescripciones: I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen el derecho, tienen

territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. “las determinaciones que el Ejecutivo dictare en uso de esta facultad, no tendrán recurso alguno”. “Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país. Tampoco podrán adquirir en él bienes raíces, si no manifiestan antes, ante la Secretaría de Relaciones, que renuncian a su calidad de extranjeros y a la protección de sus Gobiernos en todo lo que ha dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación⁵⁵.	derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El estado podrá conceder el mismo derecho de los extranjeros siempre que convenga ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder, en beneficio de la Nación, los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas⁵⁶.
---	---

La fracción primera citada anteriormente ha permanecido intacta desde la Constitución Política de 1917 hasta nuestros días, el artículo 27 ha tenido 18 reformas a lo largo de la historia de nuestro país, sin embargo, ninguna de ellas ha adicionado, derogado o reformado su fracción primera, por lo que, durante más de 100 años, al parecer nos hemos visto en la necesidad de reestructurar dicha

⁵⁵ TENA RAMÍREZ Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, Vigésimo Tercera Edición, México, 2002, p. 773.

⁵⁶ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Dos Siglos de Constitucionalismo Mexicano*, Porrúa, Segunda Edición, México, 2014, p. 731.

fracción, debido a los cambios surgidos de la realidad histórica y al desarrollo de un país.

El artículo 27 es uno de los más extensos hoy en día en nuestra Constitución, debido a que el tema de la propiedad siempre se ha considerado de suma importancia para nuestro país. Después de tanto luchar en la Revolución Mexicana, después de tantas muertes por tierras y con una espléndida redacción del Plan de Iguala que velaba por la repartición de las tierras en manos de todos los mexicanos e impedía el monopolio de las mismas, a cargo de los ricos y poderosos de nuestro país. Creímos que, con disposiciones y prohibiciones, llamémoslas brascas e infructuosas y quitándoles derechos a los extranjeros e impidiéndoles las facilidades de adquisición de tierras como la de los mexicanos, íbamos a lograr nuestros objetivos, de no volver a perder ninguna parte de nuestro territorio nacional.

La ley no debe castigar ni ser una barrera para el crecimiento de cada una de las personas, la ley debe de regular y de respetar siempre y en todo momento los derechos y las libertades de todos, siendo estos considerados nacionales o extranjeros.

Aunado a lo anterior es importante recordar quienes son considerados extranjeros para nuestra legislación, siendo estas todas aquellas que no encuadren en los supuestos que marca el Artículo 30 de la Constitución, dicho artículo expresa quiénes son mexicanos y tratándose de quienes lo son por nacimiento, refleja evidentemente la postura generosa y abierta al mundo que caracteriza a nuestra patria⁵⁷. El artículo en comentarios a la letra nos dice;

Art 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

⁵⁷ GATT CORONA Guillermo A, *Centenario de La Constitución Mexicana de 1917, ¿Soy un buen Mexicano?*, Colegio Nacional del Notariado Mexicano, Edición Especial, Ciudad de México, 2017, p. 142.

A) Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en el territorio de la República.*
- II. Los que nazcan en el extranjero hijos de padres nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.*
- III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización.*

B) Son mexicanos por naturalización;

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones la carta de naturalización.*
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con un varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que establece la ley⁵⁸.*

Cualquier persona que no se le tenga por reconocido el carácter de nacional, ya sea por nacimiento o por naturalización, será considerado con la calidad de extranjero y tendrá la prohibición de adquirir el dominio directo de las tierras en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de nuestras costas.

Como pudimos apreciar a lo largo de este capítulo y al analizar cada uno de los acontecimientos históricos que fueron causándonos un grave perjuicio a manos de gobiernos extranjeros y otros de estos siendo ocasionados por la gran negligencia y antipatriotismo que ha caracterizado a muchos de nuestros gobernantes. Nos hemos dado cuenta que cuando la población de nuestro país

⁵⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes y Códigos de México, Porrúa, 185ª.edición, 2019, p. 76.

comenzó a estabilizarse un poco, estos acontecimientos fueron tomados como ejemplos de situaciones que no deben de volverse a repetir en un futuro, para que jamás volviéramos a estar contra la espada y la pared, a punto de perder nuevamente nuestra soberanía.

Sin pensar en las consecuencias o en mejores iniciativas, decidimos regular rápida y desesperadamente el fondo del dominio de las tierras a cargo de los extranjeros, de manera desatinada. Sabíamos que era mejor ser injustos en ciertos aspectos, que volver a sufrir o vivir con el miedo de perder otra parte de nuestro territorio nacional. Así que por muchos años hemos decidido taparnos los ojos y no optar por una reforma a la regulación del dominio de las tierras a cargo de los extranjeros, dentro de la Zona Restringida.

Por último, como pudimos evaluar a lo largo del presente capítulo, a la figura de la tan discutida “Zona Restringida”, que establece que, en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, se le solía conocer como la “Zona Prohibida”. Dicho cambio se debe a que a partir de la promulgación del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular La Inversión Extranjera de 1989, seguido de la vigente Ley de Inversión Extranjera de 1993, México adoptó una postura más abierta y que promueve la inversión en México, a *contrario sensu* de lo que era aceptado en años y gobiernos anteriores⁵⁹.

⁵⁹ ROBLES FARÍAS Diego, *La Inversión Extranjera en México*, Tirant lo Blanch, México D.F., 2016, p. 101.

CAPÍTULO II

LEGISLACIÓN APLICABLE A LA ZONA RESTRINGIDA EN MÉXICO

2.1.- Introducción

Para un inmejorable desarrollo y entendimiento del presente capítulo, será sustancial que repasemos cada uno de los temas que son relevantes para la presente tesis, por lo que recorreremos desde los asuntos más particulares hasta los temas más generales que se encuentran regulados actualmente por nuestra legislación en el marco de los derechos que tienen los extranjeros en nuestro país, y los límites a dichos derechos. Identificaremos quiénes son consideradas personas físicas o personas morales extranjeras para nuestras leyes, cuáles son sus obligaciones, de qué facultades gozan y cuáles son aquellas leyes que regulan la materia de adquisición de tierras en manos de los extranjeros.

Tanto la Constitución como diversas leyes y reglamentos, han regulado sobre la marcha las facultades y las obligaciones de los extranjeros para adquirir inmuebles dentro y fuera de la zona restringida. A lo largo de este capítulo descubriremos que nos dice la doctrina, las leyes y los reglamentos, cuál es su funcionalidad y, sobre todo, iremos desentrañándolas poco a poco, en aras de descubrir o no, su eficacia en la actualidad.

2.2.- Derechos Fundamentales

Partiendo de lo general y doctrinal, para posteriormente acercarnos a lo particular y pragmático, es importante hacer énfasis en que derivado de razones históricas y de la diversidad cultural de muchos países, suena complicado unificar los conceptos de nacionalidad y extranjero, por lo que podemos encontrar autores que nos dicen que el término nacionalidad puede ser reducido a dos acepciones:

- I. La primera de ellas como nacionalidad de *hecho*, siendo ésta una acepción más social, reuniendo factores como el lingüístico, étnico, geográfico, histórico y cultural; y
- II. La segunda de ellas como una nacionalidad de derecho, siendo ésta una relación jurídica y política del estado con los particulares⁶⁰.

Aunado a lo anterior, no se puede hablar de nacionales y extranjeros sin mencionar los Derechos Humanos y los Derechos fundamentales que estos gozan, así como los diversos principios y regímenes inherentes a los extranjeros, como lo son todos aquellos que son pertenecientes a la persona humana y su desarrollo como personas⁶¹. A lo largo de la historia diversos documentos han servido como base, para buscar la consagración de los derechos fundamentales en las Constituciones.

En virtud de la naturaleza de este trabajo, no haremos aquí un listado de los derechos humanos, ni reflexionaremos sobre las distintas disputas en torno a qué constituye un derecho humano y qué es algo distinto a éste, como un presupuesto (por ejemplo) al ejercicio adecuado en la actualidad, de los derechos humanos⁶².

⁶⁰ ESPUGLES MOTA Carlos, PALAO MORENO Guillermo, DE LORENZO SEGRELLES Manuel, *Nacionalidad y Extranjería*, Tirant lo Blanch, Primera Edición, Valencia, 2001, p 21- 22.

⁶¹ BIGLINO CAMPOS Paloma, *Ciudadanía y Extranjería: Derecho Nacional y Derecho Comparado*, Mc Graw Hill, Primera Edición, Madrid, 1998, p 5 – 7.

⁶² Ver por ejemplo: Fundamentos de los Derechos Humanos (Luigi Ferrajoli – Ed. Trotta) Una pregunta relevante hoy es si aquello que para algunos son derechos (nacionalidad o derecho al internet) son realmente eso o son presupuestos para el ejercicio eficaz de los derechos humanos innatos e inherentes a la persona.

Tampoco se hará una referencia a la totalidad de los derechos ni a buscar como sugerirían algunos, jerarquizarlos. No habrá un análisis por ejemplo de los derechos a la vida ni libertad. Si en cambio se hará referencia a aquellos que tienen que ver con el derecho a la propiedad y las limitaciones en este derecho que (de manera legítima o no) tienen los extranjeros.

El derecho humano a la propiedad es indudablemente uno de los derechos más custodiados y prestigiados a lo largo de los tiempos, ya que éste reconoce la existencia del derecho de poseer pública y pacíficamente ciertos bienes, sobre los cuales se puede ejercer un dominio⁶³. Este derecho es protegido por muchos ordenamientos internacionales, entre ellos: La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en su Artículo Segundo y Décimo Séptimo⁶⁴ y La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Artículo 17, al hablarnos que toda persona tiene derecho a la propiedad individual o colectiva⁶⁵.

Al momento de adoptar principios internacionales y firmar tratados, nos diría Thomas Buergenthal que, si un estado celebra un tratado internacional con otro en el que se comprometen a tratar a sus habitantes de cierta manera y reconocerles ciertos derechos humanos, a partir de ese momento, el estado firmante está aceptando que dicho tema no es de carácter doméstico, debido a que ya ha internacionalizado lo regulado en dicho tratado⁶⁶.

En una rama distinta a lo mencionado anteriormente, y considerando al Estado como un concepto general, podemos decir que estos mismos están facultados para reconocer los derechos fundamentales que consideren vitales para el desarrollo de su país, pero es aquí, donde los Estados generalmente han

⁶³ RAMÍREZ GARCÍA Hugo Saul y PALLARES YABUR Pedro de Jesús, *Derechos Humanos*, Oxford, Primera Edición, Ciudad de México, 2011, p 215 -216.

⁶⁴ Asamblea Nacional, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789. Ver, Por Ejemplo: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc

⁶⁵ Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

⁶⁶ BUERGENTHAL Thomas, *International Human Rights in a Nutshell*, West Academic, Fifth Edition, United States of America, 2017, pp. 7 – 8.

hecho una distinción en ciertos derechos de los nacionales y los extranjeros, lo que evidentemente ha limitado los de estos últimos.

2.3.- ¿Quiénes Son Considerados Extranjeros?

Dado que nuestro punto de partida es la situación jurídica y práctica de los extranjeros y cómo estos pueden adquirir inmuebles en México, es importante remontarnos al artículo 33 de nuestra norma fundamental, que nos dice: Son personas extranjeras las que no posean las cualidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución⁶⁷. Para una mayor comprensión del artículo 33 citado anteriormente, lo dividiremos en dos partes; La primera parte, es relativa a quiénes son considerados extranjeros, esto quiere decir, aquellas personas que no posean las características estipuladas en el artículo 30, por lo que a continuación podremos apreciar que nos dice nuestro texto constitucional:

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.*
- II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;*
- III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y*
- IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.*

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, Ciudad de México, 2019, p. 78.

B) Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.*
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.*

Por otro lado, la segunda parte del artículo 33 constitucional, nos dice que aquellas personas que sean consideradas extranjeras para efectos de nuestra legislación, podrán gozar de los derechos humanos y garantías consagrados en la Constitución, siendo coherente con lo establecido en nuestro artículo primero constitucional⁶⁸.

Será interesante comentar que, el artículo 7 de nuestra Ley de Nacionalidad amplía de manera bondadosa el concepto de nacionalidad al decirnos que los niños hallados en territorio nacional y que no sea posible descubrir su procedencia, se presumirá que han nacido en México y que son hijos de padres mexicanos⁶⁹.

Sin embargo, nuestro derecho es muy engañoso al velar por la proclamación y garantías del principio de igualdad entre extranjeros y nacionales, debido a que es más que evidente la distinción que reservadamente hace nuestro ordenamiento jurídico entre los nacionales y los extranjeros. Dicha facultad para legislar en materia de condición jurídica de los extranjeros, corresponde

⁶⁸ Artículo 1º: En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, Ciudad de México, 2019, pp.7 – 8.

⁶⁹ Ley de Nacionalidad. Artículo 7º.- Salvo prueba en contrario, se presume que el niño expósito hallado en territorio nacional ha nacido en éste y que es hijo de padre y madre mexicanos. Consultada el 12 de abril del 2021.

únicamente al Congreso de la Unión, por lo que será exclusivamente carácter federal aun cuando se trate de materias reservadas a los estados⁷⁰.

EXTRANJEROS, FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION PARA LEGISLAR SOBRE LA CONDICION JURIDICA DE LOS.- Los artículos 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, no limitan la facultad legislativa del Congreso de la Unión a los derechos públicos de los extranjeros, sino que también comprenden los derechos privados, puesto que ambos preceptos legales reservan en exclusiva al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de condición jurídica de los extranjeros y el de modificar o restringir los derechos civiles de que gozan éstos⁷¹.

Los extranjeros en nuestro país, en algunas ocasiones pueden parecer extraños a la comunidad nacional, ya que no tienen una participación pura en la integración y en el ejercicio del poder del Estado, toda vez que nuestra Constitución impone ciertas restricciones a los extranjeros, siendo estas algunas de ellas:

- a) El Presidente de la República podrá, previa audiencia, expulsar a un extranjero de nuestro país, con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención. Será importante mencionar que, en la entrada en vigor de la Constitución de 1917, el ejecutivo podía realizarlo sin audiencia previa⁷²;
- b) La prohibición de los extranjeros para inmiscuirse en los asuntos políticos del país;
- c) El derecho de asociación con fines políticos;

⁷⁰ CÁRDENAS GONZÁLEZ, Fernando Antonio, *Inversión Extranjera*, Inmuebles Extranjeros Sociedades, Porrúa, Sexta Edición, Ciudad de México, 2015, pp. 10 – 11.

⁷¹ Jurisprudencia, Pleno, Séptima Época, Registro IUS número 233171.

⁷² COVARRUBIAS DUEÑAS José de Jesús, *Dos Siglos de Constitucionalismo Mexicano*, Porrúa, Segunda Edición, México, 2014, p. 736.....Art.33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el Territorio Nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

- d) No podrán ejercer sus derechos de voto activo y pasivo dentro de nuestro país, así como ejercer alguno de los derechos consagrados en el artículo 35 Constitucional, como lo son i) la revocación de mandato, ii) iniciativa de ley, iii) consulta popular, entre otras;
- e) La preferencia de que, ante igualdad de circunstancias, deberán ser preferidos los nacionales sobre los extranjeros, para empleos, cargos, funciones y concesiones;
- f) El no poder participar ni involucrarse en las fuerzas de policía o seguridad pública, el ejército, la armada y la fuerza aérea⁷³.

Asimismo, el tema de la múltiple nacionalidad que para efectos de nuestro país, se encuentra relacionada con aquellas personas que ostenten diversas nacionalidades y aun cuando se les reconoce el carácter de mexicanos, continúa acarreando problemas que no han sido resueltos del todo por nuestra legislación, como lo es: los temas relacionados con tributación de las personas que tienen diversas nacionalidades, el servicio militar y sobre todo la asistencia consular de los gobiernos extranjeros⁷⁴.

Aunado a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene en la siguiente tesis aislada, que el tener múltiple nacionalidad no representa una prohibición absoluta para los mexicanos que deseen acceder a ciertos cargos públicos, ya que podrán renunciar a su nacionalidad que les es atribuida y una vez satisfechos los requisitos de ley, podrán acceder o participar para ostentar cargos públicos⁷⁵.

⁷³ GONZALEZ SCHMAL Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, Limusa, Primera Edición, México D.F., 2001, pp. 198 – 199.

⁷⁴ GATT CORONA, Guillermo A., *Centenario de La Constitución Mexicana de 1917, ¿Soy un buen Mexicano?*, Colegio Nacional del Notariado Mexicano, Edición Especial, Ciudad de México, 2017, pp. 153 – 155.

⁷⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Décima Época Registro 159866. Nacionalidad mexicana por nacimiento. La prohibición de adquirir una diversa, como requisito indispensable para ocupar determinados cargos públicos, no es absoluta.

NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR UNA DIVERSA, COMO REQUISITO INDISPENSABLE PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS, NO ES ABSOLUTA. los mexicanos por nacimiento a los que un Estado extranjero considere como sus nacionales, que pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera no tener otra nacionalidad, deben presentar el certificado de nacionalidad mexicana, el cual podrán solicitar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, únicamente para los efectos referidos, para lo cual deben formular renuncia expresa de la nacionalidad que les sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente la de aquel que les atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros; de igual forma, protestarán adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero; además de que el certificado referido se expedirá una vez que el interesado haya cumplido con los requisitos que señala la propia ley y su reglamento; de ahí que, satisfecho dicho procedimiento, los mexicanos por nacimiento con doble nacionalidad podrán acceder al cargo en cuestión⁷⁶.

Como se puede apreciar por el lector o estudiante, nuestra Constitución fundamenta en su artículo primero, mediante el principio de igualdad y generalidad, que tanto nacionales como extranjeros gozarán de los derechos reconocidos en los ordenamientos jurídicos mencionados, sin embargo, posteriormente, a largo de diversos artículos y leyes secundarias se han ido limitando los derechos de los extranjeros frente a múltiples circunstancias. Estas limitaciones a los extranjeros podrían parecernos extrañas y distintas a como era en tiempos anteriores, ya que en el siglo XIX existía un aprecio y admiración profunda por los extranjeros por parte de algunos, tal es el caso que muchos mexicanos preferían como monarca a Maximiliano “Archiduque de Austria”, por encima de gobernantes nacionales⁷⁷, o que diversos artistas mexicanos fueron

⁷⁶ Registro digital: 159866, Tesis: P. III/2013 (9a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis Aislada. Consultada el 12 de abril del 2021.

⁷⁷ MOLINA Sandra y ROSAS Alejandro, *Erase una Vez en México II*, Planeta Mexicana, Primera Edición, 2014, p. 147 - 174

rechazados, por la preferencia de la artista Pilar Pavía para inaugurar el Teatro de Iturbide⁷⁸.

2.4.- Personas Morales Extranjeras

Después de analizar quiénes son consideradas personas físicas extranjeras para nuestra legislación, veremos quiénes son consideradas personas morales extranjeras y qué disposiciones existen en relación a estas mismas.

Sin hacer una distinción en estos momentos de si nos referimos a una sociedad en la materia mercantil o civil, podemos comenzar diciendo que nuestro Código Civil Federal, establece que para que exista una sociedad, se requiere la unión de uno o más socios, recursos y esfuerzos para destinarlos a un fin común, el cual supone un beneficio para todos⁷⁹. Así como el ordenamiento citado anteriormente, hay diversos códigos estatales o legislación en materia mercantil que nos pueden orientar hacia un concepto de lo que es considerada una sociedad.

Las sociedades extranjeras se encuentran legalmente constituidas y reconocidas en su país de origen, caso distinto del lugar en el que se les califica como extranjeras, debido a que no poseen los requisitos establecidos por la *Lex Fori*⁸⁰ de un estado. Las sociedades extranjeras tienen la misma condición jurídica que las mexicanas, ya que al realizar ciertos actos jurídicos dentro del territorio nacional adquieren los mismos derechos que los gobernados, sin embargo, tendrán

⁷⁸ GONZÁLEZ NAVARRO Moisés, *Los Extranjeros en México y los Mexicanos en el Extranjero 1821 – 1970*, El Colegio de México, Primera Edición, 1994, México, p 49.

⁷⁹ LEÓN TOVAR Soyla, GONZÁLEZ GARCÍA Hugo, *Sociedades Mercantiles e Introducción al Derecho Mercantil*, Oxford, Primera Edición, 2018, 193 – 194.

⁸⁰ Esta expresión se refiere a que el tribunal nacional que se ha declarado con competencia judicial en el plano internacional debe llevar a cabo el proceso de conformidad con la ley procesal vigente, en su territorio. Glosario, *Archivos Jurídicos de la UNAM*, consultado el 07 de febrero del 2021.

que limitar sus alcances en ciertos casos o no podrán celebrar aquellos actos que les estén expresamente prohibidos por los ordenamientos jurídicos⁸¹.

Por su parte la Ley de Nacionalidad publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de enero de 1998, nos dice lo siguiente en su Artículo 8; “Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes mexicanas y tengan en el territorio nacional su domicilio legal”⁸². Por lo que, haciendo una interpretación inversa de esta disposición, sabemos que son personas morales extranjeras aquellas que no estén constituidas tal y como lo dictan nuestras leyes.

Adentrándonos un poco en la materia mercantil, las sociedades mexicanas cuyos estatutos establezcan la inclusión de extranjeros, obligarán a sus socios extranjeros actuales o futuros, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, a considerarse como nacionales, respecto de todas las acciones, partes sociales, bienes o derechos que pueda tener, relacionados con dicha sociedad. Una de las finalidades de lo mencionado anteriormente, es que las autoridades mexicanas puedan tener un registro de qué sociedades permiten la admisión de extranjeros, ya que de esta manera les serán aplicables las reglas especiales en nuestros ordenamientos y por la posibilidad que existe de recibir inversión extranjera⁸³. El control del Estado Mexicano en este sentido se fortalece y precisa con la existencia del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras que está regulado por la Ley de Nacionalidad (1993) y su Reglamento (1998).

2.5.- Fracción Primera del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁸¹ LEÓN TOVAR Soyla H y GONZÁLEZ GARCÍA Hugo, *Sociedades Mercantiles e Introducción al Derecho Mercantil*, Oxford, Primera Edición, 2018, p 504 – 510.

⁸² Artículo 8 de la Ley de Nacionalidad, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de enero de 1988.

⁸³ CÁRDENAS GONZÁLEZ, Fernando Antonio, *Inversión Extranjera*, Inmuebles Extranjeros Sociedades, Porrúa, Sexta Edición, Ciudad de México, 2015, pp. 279 – 280.

El no encuadrar en el supuesto para ser considerado como nacional, obliga tanto a las personas físicas como morales, a dar cumplimiento forzoso a lo dispuesto por la fracción primera de nuestro artículo 27 constitucional tan discutido anteriormente. A continuación, analizaremos a detalle cuáles son cada una de las prohibiciones, derechos y obligaciones, que establece la presente fracción en relación a la adquisición de la propiedad inmueble por extranjeros (ya sea personas físicas o morales) dentro de la Zona Restringida.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones de la fracción primera del artículo 27 de nuestra Carta Magna:

- 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 aguas⁸⁴.*

Frases y discusiones han existido a lo largo del tiempo sobre qué quisieron dar entender o que tan exhaustivas son las palabras “Dominio Directo”, palabras que podrían entenderse como tener la facultad de disponer libremente de la propiedad personal u ostentar la “Nuda Propiedad” de esta misma, en

⁸⁴ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicano, Porrúa, Ciudad de México, 2019, pp. 57 – 58.

contraposición a ser titular de un dominio útil o “Usufructo”⁸⁵. Podemos establecer una definición, planteando que la propiedad se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para poder aprovecharla totalmente⁸⁶.

Remontándonos al Diario de Debates del Congreso Constituyente, el C. Pastrana Jaimes discutía sobre la importancia de abordar el tema de la capacidad para adquirir bienes dentro del contenido del artículo 27 de nuestra Constitución, ya que diversos diputados no estaban de acuerdo en combinar lo relativo a la adquisición de tierras, con la capacidad y extranjería, sin embargo, éste añadió que no debía aprobarse el artículo 33 con tanta premura, sino hasta que se prohibiera tajantemente que los extranjeros pudieran adquirir bienes en regiones fronterizas y a 100 kilómetros lejos de la costa⁸⁷.

En primera instancia el artículo citado anteriormente establece que, solamente los mexicanos tendrán facultades para adquirir la plena propiedad dentro de nuestro país, sin embargo, la ley nos dice que siempre y cuando los

⁸⁵ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ Jorge Alfredo, *El Fideicomiso*, Porrúa, Décima Tercera Edición, México, 2013, pp. 264 – 267.

⁸⁶ ROJINA VILLEGAS Rafael, *Compendio de Derecho Civil II*, Porrúa, Trigésima Octava Edición, México, 2006, pp. 78 – 79.

⁸⁷El C. Pastrana Jaimes: Si alguno de vosotros ha leído atentamente el artículo 27 verá que hay tres cuestiones fundamentales, cuestiones capitales sobre las condiciones para adquirir bienes raíces. De manera que al tratar de ese artículo vamos a resolver esas tres cuestiones: Capacidad, y allí, sobre esa cuestión, figurará no sólo la capacidad de los extranjeros, sino la capacidad de las sociedades civiles, de los ciudadanos, de las asociaciones, de las corporaciones; de manera que no estoy fuera de la razón al pedir que en el artículo 27 se trate de este asunto, porque no es más que una parte integrante del artículo 27 y el artículo 27 no sólo se refiere a la tierra, sino a la capacidad de los adquirientes de la tierra. Si desintegramos hoy el artículo 27 tratando aquí esta cuestión fundamental, es claro que cuando pasemos al artículo 27 podemos encontrarnos dudas, opiniones contrarias, y por eso yo no estoy conforme con que se apruebe el artículo 33 con premura, tan sólo porque les dejan a los extranjeros facultades para que adquieran bienes raíces en nuestras fronteras y en nuestras playas, y eso se debe prohibir terminantemente a los extranjeros. Por eso, pues, este asunto debemos de dejarlo para cuando se trate del artículo 27 de nuestra Constitución. Dice el señor Palavicini que yo no tengo criterio para determinar cuáles son las cosas afines, y yo le digo que sí tengo ese criterio: Ese criterio es lo que significa la unidad de nuestra nacionalidad; ese criterio es mi patria; si el señor Palavicini no tiene ese criterio, yo si lo tengo, porque deseo defender a mi patria antes que todo, y por eso quiero que los extranjeros por ningún capítulo adquieran bienes raíces en las regiones fronterizas y a cien kilómetros lejos de la costa, sea cual fuere el tiempo que hayan permanecido en nuestra República. Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917, Honorable Congreso Constituyente, diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_constituyente.pdf, consultada el 13 de abril del 2021 p. 633.

extranjeros se consideren como nacionales y renuncien ante la Secretaría de Relaciones Exteriores a la protección de su gobierno extranjero sobre los bienes que adquieran, podrán adquirir dichos bienes, a esto llamamos la famosa “Cláusula Calvo”, misma que se encontraba fundamentada en la teoría de evitar las invasiones armadas de gobiernos extranjeros, basándose en la excusa de proteger los intereses y derechos de sus nacionales.

Así lo fue en la tan auténtica guerra de los pasteles, cuando *Monsieur Remonte*, dueño de una pastelería reclamaba al gobierno mexicano pérdidas causadas por las rebeliones que estaban a la orden del día. México se rehusó a pagar la indemnización al pastelero, causando que su gobierno francés tomara esta oportunidad como una excelente justificación para invadir el puerto de Veracruz y obligar a México, después de unos cuantos meses, a pagar la cantidad aproximada de 600,000.00 mil pesos, junto con la firma de un tratado de paz, convirtiendo estos pasteles, seguramente, en lo más caros de la historia⁸⁸.

Dicho trámite lleva el nombre oficial de “Convenio de renuncia para la adquisición de bienes inmuebles fuera de zona restringida”, y tendrá que ser presentado por los extranjeros que deseen adquirir, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, misma que tendrá que resolver dentro de los 5 días hábiles siguientes a la solicitud. Una vez transcurrido en plazo de 5 días, si la autoridad no publica la negativa en el Diario Oficial de la Federación se entenderá que el permiso fue concedido, caso contrario para los inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, la autoridad tendrá 30 días y en caso de no autorizar el permiso y haya transcurrido el plazo, se entenderá que fue negado⁸⁹. La disposición mencionada anteriormente, se encuentra regulada con más claridad en el artículo 10-A de la Ley de Inversión Extranjera⁹⁰.

⁸⁸ MOLINA Sandra y ROSAS Alejandro, *Erase una Vez en México II*, Planeta Mexicana, Primera Edición, 2014, pp. 89 – 90.

⁸⁹ CÁRDENAS GONZÁLEZ, Fernando Antonio, *Inversión Extranjera*, Inmuebles Extranjeros Sociedades, Porrúa, Sexta Edición, Ciudad de México, 2015, pp. 10 – 11.

⁹⁰ ARTÍCULO 10 A.- Los extranjeros que pretendan adquirir bienes inmuebles fuera de la zona restringida, u obtener concesiones para la exploración y explotación de minas y aguas en el

La doctrina nos dice que el silencio administrativo es la ausencia del acto cuando debería de haberlo y ante la falta de respuesta a una solicitud de los gobernados, se puede suponer que se ha resuelto de manera positiva o negativa⁹¹. Siguiendo los lineamientos de la doctrina y la legislación, en caso de que la autoridad no conteste alguna solicitud, se entenderá en términos generales lo que se conoce como Negativa Ficta, lo que faculta a la persona que ingresó la solicitud para recurrir ante la autoridad para que dé una respuesta y si ésta de nueva cuenta no resuelve, se entenderá confirmada la negativa⁹².

2.6.- Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de marzo de 1998

Una vez comentado todo lo anterior, será trascendental abordar el tema del acuerdo publicado en el Diario oficial de la Federación que, permite a los extranjeros únicamente presentar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores un escrito donde convengan lo dispuesto por la Fracción I del artículo 27 constitucional, siempre y cuando el extranjero que pretenda adquirir dicho inmueble, sea nacional de un país con el que México mantenga relaciones diplomáticas⁹³.

Evidentemente, la mayoría de los extranjeros que adquieren bienes inmuebles dentro de la zona restringida, son nacionales de países con los que México mantiene relaciones diplomáticas. Por ejemplificar, en el año 2009 México

territorio nacional, deberán presentar previamente ante la Secretaría de Relaciones Exteriores un escrito en el que convengan lo dispuesto en la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y obtener el permiso correspondiente de dicha dependencia. Ley de Inversión Extranjera, consultada el 15 de agosto del 2020.

⁹¹ MARTÍNEZ MORALES Rafael I, *Derecho Administrativo*, Oxford, Sexta Edición, Ciudad de México, 2011, p 204 – 205.

⁹² Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 04 de agosto de 1994. Consultada el 06 de febrero del año 2021.

⁹³ FARÍAS ROBLES, Diego, *La Inversión Extranjera en México*, Tirant lo Blanch, Primera Edición, México D.F., 2016, p.p. 141 – 142.

mantuvo relaciones diplomáticas con 192 estados independientes y participó en más de 100 organismos internacionales⁹⁴.

Habiendo dicho lo anterior, el presente acuerdo podría denominarse como “desregulador” ya que beneficia al extranjero, en que ya no será necesario obtener un permiso favorable por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sino que será suficiente con que presente un escrito, conviniendo el contenido de la Cláusula Calvo ante dicha autoridad que sellará de recibido para concluir con tal procedimiento⁹⁵.

El presente acuerdo fue publicado debido a la facultad que le otorga la Ley de Inversión Extranjera a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que por medio de acuerdos generales pueda otorgar beneficios a los extranjeros para que el permiso no sea un requisito indispensable, sino únicamente un “Aviso”.

2.7.- El Fideicomiso

Sin duda alguna, las figuras jurídicas que más han sido utilizadas durante los últimos años por los extranjeros para adquirir la propiedad dentro de la Zona Restringida, es i) la constitución de sociedades mexicanas con capital extranjero (cuando el uso no es residencial) y ii) el llamado fideicomiso, que actualmente se encuentra regulado por La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su Capítulo V, el cual para efectos prácticos y de comprensión se transcribe a continuación:

Artículo 381.- En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y

⁹⁴www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2009/documentos/r03/r03d105.pdf

⁹⁵ FARÍAS ROBLES, Diego, *La Inversión Extranjera en México*, Tirant lo Blanch, Primera Edición, México D.F., 2016, p.p. 140 – 142.

*determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria*⁹⁶.

Aterricemos el artículo mencionado con un ejemplo para lograr conceptualizar y entender a fondo el papel que tienen cada una de las figuras dentro del fideicomiso. El fideicomitente es el dueño de los bienes, por lo que decide llevar a cabo la celebración de un fideicomiso, con una institución autorizada para ostentar el carácter de fiduciaria, para que posteriormente dentro del contenido del fideicomiso se establezcan ciertos fines, derechos y obligaciones, dentro de los cuales se consagrará la figura del fideicomisario, que puede ser la persona física o moral que recibe el beneficio derivado del fideicomiso.

Sin embargo, es relevante comentar que el fideicomiso es clasificado de diversas maneras por distintos textos y autores, debido a que tiene un campo tan grande de acción donde la autonomía privada puede desempeñarse cómodamente, por lo que no existe otra figura jurídica en la legislación mexicana que cuente con esta versatilidad. Siendo de esta manera, el fideicomiso puede ser considerado en “*lato sensu*” como un negocio jurídico, que posteriormente al individualizarse en situaciones en concreto, adquiere reglas específicas según sus fines⁹⁷. En estos momentos nos encontramos abordando el fideicomiso en un plano genérico y global, a pesar de ello, en el siguiente capítulo lograremos individualizar el fideicomiso aquellos que son celebrados por extranjeros en aras de adquirir bienes inmuebles dentro de la Zona Restringida.

Es muy curioso que, en diversas legislaciones o artículos, nos cueste encontrar una definición clara y precisa y tengamos que utilizar un método deductivo, esto es debido a que no se define claramente a los sujetos o al fideicomiso. Distintos autores han clasificado o asimilado al fideicomiso con un

⁹⁶ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de agosto de 1932, consultada el 15 de agosto de 2020.

⁹⁷ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ Jorge Alfredo, *El Fideicomiso*, Porrúa, Décima Tercera Edición, México, 2013, pp. 37 – 37.

mandato, una subpropiedad, un negocio fiduciario, una declaración unilateral de la voluntad y también un negocio fiduciario. Habiendo mencionado lo anterior, y aun con sus deficiencias clasificatorias, si algo es incuestionable es su invaluable utilidad para la realización de múltiples actos⁹⁸.

De una manera más regulativa y específica la Ley de Inversión Extranjera en su Título Segundo, capítulo II (segundo), regula a los fideicomisos sobre bienes inmuebles en la Zona Restringida. Ahora bien, será importante que analicemos los puntos más importantes de dicho capítulo para tener un conocimiento más amplio sobre el tema en comento.

El artículo 11 del capítulo antes mencionado, nos dice que las instituciones de crédito, previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, podrán adquirir los derechos sobre inmuebles en la zona restringida, siempre y cuando el objeto del fideicomiso, sea permitir la utilización y aprovechamiento de los bienes aportados al fideicomiso⁹⁹.

Ahora bien, por utilización y aprovechamiento podemos entender que son los derechos al uso o goce de los mismos, incluyendo en su caso, la obtención de frutos, productos y, en general, cualquier rendimiento que resulte de la operación y explotación lucrativa, a través de terceros o de la institución fiduciaria.

Los fideicomisos en la ahora abrogada Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (1973), tenían una duración máxima de

⁹⁸ DÁVALOS MEJÍA Carlos Felipe, *Derecho Bancario y Contratos de Crédito*, Harla, Segunda Edición, México, 1992, pp. 845 – 848.

⁹⁹ ARTÍCULO 11.- Se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que instituciones de crédito adquieran como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de tales bienes sin constituir derechos reales sobre ellos, y los fideicomisarios sean: I.- Sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros en el caso previsto en la fracción II del artículo 10 de esta Ley; y II.- Personas físicas o morales extranjeras. Ley de Inversión Extranjera, Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1993, consultada el 15 de agosto de 2020.

30 años¹⁰⁰, mismos que preveían la posibilidad de ser prorrogados no por la ley sino por su reglamento y una vez extinguidos los fideicomisos o llegado su término, podían mediante la Secretaría de Relaciones Exteriores, realizar la celebración de nuevos fideicomisos, para así mantener su calidad de fideicomisarios¹⁰¹. Posteriormente dicha Ley fue abrogada y hoy en día los fideicomisos permiten una duración máxima de 50 años conforme lo dispuesto por la Ley de Inversión Extranjera (1993).

En adición a lo anterior, existían facultades reservadas en la ley anterior que suelen ser relevantes, como lo es que las instituciones fiduciarias conservarían siempre la propiedad de los inmuebles y podían arrendarlos por plazos no superiores a los 10 años, Así como que el Gobierno Federal guardaba la facultad de revisar en cualquier tiempo el cabal cumplimiento de los fines del fideicomiso¹⁰².

Para que pueda darse la constitución de los fideicomisos en la Zona Restringida, habrá que obtener previamente el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, esta facultad discrecional de la autoridad se basa en que se analice el beneficio económico y social que estos mismos puedan traer para la nación. Esta será una facultad discrecional “obligatoria” ya que la autoridad tendrá que emitir una resolución en sentido positivo o negativo, a diferencia de la facultad discrecional “libre”, en la que la autoridad puede abstenerse de emitir una resolución administrativa¹⁰³. La solicitud tendrá que ser resuelta por la “Secretaría de Relaciones Exteriores” dentro los 5 días hábiles siguientes (si se presenta ante

¹⁰⁰ Artículo 20.- la duración de los fideicomisos a que este capítulo se refiere, en ningún caso excederá de 30 años. La institución fiduciaria conservará siempre la propiedad de los inmuebles: tendrá 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. Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, Cámara de Diputados, del Honorable Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de marzo de 1973, consultada el 22 de agosto del 2020.

¹⁰¹ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ Jorge Alfredo, *El Fideicomiso*, Porrúa, Quinta Edición, México, 1995, pp. 301 – 305.

¹⁰² FARÍAS ROBLES, Diego, *La Inversión Extranjera en México*, Tirant lo Blanch, Primera Edición, México D.F., 2016, p.p. 170 – 171.

¹⁰³ MARTÍNEZ MORALES Rafael I, *Derecho Administrativo*, Oxford, Sexta Edición, Ciudad de México, 2011, pp. 252 – 253.

la unidad administrativa central) o dentro de los 30 días siguientes (si se presenta ante las delegaciones estatales) a su presentación.

Todo esto puede parecer un poco confuso hasta cierto punto, ya que puedan variar las vías y las circunstancias mediante los cuales los extranjeros pueden adquirir inmuebles, dependiendo de si son o no fines residenciales o de si admiten o no extranjeros las sociedades mexicanas. Para un mayor entendimiento, presentaré con una tabla las diferentes formas de adquisición de la propiedad.

	FUERA DE LA ZONA RESTRINGIDA	DENTRO DE LA ZONA RESTRINGIDA
SOCIEDADES CON CLÁUSULA DE ADMISIÓN DE EXTRANJEROS	Tendrán que incluir dentro de sus estatutos la “Clausula Calvo”, la cual tiene su fundamento en el artículo 27 fracción I de la CPEUM.	Incluir dentro de sus estatutos la “Clausula Calvo”. Si quiere adquirir para fines no residenciales requiere permiso de Secretaría de Relaciones Exteriores. Si es para fines residenciales tendrá que ser a través de un fideicomiso.

EXTRANJEROS, YA SEAN PERSONAS FÍSICAS O MORALES	Deberán celebrar la Cláusula Calvo y tramitar su Convenio de renuncia para la adquisición de bienes inmuebles fuera de la zona restringida, así como presentar su aviso de conformidad con el Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de marzo de 1998.	No podrán adquirir el dominio directo por la prohibición Constitucional, por lo que sólo podrán tener el uso, goce y disfrute mediante la figura del fideicomiso o sociedades mexicanas con capital extranjero cuando el uso sea no residencial
---	---	--

El criterio y procedimiento que siguen tanto las personas físicas extranjeras como las morales es muy similar, por lo que lo relevante será tomar en cuenta los siguientes puntos; i) dónde se encuentra ubicado el bien inmueble y; ii) a qué fin estará destinado el bien inmueble que se desea adquirir.

2.8.- Uso Residencial y Actividades no Residenciales

Es importante abordar las distinciones que se causan cuando los extranjeros o sociedades (extranjeras o con cláusula de admisión de extranjeros) pretenden adquirir un inmueble con fines de uso residencial o actividades no residenciales. Precisemos lo siguiente, serán inmuebles con fines residenciales, aquellos que se adquieran exclusivamente para vivienda, para uso del propietario o de terceros y serán inmuebles no residenciales aquellos que: i) se destinen a tiempo compartido; ii) actividad comercial, industrial o turística; y iii) los que se adquieran por personas morales para el cumplimiento de su objeto social (proyectos inmobiliarios).

Lo anterior resulta relevante debido a que el artículo 10 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera condiciona a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que otorgue los permisos para constituir fideicomisos de Zona Restringida cuando el objeto del fideicomiso se destine a ciertos fines, con la distinción de que no incluye a las casas habitación (fines residenciales). Siendo de esta manera, la autoridad se reserva la facultad de decidir si otorga el permiso o no, para constituir un fideicomiso que se pretenda destinar a fines residenciales¹⁰⁴.

Ahora bien, las sociedades mexicanas que permitan la participación extranjera deberán identificar para que uso se encuentra destinado el inmueble, para proceder de la siguiente manera:

- I. Si el inmueble es para fines no residenciales, solamente se está obligado a dar aviso a la secretaría, dentro de los 60 días hábiles de haber adquirido; y
- II. Si el bien es para fines residenciales, no se puede adquirir el dominio directo, sino que deberá realizarse a través del ya comentado fideicomiso de zona restringida.

2.9.- Sociedades con Cláusula de Admisión de Extranjeros.

Las Sociedades que pretendan aceptar como socios o accionistas a personas o sociedades extranjeras deberán incluir dentro de sus estatutos (cláusula de admisión de extranjeros) el convenio conocido como “Cláusula calvo”, y aquellas sociedades que no deseen la participación de extranjeros deberán de

¹⁰⁴ FARÍAS ROBLES, Diego, *La Inversión Extranjera en México*, Tirant lo Blanch, Primera Edición, México D.F., 2016, p.p. 173 – 175. El artículo 10 del Reglamento de la Ley e Inversión Extranjera, nos dice lo siguiente: ARTÍCULO 10.- Tratándose de personas físicas o morales extranjeras, la Secretaría de Relaciones Exteriores otorgará los permisos a que hace referencia el artículo 11 de la Ley, cuando la solicitud cumpla con lo dispuesto en el artículo anterior y el inmueble objeto del fideicomiso se destine a: I. Parques y fraccionamientos industriales; II. Hoteles y moteles; III. Naves industriales; IV. Centros comerciales; V. Centros de investigación; VI. Desarrollos turísticos, siempre que no contengan inmuebles destinados a fines residenciales; VII. Marinas turísticas; VIII. Muelles e instalaciones industriales y comerciales establecidos en éstos; IX. Establecimientos dedicados a la producción, transformación, empaque, conservación, transporte o almacenamiento de productos agropecuarios, silvícolas, forestales y pesqueros, y X. Oficinas consulares y residencias oficiales de gobiernos extranjeros.

estipular la llamada “cláusula de exclusión de extranjeros”¹⁰⁵. La “Cláusula calvo” conviene en que los extranjeros (socios o accionistas) se considerarán como nacionales respecto de los bienes que lleguen a adquirir, así como también renunciar a la protección de su gobierno extranjero. En caso de que los extranjeros llegasen a faltar al convenio descrito anteriormente, perderán sus bienes en beneficio de la nación¹⁰⁶.

Cuando dichas sociedades prevean la posibilidad mencionada en el párrafo anterior, todos los extranjeros actuales o futuros, se obligan a considerarse nacionales respecto de los siguiente:

- a) Las acciones, partes sociales o derechos que adquieran de dichas sociedades;
- b) Los bienes, derechos, concesiones, participaciones o intereses de que sean titulares tales sociedades, y
- c) Los derechos y obligaciones que deriven de los contratos en que sean parte las propias sociedades¹⁰⁷.

Cuando las sociedades con participación extranjera adquieran un bien dentro de la zona restringida, para fines no residenciales, deberán dar aviso ante la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los 60 días hábiles siguientes a la adquisición del bien inmueble¹⁰⁸, dicho aviso deberá incluir;

- a) La ubicación y descripción del inmueble;

¹⁰⁵ Ley de Inversión Extranjera. ARTÍCULO 15.- La Secretaría de Economía autorizará el uso de las denominaciones o razones sociales con las que pretendan constituirse las sociedades. Se deberá insertar en los estatutos de las sociedades que se constituyan, la cláusula de exclusión de extranjeros o el convenio previsto en la fracción I del artículo 27 Constitucional. Consultada el 15 de mayo del 2021.

¹⁰⁶ LEÓN TOVAR Soyla, GONZÁLEZ GARCÍA Hugo, *Sociedades Mercantiles e Introducción al Derecho Mercantil*, Oxford, Primera Edición, 2018, 190 – 191.

¹⁰⁷ Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, consultado el 16 de febrero del 2021.

¹⁰⁸ Ley De Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993, consultada el 07 de marzo del 2021.

- b) La descripción clara y precisa de los usos a los que se destinará el inmueble de que se trate; y
- c) Copia simple, en anexo, del instrumento público en que conste la formalización de la adquisición¹⁰⁹.

3.- Registro Nacional de Inversión Extranjera

La misma Ley de Inversión Extranjera, dentro de su Título Séptimo, establece que los siguientes deberán inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras:

- a) Las sociedades mexicanas, en la que existe, incluso a través del fideicomiso:
 - i. La inversión extranjera;
 - ii. Los mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional, o
 - iii. La inversión neutra
- b) Quienes realicen habitualmente actos de comercio en nuestro país, siempre que se trate de personas físicas o morales extranjeras; y
- c) Los fideicomisos de acciones o partes sociales, de bienes inmuebles o de inversión neutra, por virtud de los cuales se deriven derechos en favor de la inversión extranjera¹¹⁰.

3.1.- Importancia de la Inversión Extranjera.

La inversión extranjera es un punto medular y muy importante para un país, para su desarrollo y reconocimiento económico internacional. El México anterior a la publicación de la Ley de Inversión Extranjera (1993), parecía cerrarse a todo tipo de inversión y convivencia con personas o sociedades extranjeras, sin

¹⁰⁹ Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, consultado el 15 de agosto de 2020.

¹¹⁰ Ley de Inversión Extranjera, www.diputados.gob.mx, consultada el 15 de mayo del 2021.

embargo, a partir del año 1993 una pauta fue marcada y se comenzaron a regular de una manera más amigable las inversiones actuales y futuras que podían presentarse.

Claramente México es un país con una biodiversidad envidiable y tiene una innumerable cantidad de ecosistemas que nos hace estar en el radar de muchos países y personas extranjeras. Gracias a esto y muchas razones más, nuestro país es una gran oportunidad de inversión para aquellos extranjeros que deseen vivir en nuestro país o hacer negocios mediante la inversión extranjera.

Durante el presente capítulo nos fue factible estudiar y analizar de manera evolutiva quiénes son considerados extranjeros para nuestra legislación, que presupuestos personales, jurídicos, legales y de derechos, tienen que ser contemplados, tanto por las autoridades como por los extranjeros, con anterioridad a la adquisición de un bien inmueble dentro o fuera de la Zona Restringida, para poder dar cabal cumplimiento a nuestros ordenamientos jurídicos y que así, los extranjeros puedan disfrutar o invertir en propiedades dentro la Zona Restringida.

CAPÍTULO III

FIDEICOMISO DE ZONA RESTRINGIDA

El presente capítulo tiene el objetivo de introducir al lector en cada uno de los sectores y procesos que son necesarios para lograr la efectiva constitución de

un fideicomiso de zona restringida. Asimismo, se abundará en cada uno de los pequeños pasos, requisitos y labores que desempeña cada uno de los involucrados o autoridades implicadas en el mismo procedimiento.

3. Breve Introducción al Fideicomiso de Zona Restringida

Como lo hemos mencionado anteriormente, existen diversos tipos de fideicomisos establecidos por la doctrina y legislación mexicana y tantos fines como pensamientos legales pudiesen tener las personas involucradas, sin embargo, para la presente tesis, únicamente será relevante abordar, cómo es el proceso de constitución, práctica y funcionamiento de un fideicomiso para la adquisición de un bien inmueble dentro de la zona restringida, a cargo de las personas físicas o morales extranjeras. Y haciendo énfasis en la importancia de ejercitar la memoria, recordemos que la zona restringida está compuesta por una faja de 50 kilómetros a lo largo de las costas y 100 kilómetros a lo largo de nuestras fronteras.

Hablando desde la perspectiva de un concepto clasificatorio, es de suma relevancia mencionar que, el fideicomiso en un término general es un contrato regulado como una operación de crédito por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, ordenamiento puramente mercantil y que por ende contempla una aplicación en toda la república, es decir a nivel federal. Aun teniendo en mente lo anterior es relevante comentar que a lo largo de los años ha existido una disputa, entre quienes sostienen que el fideicomiso debe ser clasificado como un contrato y diversos autores que dicen que debe ser considerado como una operación de crédito.

El fideicomiso ha alcanzado una gran difusión desde su regulación en la ley mencionada anteriormente, sin embargo, anteriormente, se encontraba regulado como un mandato irrevocable por la Ley de Bancos de Fideicomiso del año

1926¹¹¹. Siendo de esta manera, podemos añadir que, uno de los factores fundamentales para atribuir el carácter mercantil al fideicomiso, estriba en la mercantilidad absoluta del fiduciario, (en nuestro caso serían las instituciones bancarias).

La legislación y reglamentación que envuelven al derecho bancario suele ser complejo, debido a que está destinado a organizar múltiples actividades, entre ellas, la coexistencia de dos normas, las de orden público y las puramente mercantiles¹¹². Dicho lo anterior, tal y como lo ha afirmado Mantilla Molina, existen actos que independientemente de que su finalidad no sea la especulación comercial o un acto intrínsecamente mercantil como lo puede ser un fideicomiso de zona restringida, se vuelven mercantiles por disposición legal directa y concreta al efecto¹¹³, a lo que el mismo autor definiría al derecho mercantil como el sistema de normas jurídicas que determinan su campo de aplicación mediante la clasificación de mercantiles, dadas a ciertos actos que regulan éstos y a la profesión de quienes se dedican a celebrarlos¹¹⁴.

En este mismo orden de ideas, Barrera Graf, nos diría que el derecho mercantil es aquella rama del derecho privado que regula los actos de comercio, la organización de las empresas, las actividades del comerciante, individual y colectivo y los negocios que recaigan sobre las cosas mercantiles¹¹⁵.

¹¹¹ SOTO ÁLVAREZ, Clemente, *Pontuario de Derecho Mercantil*, Limusa, Primera Edición, 1981, pp. 391 - 392. Como comentario adicional a la presente referencia, veamos cómo definía la Ley de Bancos de Fideicomiso de 1929.- Artículo 6.- El fideicomiso propiamente dicho es un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al banco, con el carácter del fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos, según la voluntad del que los entrega, llamando fideicomitente a beneficio de un tercero, llamado fideicomisario o beneficiario. dof.gob.mx.

¹¹² DÁVALOS MEJÍA Carlos Felipe, *Derecho Bancario y Contratos de Crédito*, Harla, Segunda Edición, México D.F., 1992, p. 566.

¹¹³ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ Jorge Alfredo, *Dos Aspectos de la Esencia del Fideicomiso Mexicano*, Porrúa, Primera Edición, México D.F., 1994, pp. 1 - 3.

¹¹⁴ MANTILLA MOLINA, Roberto L, *Derecho Mercantil*, Editorial Porrúa, 24ª Edición, México 1985, Pág. 23.

¹¹⁵ BARRERA GRAF, Jorge, *Tratado De Derecho Mercantil*, Editorial Porrúa, México, 1957, Pág. 1.

Adentrándonos un poco más en materia y para efectos prácticos, es importante tener en mente aquellos ordenamientos jurídicos que están involucrados en el proceso de constitución del fideicomiso de zona restringida y en qué orden jerárquico (prelación) se encuentra cada uno de ellos. Por lo que debemos de considerar entre otros, los siguientes:

- I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (con especial énfasis en el artículo 27 fracción I);
- II. Código de Comercio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de octubre de 1889;
- III. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de agosto de 1932;
- IV. Ley de Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1993;
- V. Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de septiembre de 1998; y
- VI. El Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de marzo del 2012.

Habiendo analizado los ordenamientos anteriores, habrá que recordar que existe la posibilidad de constituir dos tipos o versiones de fideicomisos de zona restringida. El primero de ellos sería en el cual los sujetos son personas físicas o morales extranjeras y los bienes que serán aportados al fideicomiso son inmuebles destinados a fines residenciales o no residenciales y el segundo de ellos se da cuando los sujetos son sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros y los bienes que se aportarán son únicamente destinados a fines residenciales¹¹⁶.

¹¹⁶ FARÍAS ROBLES, Diego, *La Inversión Extranjera en México*, Tirant lo Blanch, Primera Edición, México D.F., 2016, p.p. 173 - 174.

Podrán cuestionar el ¿Por qué una sociedad constituida bajo las leyes mexicanas, con admisión de extranjeros debe de celebrar un fideicomiso? La explicación gira en torno a que, se respete la prohibición constitucional y los extranjeros no puedan constituir una sociedad mexicana y mediante ella adquirir un inmueble y destinarlo a fines residenciales y por otro lado fomentar la inversión extranjera en los inmuebles destinados a fines turísticos, comerciales e industriales¹¹⁷.

3.1. Elementos del Fideicomiso

Recuerdo que a lo largo de mi recorrido universitario, en mis clases de contratos civiles o mercantiles, los profesores nos enseñaban que al estudiar cualquier figura jurídica o contrato, era trascendental descubrir cada uno de sus requisitos, elementos, partes y fundamentos legales, es por estas razones, por las cuales haremos un análisis sobre quiénes son los sujetos involucrados en el proceso de constitución de un fideicomiso de zona restringida, y sobre todo cuáles son los requisitos y partes en sentido estricto, que juegan un papel dentro del fideicomiso de zona restringida.

En continuación a nuestro análisis, el autor L. Carlos Felipe Dávalos Mejía establece que el fideicomiso como todos los contratos¹¹⁸ se distingue de cualquier otro debido a sus elementos de existencia y condiciones de validez, mismos que son los siguientes:

- I. Objeto: al igual que otros contratos, tiene que existir en la naturaleza, ser determinado o determinable, ser derechos reales o personales y los bienes no deben ser estrictamente personales;

¹¹⁷ FARÍAS ROBLES, Diego, *La Inversión Extranjera en México*, Tirant lo Blanch, Primera Edición, México D.F., 2016, p.p. 137 - 139.

¹¹⁸ Tener en cuenta lo señalado anteriormente, en torno a la disputa subsistente de si, el fideicomiso debe considerarse un contrato o una operación de crédito.

- II. Fin: el destino que el fideicomitente eligió darle al objeto, siempre y cuando sea lícito, no sea secreto, no convierta al fiduciario en fideicomisario, no sea fraude a terceros, no tenga una duración mayor a 50 años (para efectos del fideicomiso en zona restringida – no obstante, en otros fideicomisos, pueden subsistir por períodos más largos), entre otras;
- III. Capacidad de las partes;
- IV. Expresión del consentimiento; y
- V. Forma¹¹⁹.

3.2. Partes del Fideicomiso

Aunado a lo anterior y con la finalidad de comprender a fondo la figura jurídica de la presente tesis, será necesario repasar los elementos personales del fideicomiso, mismos que para efectos de un mejor entendimiento, se encuentran representados en la siguiente ilustración y que posteriormente se describe a cada uno de ellos:



Fideicomitente: es la persona física o moral titular de los bienes o derechos que transmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita y desde

¹¹⁹ DÁVALOS MEJÍA Carlos Felipe L. *Títulos y Operaciones de Crédito*, Oxford, Cuarta Edición, México D.F., 2012, pp. 579 - 581.

luego, debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes¹²⁰.

Fiduciario: es la persona encargada por el fideicomitente para realizar el fin del fideicomiso. El fiduciario, al momento de la constitución, se convierte en titular del patrimonio aportado, ya sean bienes o derechos¹²¹, siendo en nuestro caso, la titularidad de bienes inmuebles dentro de la zona restringida.

Como observación adicional, habrá que comentar que derivado de nuevas disposiciones, las instituciones de crédito no son las únicas facultadas para fungir como fiduciarias, sino que también podrán serlo las casas de bolsa, las instituciones de seguros, de finanzas, las uniones de crédito, los almacenes generales de depósito, entre otros, sin embargo, para el fideicomiso de zona restringida estudiado en la presente tesis, los únicos que podrán ostentar el carácter de fiduciarias serán las instituciones de crédito (bancos)¹²². De igual manera dichas instituciones de crédito deberán solicitar permiso a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que puedan adquirir como fiduciarias, los derechos sobre bienes inmuebles en la zona restringida¹²³.

Fideicomisario: es la persona física o moral que recibe los beneficios derivados del fideicomiso. Podrán ser designados como fideicomisarios todas

¹²⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, Décima Primera Edición, México, 1998, p. 1441.

¹²¹ GUZMÁN HOLGUÍN Rogelio, *Derecho Bancario y Operaciones de Crédito*, Porrúa, Primera Edición, México D.F., 2002, pp. 218 - 219.

¹²² Ley de Instituciones de Crédito.- Artículo 2o.- El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser: I. Instituciones de banca múltiple, y II. Instituciones de banca de desarrollo. Para efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

¹²³ Ley de Inversión Extranjera.- Artículo 11.- Se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que instituciones de crédito adquieran como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de tales bienes sin constituir derechos reales sobre ellos, y los fideicomisarios sean: I.- Sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros en el caso previsto en la fracción II del artículo 10 de esta Ley; y II.- Personas físicas o morales extranjeras.

aquellas personas físicas o morales que tengan la capacidad para recibir dichos beneficios. Podemos decir en términos amplios que dos derechos consagrados que tiene el presente sujeto son: i) exigir los derechos que estén a su favor y que se deriven del fideicomiso y ii) exigir al fiduciario que cumpla cabalmente con los fines establecidos en el fideicomiso¹²⁴.

Podrá parecernos un poco complicado el rol que juega cada una de las partes en el fideicomiso o cómo es su funcionamiento, por lo que será más sencillo si lo identificamos como un todo, tal y como Barrera Graf lo expresa, el “negocio fiduciario” es aquel por el cual una persona transmite a otra ciertos bienes o derechos, obligándose ésta a destinarlos a la realización de una finalidad determinada y, como consecuencia de esa finalidad, a transmitir nuevamente dicho bienes o derechos a favor de un tercero (fideicomisario) o revertirlos a favor del transmitente (fideicomitente)¹²⁵.

Habiendo repasado una breve introducción y estudiado unas pinceladas iniciales sobre quiénes forman parte del fideicomiso, procederemos a analizar cuál es el proceso para poder constituir el fideicomiso que para la realización y estudio de la presente tesis es el relevante, el de zona restringida.

3.3. Patrimonio del Fideicomiso

Una de las cuestiones que hacen peculiar y propio al fideicomiso, son las características que reúne el patrimonio que lo conforma. Primeramente, es de utilidad comentar que pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, mismos que constituirán un patrimonio autónomo. Lo anterior quiere decir que el patrimonio del fideicomiso tiene las siguientes particularidades:

¹²⁴ VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, *Breve Estudio Sobre el Fideicomiso*, Seminario de Derecho Mercantil y Bancario de la Facultad de Derecho de la Universidad de México, 1990, p. 139.

¹²⁵ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, *El Fideicomiso ante la Teoría General del Negocio Jurídico*, Porrúa, Primera Edición, México D.F., 1972, pp. 163 - 165.

- I. El fideicomitente, una vez constituido el fideicomiso, no podrá disponer con dominio pleno sobre ese patrimonio;
- II. El fiduciario (banco en tratándose de fideicomiso en zona restringida) es el titular de los bienes aportados al fideicomiso, sin embargo, no tiene el dominio pleno, únicamente es el titular de los derechos reales; y
- III. El fideicomisario recibirá los beneficios del fideicomiso, pero no es el titular del patrimonio¹²⁶, únicamente tendrá el derecho al uso y goce del inmueble.

3.4. Obligaciones del Fiduciario

Teniendo en consideración que el fideicomiso de zona restringida gira en torno a bienes inmuebles, diversos autores establecen que es una obligación del fiduciario proceder con la inscripción del fideicomiso ante el Registro Público de la Propiedad, sin embargo, en los últimos años se ha sostenido que esta práctica se encuentra más apegada a las labores notariales que a la fiduciarias, por lo que es obligación del notario proceder con la inscripción del fideicomiso, mientras que la fiduciaria deberá únicamente realizar labores de inspección.

Dicha obligación de inscripción por parte del Notario, se fundamenta en la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, estableciendo que de todos los instrumentos que requieran inscripción, el notario deberá presentarlos ante el Registro Público de la Propiedad con su pago de derechos correspondiente¹²⁷. La disposición anterior, se complementa con la Ley del Registro Público de la Propiedad del estado de Jalisco, que indica que en el registro inmobiliario se inscribirán todos aquellos actos que involucren bienes inmuebles¹²⁸.

¹²⁶ RUIZ TORRES, Humberto Enrique, *Derecho Bancario*, Oxford, Primera Edición, 2003, México D.F., 2003, pp. 157 - 158.

¹²⁷ Ley del Notariado del Estado de Jalisco. - Artículo 86. Cuando se trate de instrumentos que deban inscribirse en alguno de los registros reconocidos por la legislación mexicana, deberá el notario proceder a su presentación en el Registro Público de la Propiedad correspondiente y al pago de los derechos a costa del interesado.

¹²⁸ Ley del Registro Público de la Propiedad del estado de Jalisco. - Artículo 38.- En el Registro Inmobiliario se inscribirán: I. Los títulos mediante los cuales se creé, reconozca, adquiera, transmita, modifique, limite, grave o extinga el dominio, la posesión originaria o los demás derechos reales sobre inmuebles.

En consecuencia de lo anterior, algunos autores han señalado que ambos, Notario y fiduciario, responderán de manera conjunta de los daños y perjuicios que deriven de la no inscripción¹²⁹.

En otro orden de ideas, habrá que mencionar que en la mayoría de los fideicomisos de zona restringida, al momento de su constitución, se establecen con el carácter de irrevocables, haciendo que se detone la causación del impuesto de transmisión patrimonial, derivado de que al ser irrevocable, no hay facultad del fideicomitente para poder revertir el fideicomiso y recuperar la propiedad como tal, sino que al transmitirse los bienes aportados a la fiduciaria, el fideicomisario deberá pagar dicho impuesto como cualquier otro contrato traslativo de dominio. Dicho impuesto deberá ser pagado de conformidad con lo que establezcan las leyes de ingresos de los municipios en los que se encuentre el inmueble que se desee transmitir. Para ejemplificar en situaciones en concreto, veamos a cuánto equivaldría el impuesto de transmisión patrimonial, si en dichos municipios se adquiriera una propiedad con un valor de \$3,000,000.00 de pesos.

Puerto Vallarta, Jalisco: \$85,766.60 pesos¹³⁰;

Juárez, Chihuahua: \$60,000.00 pesos¹³¹;

La Huerta, Jalisco: \$76,300.00 pesos¹³²;

Tijuana, Baja California: \$54,200.00 pesos¹³³; y

Bahía de Banderas, Nayarit: \$60,000.00 pesos¹³⁴.

¹²⁹ BATIZA Rodolfo, *El Fideicomiso Teoría y Práctica*, Asociación de Banqueros de México, Segunda Edición, México D.F., 1973, pp. 181- 182.

¹³⁰ Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, Para el Ejercicio Fiscal del 2022.

¹³¹ Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2021 del Municipio de Juárez.- Artículo 28.- La tasa del impuesto sobre la traslación de bienes inmuebles, es del 2% sobre la base gravable, de acuerdo con el artículo 159 del código municipal para el estado de Chihuahua y de más disposiciones en el citado ordenamiento.

¹³² Ley de Ingresos del Municipio de La Huerta para el ejercicio fiscal del 2022.

¹³³ Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California para el ejercicio fiscal 2021.

¹³⁴ Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas; para el ejercicio fiscal 2021.- Artículo 29.- El Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles se causará con la tasa del 2.00 por ciento, sobre la base gravable que será el valor más alto que resulte de entre el valor de la operación o precio pactado, el del avalúo comercial o el de avalúo que formule la misma autoridad catastral, en la fecha de presentación al Departamento de Catastro de la transmisión patrimonial.

Lo anterior es únicamente para efectos de hacer constar un aproximado que se deberá cubrir por concepto de impuesto de transmisión patrimonial, claro, aún sin incluir los honorarios del notario que realice la constitución del fideicomiso.

3.5. Honorarios del Fiduciario

Una de las cuestiones más importantes y en que en muchas ocasiones no son previstas por los extranjeros o por las personas involucradas en la constitución del fideicomiso de zona restringida, son los honorarios del fiduciario o aquellos cobros que realiza por los trámites de ciertas operaciones que analizaremos a continuación.

Es importante que el lector tenga en mente que el presente apartado no se encuentra sustentado en cuestiones teóricas, libros o en leyes, sino que está realizado conforme a la práctica, usos y costos que se han generado a lo largo de los años. Habiendo mencionado lo anterior, es más que evidente que dentro de la escritura constitutiva del fideicomiso, existen cláusulas destinadas únicamente a los honorarios del fiduciario, dentro de los cuales, de manera enunciativa mas no limitativa, podemos encontrar los siguientes conceptos, que variarán según la institución bancaria y los montos a los que ascienda el valor del bien:

- I. Los honorarios por el estudio, elaboración y aceptación;
- II. Los honorarios derivados de la administración y manejo del fideicomiso;
- III. Costos derivados por la firma de cualquier contrato o convenio, así como el otorgamiento de poderes; y
- IV. Cualquier modificación al contrato de fideicomiso.

Tratándose de vivienda de interés social o popular, la base del impuesto será el 25% (veinticinco por ciento) de la base gravable determinada conforme al párrafo anterior. En ningún caso el Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles será menor a \$756.55 pesos.

Además, como fue mencionado en la presente, las instituciones de crédito deben solicitar permiso a la Secretaría de Relaciones Exteriores para autorizar cada uno de los fideicomisos de zona restringida que se celebren¹³⁵, a lo cual, es indispensable comentar que dichos permisos solamente se otorgan en la Ciudad de México, por lo que habrán de cubrirse los gastos y honorarios de aquellas personas que tramitan el permiso. Asimismo, es obligación de las instituciones que funjan como fiduciarias, realizar la inscripción de los fideicomisos de zona restringida en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras¹³⁶. Es más que evidente que cada uno de los trámites mencionados, son de alguna u otra manera pagados, directa o indirectamente por los extranjeros que comparecen a la celebración del fideicomiso.

Las cantidades establecidas anteriormente, son adicionales a los costos que se generan por los trámites y procedimientos estipulados por la Secretaría de Relaciones Exteriores, que serán analizados más adelante.

3.6. Propósito del Fideicomiso de Zona Restringida

Teniendo en mente que el propósito del fideicomiso de zona restringida es que la institución permita a los fideicomisarios (personas físicas o morales extranjeras) la utilización y provecho de los bienes, sin que puedan ostentar el dominio directo¹³⁷ estos, es muy importante considerar que los fideicomisarios

¹³⁵ Ley de Inversión Extranjera. – Artículo 11.

¹³⁶ Ley de Inversión Extranjera. - Artículo 32.- Deberán inscribirse en el Registro: I.- Las sociedades mexicanas en las que participen, incluso a través de fideicomiso: II.- Quienes realicen habitualmente actos de comercio en la República Mexicana III.- Los fideicomisos de acciones o partes sociales, de bienes inmuebles o de inversión neutra, por virtud de los cuales se deriven derechos en favor de la inversión extranjera o de mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional. La obligación de inscripción correrá a cargo de las personas físicas o morales a que se refieren las fracciones I y II y, en el caso de la fracción III, la obligación corresponderá a las instituciones fiduciarias.

¹³⁷ Podemos hacer referencia, a que el actual concepto de dominio directo se asimila en ciertas características al *Dominium Ex Iure Quiritium* del Derecho Romano, mismo que nos dice que durante algún tiempo era la única forma de propiedad reconocida y tenía las siguientes características formales: a) el sujeto ha de ser ciudadano romano. El que no sea no adquiere la propiedad quiritaria; b) el objeto puede ser tanto una cosa mueble como inmueble, este última sólo es idónea si se encuentra en suelo italiano; y c) la adquisición debe llevarse a cabo de un modo

podrán recibir los frutos y recursos que se obtengan de la explotación de los bienes, sin embargo, dicha explotación está reservada únicamente para terceros o por el mismo fiduciario¹³⁸.

Vale la pena precisar que existe toda una disputa en cuanto a las diferencias que pudieran existir entre los términos derechos reales y dominio directo, para lo cual la doctrina nos diría que según la escuela clásica representada por Aubry y Rau, el derecho real es un poder jurídico que se ejerce en forma directa e inmediata sobre un bien y que permite su aprovechamiento total o parcial, siendo este poder jurídico, oponible a terceros, por lo que dicha escuela nos señala las siguientes características para los derechos reales: a) la existencia del poder jurídico; b) una relación inmediata entre el titular y la cosa; c) el aprovechamiento total o parcial de la cosa; y d) la oponibilidad respecto a terceros, *erga omnes*¹³⁹. Habiendo mencionado lo anterior, nos queda una interrogante respecto al concepto de que es lo que se entiende por dominio directo, ya que nuestra Constitución no es clara respecto al uso de dicho término.

En consecuencia de lo anteriormente expuesto, Sánchez Medal nos diría que los derechos reales suelen dividirse en dos rubros, la propiedad y los derechos reales limitados, dándonos a entender que la propiedad es el más amplio señorío¹⁴⁰ sobre una cosa y que cuando la libertad se ve limitada, ya no puede hablarse en serio de una verdadera propiedad. Por otra parte, nos dice que los derechos reales limitados tienen como característica una duración temporal y que solamente implican un señorío parcial¹⁴¹.

civil, es decir mediante la *mancipatio* (contrato formal y solemne mediante el que se transmiten las cosas). IGLESIAS Juan, *Derecho Romano*, Ariel Derecho, Décimo Cuarta Edición, Barcelona, 2002, pp. 158 - 159.

¹³⁸ FARÍAS ROBLES, Diego, *La Inversión Extranjera en México*, Tirant lo Blanch, Primera Edición, México D.F., 2016, p.p. 175 - 176.

¹³⁹ ROJINA VILLEGAS Rafael, *Compendio de Derecho Civil, bienes derechos reales y sucesiones*, Porrúa, Trigésima Octava Edición, México, 2006, pp. 20 - 21.

¹⁴⁰ Dominio o mando sobre algo, rae.es.

¹⁴¹ SÁNCHEZ MEDAL RAMÓN, *De Los Contratos Civiles*, Porrúa, Vigésimo Quinta Edición, Ciudad de México, 2015, pp. 594 - 595.

3.7. Permiso para la Constitución del Fideicomiso de Zona Restringida

Tal y como se estudió en el capítulo anterior, debido a la prohibición que establece nuestra Carta Magna, los particulares no están facultados para celebrar la constitución de un fideicomiso de zona restringida como sí podrían hacerlo con la celebración de cualquier otro contrato, sino que de manera previa tendrán que solicitar un permiso a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores¹⁴².

El permiso mencionado anteriormente se encuentra relacionado con el artículo 11 de la Ley de Inversión Extranjera, el cual a la letra nos dice lo siguiente:

ARTÍCULO 11.- Se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que instituciones de crédito adquieran como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de tales bienes sin constituir derechos reales sobre ellos, y los fideicomisarios sean: I.- Sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros en el caso previsto en la fracción II del artículo 10 de esta Ley; y II.- Personas físicas o morales extranjeras.

En consecuencia de lo anterior, el día 16 de marzo del 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el cual se establece el mecanismo mediante el cual los delegados fiduciarios de las instituciones de crédito deben presentar las solicitudes para obtener de la Secretaría de Relaciones Exteriores

¹⁴² <https://sre.gob.mx/permiso-para-constituir-un-fideicomiso-en-zona-restringida>.- Toda solicitud de permiso para constituir fideicomisos de conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley de Inversión Extranjera, deberá ser resuelta por la Secretaría de Relaciones Exteriores emitiendo la resolución que corresponda dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de su presentación. Las solicitudes de información requeridas a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, se apegarán a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental y su Reglamento, así como al Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con la finalidad de salvaguardar y proteger la propiedad de la o el cliente.

los permisos para la constitución de fideicomisos que permitan a los extranjeros el uso y aprovechamiento de bienes inmuebles ubicados en zona restringida¹⁴³.

Dicho acuerdo fue expedido con la finalidad de reducir los procedimientos y los trámites burocráticos y se estableció que los delegados fiduciarios que soliciten el permiso para la constitución de un fideicomiso deberán seguir los siguientes pasos;

- I. Primero: presentar ante la dirección de permisos del artículo 27 constitucional, una copia de su poder que los faculte para realizar dicho trámite, así como un escrito del representante legal de la institución de crédito en el cual se establezca que dicho delegado está facultado para solicitar el permiso.
- II. Segundo: los delegados fiduciarios tendrán que presentar a través de la plataforma electrónica de la Secretaría de Relaciones Exteriores los permisos, adjuntando el pago de derechos y firmando con su Firma Electrónica Avanzada¹⁴⁴.
- III. Tercero: la Dirección General De Asuntos Jurídicos verificará la información mencionada anteriormente y en caso de ser autorizada, ésta será autorizada con la Firma Electrónica Avanzada del servidor público, la cual aparecerá en la parte inferior; y

¹⁴³ PRIMERO.- El presente Acuerdo tiene por objeto establecer el mecanismo mediante el cual los Delegados Fiduciarios de las instituciones de crédito interesadas en fungir como fiduciarias en los contratos de fideicomisos que permitan a los extranjeros el uso y aprovechamiento de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, soliciten el permiso para la constitución de fideicomisos utilizando un certificado de firma electrónica avanzada registrado ante el Servicio de Administración Tributaria, ante la Dirección de Permisos Artículo 27 Constitucional de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, así como recibir la resolución que proceda por el mismo medio. Acuerdo consultado el día 18 de junio del 2021.

¹⁴⁴ Firma Electrónica Avanzada: el conjunto de datos y caracteres que permite la identificación del firmante, que ha sido creada por medios electrónicos bajo su exclusivo control, de manera que está vinculada únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, lo que permite que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos, la cual produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa; Ley de Firma Electrónica Avanzada, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de enero del 2012, consultada el 30 de agosto del 2020.

- IV. Cuarto: la Dirección General De Asuntos Jurídicos abrirá un expediente con la siguiente información: a) la solicitud electrónica del delegado fiduciario; b) comprobante del pago de derechos; y c) la resolución electrónica del permiso para la constitución del fideicomiso¹⁴⁵.

En adición a lo anterior, los siguientes requisitos representan algunos de los datos que deberán señalarse durante el proceso de solicitud del permiso ante la Dirección de Permisos Artículo 27 Constitucional:

- I. Nombre y nacionalidad del fideicomitente;
- II. Nombre de la Institución de crédito (banco) que fungirá como fiduciaria;
- III. Nombre y nacionalidad del fideicomisario y, si los hubiere, de los fideicomisarios en segundo lugar y de los fideicomisarios sustitutos;
- IV. Duración del fideicomiso;
- V. Uso que se le dará al inmueble (fines);
- VI. Descripción, ubicación, medidas, colindancias y superficie total del inmueble objeto del fideicomiso;
- VII. Distancia del inmueble respecto de la Frontera o de la Zona Federal Marítimo Terrestre; y
- VIII. Cubrir el pago de derechos por la cantidad que establece el artículo 25 de la Ley Federal de Derechos vigente, mediante pago electrónico en las instituciones de crédito certificadas¹⁴⁶.

Estaremos de acuerdo en que esto es sólo el principio de un largo procedimiento para lograr que un extranjero adquiera un inmueble dentro de la

¹⁴⁵ ACUERDO por el que se establece el mecanismo mediante el cual los delegados fiduciarios de las instituciones de crédito deberán presentar las solicitudes para obtener de la Secretaría de Relaciones Exteriores los permisos para la constitución de fideicomisos que permitan a los extranjeros el uso y aprovechamiento de bienes inmuebles ubicados en zona restringida. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de marzo del 2012, dof.gob.mx, consultado el 29 de agosto del 2020.

¹⁴⁶ <https://sre.gob.mx/permiso-para-constituir-un-fideicomiso-en-zona-restringida>.

zona restringida y si realmente esto es el inicio que supuestamente ya fue tratado para reducir la burocracia, no quisiéramos exponer cuál era el procedimiento anterior.

Hay que tener en mente que el extranjero solo quiere “comprar” un inmueble. Resulta normalmente complejo explicar al extranjero por qué se requiere de un banco y de un fideicomiso, y posteriormente una serie de requisitos que se requieren primero para obtener el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores y luego para poder proceder a la firma de la escritura de constitución con requisitos múltiples establecidos por las instituciones financieras, derivadas de sus políticas internas y en muchos casos de la novedosa regulación que busca prevenir el lavado de dinero.

Continuando con dicho proceso, una vez que es autorizado el permiso por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las partes están facultadas para firmar, ante Notario Público el fideicomiso de zona restringida, para posteriormente, tal y como lo marca la ley, proceder con el registro del fideicomiso ante el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, también conocido como RNIE¹⁴⁷. Siendo de esta manera, las siguientes figuras representan, en términos muy generales, el orden de los trámites y actos anteriormente mencionados.

¹⁴⁷ Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.- Artículo 41.- Para obtener la inscripción de los fideicomisos y mantener actualizada la información presentada ante el Registro, las instituciones fiduciarias deberán proporcionar la fecha de celebración del contrato de fideicomiso; los datos de identificación y domicilio de la institución fiduciaria y del delegado fiduciario; el nombre de las personas autorizadas por la fiduciaria para oír y recibir notificaciones, y los datos para determinar la nacionalidad, origen, valor y características generales de la inversión realizada en el país a través de fideicomiso, así como los datos generales del contrato de fideicomiso. La información señalada en el párrafo anterior deberá proporcionarse al momento de presentar la solicitud de inscripción y dentro de los cuarenta días hábiles siguientes a la fecha en que se produzca cualquier cambio a dicha información. Consultada el 14 de julio del 2021.



3.8. Cuestiones Especiales del Fideicomiso de Zona Restringida

Abordando aún más a fondo nuestro fideicomiso de zona restringida, habrá que notar que dicha operación no solamente cuenta con requisitos básicos como cualquier otro, sino que contiene ciertas disposiciones especiales que deberán cumplirse durante su desarrollo (además de los múltiples requisitos establecidos por los distintos fiduciarios para hacer posible la firma de dicha institución fiduciaria en la escritura que establece el fideicomiso, o en aquellas donde ya existiendo un fideicomiso se ceden los derechos fideicomisarios). Dichos requisitos los marca el Artículo 11 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera:

- I. Que la escritura constitutiva del fideicomiso establezca que los fideicomisarios extranjeros, convienen en considerarse como mexicanos respecto de cualquier derecho derivado del mismo (Cláusula Calvo)¹⁴⁸;
- II. Que el fiduciario (institución bancaria) sea siempre el titular de los bienes aportados;
- III. Que la fiduciaria informe cada mes de abril de cada año a la Secretaría de Relaciones Exteriores, respecto de las sustituciones o cesiones de derechos fideicomisarios;
- IV. Que los fideicomisarios informen a la institución fiduciaria sobre el cumplimiento de los fines del fideicomiso y a su vez la fiduciaria deberá

¹⁴⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, 185a. Edición, Ciudad de México, 2019, pp. 57 - 58.

- informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el particular, cuando así se lo soliciten;
- V. Solicitar un nuevo permiso en caso de ampliación de la materia y cambio de los fines del fideicomiso;
 - VI. Cuando haya una extinción de fideicomiso, la fiduciaria deberá informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los 40 días siguientes a que esto ocurra;
 - VII. Las partes en el fideicomiso se comprometen a extinguir el fideicomiso, cuando así lo solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de un plazo de 180 días contados a partir de la fecha del requerimiento¹⁴⁹.

Como podemos apreciar, la legislación no es nada amigable con el extranjero, ya que la legislación le impone un catálogo de obligaciones, tanto a la fiduciaria como al fideicomisario, sin embargo, es evidente que los bancos cobran honorarios por realizar todas las gestiones antes mencionadas.

3.9. Costos del Proceso de Constitución del Fideicomiso de Zona Restringida

Acertadamente, no todo debería de ser teoría, ya que una de las cuestiones importantes para evaluar el buen o mal desempeño de una figura jurídica, es analizando cómo es su funcionamiento práctico en el día a día. Por lo que a continuación, analizaremos un poco sobre la realidad y la practicidad de la constitución de un fideicomiso de zona restringida, cuáles son sus costos o tarifas y ante qué autoridades y quiénes están facultados para realizar dichos trámites.

La siguiente tabla nos ayudará a identificar de una manera más sencilla cuáles son los trámites requeridos, sus costos y los tiempos de respuesta de cada uno de ellos. Cabe resaltar que los siguientes trámites y costos son respecto a la Secretaría de Relaciones Exteriores y de manera adicional a: (i) el pago al

¹⁴⁹ Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera. - Artículo 11.- Consultado el 20 de julio del año 2021.

vendedor por el costo del inmueble; (ii) el pago al notario por concepto de honorarios; (iii) los costos de gestoría para la obtención del permiso y (iv) el pago al fiduciario de conformidad con los conceptos mencionado en la presente tesis.

Trámite	Tiempo de Respuesta	Costo
Por la expedición de un permiso para constituir el fideicomiso de zona restringida	Cinco días hábiles	\$19,125.00 pesos
Por expedición de permiso para ampliar el patrimonio, modificar los fines y por modificar los permisos para la constitución de fideicomisos	Cinco días hábiles	\$525.00 pesos por recepción y examen; y 8,605.00 pesos por expedición ¹⁵⁰
Por expedición de permiso para modificar la duración de los contratos de fideicomiso	Cinco días hábiles	\$525.00 pesos por recepción y examen; y en tiempo: 8,605.00 pesos.
Por la presentación de cada aviso de adquisición de inmuebles por sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros en zona restringida, destinados a fines no residenciales	No Aplica	En tiempo: \$1,300.00 pesos y extemporáneo: \$10,010.00 pesos

¹⁵⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección Jurídica de Asuntos Jurídicos, <https://sre.gob.mx/costos-tiempos>, consultada el 09 de enero del 2023.

Para los demás casos no señalados anteriormente	No Aplica	\$630.00 pesos ¹⁵¹ .
---	-----------	---------------------------------

Los costos de los trámites mencionados anteriormente, deberán ser realizados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Asimismo, es importante mencionar que los costos establecidos anteriormente, deberán de ser cubiertos de manera independiente a los honorarios que cobran las instituciones bancarias para la realización de cada uno de esos trámites.

4. Registro Nacional de Inversiones Extranjeras

Primeramente, definimos el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras “RNIE” como, el área del Gobierno Federal responsable de la contabilización y seguimiento de los flujos de inversiones extranjeras que hay en nuestro país¹⁵². Dicho registro fue creado en marzo de 1973, con la publicación de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, con el objetivo de que el Gobierno Mexicano vigile el cumplimiento de las disposiciones en materia de inversión extranjera y tenga una fuente de información que permitiera conocer el comportamiento de las inversiones extranjeras en el país¹⁵³.

Habiendo mencionado lo anterior, siguiendo lo establecido por el artículo 32 de la Ley de Inversión Extranjera¹⁵⁴, deberán de inscribirse en el Registro Nacional

¹⁵¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección Jurídica de Asuntos Jurídicos, <https://sre.gob.mx/costos-tiempos>, consultada el 09 de enero del 2023.

¹⁵² www.gob.mx, Secretaría de Economía, consultada el 20 de julio del año 2021.

¹⁵³ <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/inversion-extranjera-directa/registro-nacional-de-inversion-extranjera/sobre-el-rnie>.

¹⁵⁴ Ley de Inversión Extranjera.- Artículo 32.- Deberán inscribirse en el Registro: I.- Las sociedades mexicanas en las que participen, incluso a través de fideicomiso: a) La inversión extranjera; b) Los mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional, o c) La inversión neutra; II.- Quienes realicen habitualmente actos de comercio en la República Mexicana, siempre que se trate de: a) Personas físicas o morales extranjeras, o b)

de Inversiones Extranjeras, todos aquellos fideicomisos de bienes inmuebles ubicados en la Zona Restringida, de los cuales los fideicomisarios sean personas físicas o morales extranjeras. Adicionalmente, de igual manera deberán registrarse aquellos fideicomisos que el o los fideicomisarios sean sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros y que el bien se destine a fines residenciales¹⁵⁵.

La obligación de inscribir los fideicomisos y de renovar su inscripción en el registro de manera anual, corresponde a las instituciones fiduciarias. Asimismo, tendrán la obligación de cancelar su registro cuando el fideicomiso no se encuentre en los supuestos que establece la fracción tercera del artículo 32 de la Ley de Inversión Extranjera¹⁵⁶. Así, el cliente, deberá pagar la totalidad de los derechos gubernamentales y de gestoría para poder realizar el registro de su fideicomiso ante dicha autoridad.

Mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional, y III.- Los fideicomisos de acciones o partes sociales, de bienes inmuebles o de inversión neutra, por virtud de los cuales se deriven derechos en favor de la inversión extranjera o de mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional.

¹⁵⁵ FARÍAS ROBLES, Diego, *La Inversión Extranjera en México*, Tirant lo Blanch, Primera Edición, México D.F., 2016, p.p. 178 – 179.

¹⁵⁶ Artículo 32.- Deberán inscribirse en el Registro:.....III.- Los fideicomisos de acciones o partes sociales, de bienes inmuebles o de inversión neutra, por virtud de los cuales se deriven derechos en favor de la inversión extranjera o de mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional. Consultado el 20 de julio del 2021.

CAPÍTULO IV

PROBLEMÁTICA EN LA ACTUALIDAD

4.- Introducción

En el momento en el que tomé la decisión de realizar la presente tesis, fue indispensable, antes que cualquier otra cosa, pensar en una hipótesis, así como cuáles eran los problemas prácticos, sociales y jurídicos que son resultado de dicho planteamiento. Es por lo que, en nuestro caso en particular y en el presente capítulo, se busca que el lector identifique y reflexione sobre algunos de los más importantes obstáculos que implica la constitución y realización de actos jurídicos en torno al fideicomiso de zona restringida, respecto a la adquisición de inmuebles por extranjeros dentro de dicha zona.

Evidentemente, no todas las implicaciones y características que tiene el fideicomiso son problemas, sin embargo, intentaremos desentrañar la figura jurídica en cada uno de los sectores que, en algunos casos, imposibilitan, obstaculizan o restringen ciertos derechos de los extranjeros, en relación a su derecho a la propiedad, tal y como lo ostentamos los mexicanos por nacimiento.

En términos generales y como lo hemos visto en numerosas ocasiones que nuestro artículo 27 constitucional, prohíbe a los extranjeros dentro de una faja de 100 kilómetros de las fronteras y 50 kilómetros de las playas, adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas, ahora bien, la figura del fideicomiso de zona restringida permite a los extranjeros (fideicomisarios) adquirir ciertos bienes dentro de dicha zona, sin que puedan de ninguna manera ostentar derechos reales sobre la propiedad, únicamente podrán ser titulares de derechos personales o de crédito.

4.1.- Diferencia entre Dominio Directo, Derechos Reales y Derechos Personales

Es complicado comprender de primera mano, qué quiere decir nuestra Constitución, cuando menciona que, de ninguna manera podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida. Lo anterior, debido a que es complejo encontrar como tal una definición del dominio directo, sin embargo, podemos decir que por dominio directo se entiende lo siguiente:

Dominio Directo: Conjunto de facultades que sobre la cosa en propiedad corresponden a su titular.

De conformidad con la doctrina, el dominio se encuentra intrínsecamente relacionado con la propiedad, misma que es el derecho real por excelencia, que otorga a su titular la facultad de usar, disfrutar y disponer de un bien, dentro de las limitaciones de la legislación. A su vez, la definición anterior cuenta con los siguientes elementos:

- I. Derecho real: Que faculta a sus titulares a ejercer un poder directo sobre sus bienes y que al mismo tiempo sea oponible a terceros;
- II. Facultad de usar: Es conocida por su expresión en latín como *ius utendi* y consiste en usar el bien como el propietario desee y a su entera voluntad y satisfacción;
- III. Facultad de disfrutar: Es conocida como la facultad de goce o *ius fruendi* y consiste en percibir los frutos que derivan de los bienes;
- IV. Facultad de disponer; Es conocida como el *ius abutendi* y tiene dos sentidos: i) La cuestión jurídica que consiste en que el propietario celebre actos de dominio respecto del bien; y La cuestión material, que consiste en la facultad de transformar o destruir la cosa¹⁵⁷.

¹⁵⁷ RICO ÁLVAREZ, Fausto, *Derechos Reales y Posesión*, Primera Edición, Tercera Reimpresión, Porrúa, Ciudad de México, 2020, pp. 59 - 60.

Asimismo, el derecho real, según la doctrina clásica, supone una relación inmediata entre la persona titular y la cosa, es decir, una potestad directa sobre esta misma, que no necesita de intermediario alguno. Es la facultad correspondiente a una persona sobre una cosa específica y sin un sujeto pasivo individualmente determinado contra quien aquella pueda dirigirse¹⁵⁸.

Por su parte los derechos personales, consisten en la facultad de obtener de otra persona una determinada conducta, que puede consistir en hacer algo, en no hacer o en dar algo. Es una relación entre personas sancionadas por el derecho objetivo, para que una realice una cierta conducta en favor de la otra, así la persona que puede exigir, se le denomina acreedor y el que está en la necesidad de cumplir, se le denomina deudor¹⁵⁹. De igual manera, los derechos personales no son solamente los que se encuentran regulados por el legislador, sino que pueden idearse en formas no denominadas o atípicas¹⁶⁰.

Haciendo una distinción clara entre ambos conceptos, el derecho real es un poder jurídico, que se ejerce de la persona a la cosa e implica una potestad o dominio del titular para aprovechar una cosa a efecto de satisfacer sus necesidades. En cambio, el derecho personal es una simple facultad de obtener o de exigir. Dicha facultad, simplemente implica la posibilidad de que el sujeto activo obtenga algo del pasivo y únicamente sea un acto de conducta, un dar, hacer o no hacer¹⁶¹. Aunado a esto, el derecho real es absoluto, es *erga omnes*, puede hacerse valer frente a todos, a diferencia del derecho personal que se ejerce sobre una persona determinada, *erga debitorem*.

¹⁵⁸ DE PINA VARA Rafael, *Diccionario de Derecho*, 37ª Edición, Porrúa, México, 2010, p. 257.

¹⁵⁹ BEJARANO SÁNCHEZ Manuel, *Obligaciones Civiles*, Sexta Edición, Oxford, Ciudad de México, 2010, p. 2- 3.

¹⁶⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Décima Primera Edición, Porrúa, México, 1998, p. 1068.

¹⁶¹ ROJINA VILLEGAS Rafael, *Compendio de Derecho Civil, Bienes, Derechos Reales y Sucesiones*, 45º Edición, Porrúa, Ciudad de México, 2018, p. 21.

Habiendo analizado lo que entendemos por dominio directo, derechos reales y derechos personales, es importante recalcar cuáles son los derechos que entonces se le otorgan a los extranjeros (fideicomisarios) sobre los bienes inmuebles que forman parte del patrimonio del fideicomiso, cuáles son las prohibiciones que tienen los extranjeros y qué facultades tiene la fiduciaria sobre dichos bienes.

Siendo de esta manera, el artículo 11 de la Ley de Inversión Extranjera¹⁶² nos dice que las instituciones de crédito podrán adquirir como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles que estén dentro de la zona restringida, cuando el objeto sea permitir la utilización y aprovechamiento de los bienes y siempre y cuando no constituyan derechos reales sobre los mismos. Ahora nos preguntamos ¿Qué se entiende por utilización y aprovechamiento? Mismos que en términos de inversión extranjera se traducen como, los derechos de uso y goce, incluyendo la obtención de frutos y productos, así como cualquier rendimiento que se obtenga con fines de lucro, pero siempre y cuando se realice esto último, a través de terceros o de la institución fiduciaria¹⁶³.

Si la prohibición gira en torno a que los extranjeros no puedan tener el dominio directo de inmuebles en la zona restringida, ¿Podrían tener otros derechos reales, como usufructo vitalicio? La respuesta es no, debido a que el usufructo vitalicio es considerado un derecho real¹⁶⁴ y el artículo anterior nos

¹⁶² Ley de Inversión Extranjera.- Artículo 11.- Se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que instituciones de crédito adquieran como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de tales bienes sin constituir derechos reales sobre ellos, y los fideicomisarios sean: I.- Sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros en el caso previsto en la fracción II del artículo 10 de esta Ley; y II.- Personas físicas o morales extranjeras.

¹⁶³ Ley de Inversión Extranjera.- Artículo 12.- Se entenderá por utilización y aprovechamiento de los bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, los derechos al uso o goce de los mismos, incluyendo en su caso, la obtención de frutos, productos y, en general, cualquier rendimiento que resulte de la operación y explotación lucrativa, a través de terceros o de la institución fiduciaria.

¹⁶⁴ ROJINA VILLEGAS Rafael, *Compendio de Derecho Civil, Bienes, Derechos Reales y Sucesiones*, 45° Edición, Porrúa, Ciudad de México, 2018, p. 123. El usufructo es un derecho real, temporal, por naturaleza vitalicio, para usar y disfrutar de los bienes ajenos sin alterar su forma ni substancia. El usufructo es el derecho de usar las cosas de otro y de percibir sus frutos sin alterar

establece que está prohibido constituir derechos reales sobre los inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, siempre y cuando involucren extranjeros¹⁶⁵. Me parece que es importante cuestionarnos si la Ley de Inversión Extranjera está excediendo en sus regulaciones, al imponer prohibiciones adicionales a las establecidas por la Constitución. ¿Que no deberían las leyes ser coherentes y coordinadoras, con todo aquello que se encuentre dispuesto por nuestra Constitución?

En conclusión a lo anterior, podemos decir que el fideicomiso es un medio de adquisición indirecta de la propiedad en la zona restringida. Asimismo, es común que la explicación anterior haya sido confusa, ya que en términos prácticos no existe diferencia substancial entre los derechos que se le otorgan a los fideicomisarios sobre los bienes fideicomitidos a los derechos que ostenta un propietario común como lo conocemos.

En términos claros, estoy completamente de acuerdo cuando el Dr. Diego Robles Farías menciona en su libro de “La Inversión Extranjera en México” que la figura jurídica del fideicomiso de zona restringida constituye un “burla” a la prohibición establecida en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que no existe una diferencia práctica y sustancial entre los derechos que corresponden a los fideicomisarios (extranjeros personas físicas o morales) y los que ostenta un propietario común¹⁶⁶. Lo anterior se materializa cuando los fideicomisarios, por medio de cartas instrucción solicitan a la institución fiduciaria, que actúe de la manera que ellos lo harían o que celebre

la sustancia de ellas; porque es un derecho sobre un cuerpo y si el cuerpo se destruye, queda necesariamente destruido el derecho.

¹⁶⁵ *Ibidem.*- La constitución en su artículo 27 fija diversas incapacidades tanto para la adquisición del dominio como para la adquisición de derechos reales sobre inmuebles. Una incapacidad absoluta se crea también para los extranjeros en la zona prohibida. Esta incapacidad consiste en negarles aptitud para adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta en las playas.

¹⁶⁶ FARÍAS ROBLES, Diego, *La Inversión Extranjera en México*, Tirant lo Blanch, Primera Edición, México D.F., 2016, p.p. 107 - 108.

cierto acto jurídico que ellos ejecutaría si no existiera un intermediario entre ellos y su propiedad directa.

Esto debido a que la transmisión de la propiedad que se hace a la institución fiduciaria, no es como la conocemos ordinariamente, ya que la fiduciaria no recibe ni gozará de esos derechos reales en términos civiles, sino en un carácter de fiduciarios, por el simple hecho de haber aportado esos bienes con la finalidad de constituir una estructura legal, en aras de conseguir un fin¹⁶⁷, mismo que en nuestro caso particular, es permitir el uso y aprovechamiento de los bienes inmuebles dentro de la zona restringida.

4.2.- Permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Tal y como lo abordamos en el capítulo anterior, el permiso expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene la finalidad de permitir el uso y aprovechamiento de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida en favor de personas extranjeras (personas físicas o morales), constituyendo un fideicomiso con las instituciones fiduciarias previamente autorizadas.

El día 16 de marzo del 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo, cuyo objeto es establecer el mecanismo mediante el cual los delegados fiduciarios¹⁶⁸ de las instituciones de crédito interesadas en fungir como fiduciarias en los contratos de fideicomisos que permitan a los extranjeros el uso y aprovechamiento de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, soliciten el permiso para la constitución de dichos fideicomisos utilizando un certificado de firma electrónica avanzada registrado ante el Servicio de Administración Tributaria,

¹⁶⁷ DÁVALOS MEJÍA Carlos Felipe, *Títulos y Operaciones de Crédito*, Cuarta Edición, Oxford, México D.F., 2012, pp. 561 - 562.

¹⁶⁸ Delegados Fiduciarios: funcionarios de las instituciones de crédito mexicanas autorizados para administrar los fideicomisos y que hayan acreditado previamente tal carácter ante la Dirección de Permisos Artículo 27 Constitucional de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y que utilizan su firma electrónica avanzada para suscribir documentos electrónicos y, en su caso, mensajes de datos.

ante la Dirección de Permisos Artículo 27 Constitucional de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, así como para recibir la resolución que proceda por el mismo medio¹⁶⁹. Dicho acuerdo fue expedido por Patricia Espinosa Cantellano, Secretaría de Relaciones Exteriores designada en el año 2006.

Una vez que la Dirección de Permisos (que desafortunadamente está centralizada en la Ciudad de México, siendo perfectamente factible desconcentrar en un ánimo federalista) reciba las solicitudes por parte de los delegados fiduciarios acreditados, verificará ante el Servicio de Administración Tributaria, la validez y vigencia de sus certificados digitales. Dicha solicitud es presentada de manera electrónica en las páginas y portales establecidos por la Secretaría.

Cuando sea confirmada la autenticidad y vigencia de la firma electrónica avanzada del delegado fiduciario, se procederá a evaluar y resolver respecto de la solicitud formulada y, de ser el caso, expedirán los permisos correspondientes, los cuales se harán llegar por medios de comunicación electrónica a los delegados fiduciarios.

¹⁶⁹ Acuerdo.- Primero.- El presente Acuerdo tiene por objeto establecer el mecanismo mediante el cual los Delegados Fiduciarios de las instituciones de crédito interesadas en fungir como fiduciarias en los contratos de fideicomisos que permitan a los extranjeros el uso y aprovechamiento de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, soliciten el permiso para la constitución de fideicomisos utilizando un certificado de firma electrónica avanzada registrado ante el Servicio de Administración Tributaria, ante la Dirección de Permisos Artículo 27 Constitucional de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, así como recibir la resolución que proceda por el mismo medio. Tercero.- Los delegados fiduciarios a que se refiere el artículo SEGUNDO, inciso e), deberán presentar ante la Dirección de Permisos de Artículo 27 Constitucional, copia simple de los poderes que los acrediten con tal carácter, así como un escrito del representante legal de la Institución de Crédito facultándolos para tal efecto, a fin de que la Dirección citada los inscriba en su padrón de delegados fiduciarios autorizados para realizar el trámite de permiso para la constitución de fideicomisos en zona restringida del territorio nacional. Una vez entregada la documentación señalada en el párrafo precedente, la Dirección de Permisos Artículo 27 Constitucional emitirá la constancia de inscripción respectiva en un plazo de dos días hábiles, la cual será notificada a los delegados fiduciarios por medios de comunicación electrónica.

A efecto de dilucidar lo comentado, transcribiré un proemio de cómo suelen expedirse los permisos para la constitución de fideicomiso de zona restringida, en aras de identificar el carácter del delegado, en el contenido del permiso.

En atención a que el (la) (nombre del delegado fiduciario), en su carácter de delegado(a) fiduciario(a) de (nombre de la institución de crédito), en la Ciudad de México, mediante solicitud presentada en fecha (en la que se haya presentado), manifiesta que dicha institución de crédito se encuentra constituida y funciona conforme a las disposiciones legales vigentes y solicita permiso de esta Secretaría para ADQUIRIR como FIDUCIARIA, el dominio sobre el (los) inmueble(s) materia del fideicomiso que se detalla(n) en la presente autorización¹⁷⁰.

Habiendo mencionado el proceso de solicitud anterior, es muy importante explicar que en la práctica suele realizarse de manera distinta. Las instituciones de crédito, en la mayoría de los casos, por conducto de sus delegados fiduciarios no son quienes solicitan el permiso a la Secretaría de Relaciones Exteriores, sino que quienes lo realizan son las notarías o despachos de abogados especializados, cobrando a los extranjeros por la solicitud del mismo y utilizando para ello, los servicios de despachos de gestoría en la Ciudad de México. Como lo señalaré más adelante, aquí hay una posibilidad real de mejoría. ¿De verdad la oficina que otorga permisos de zona restringida debe de estar localizada en la Ciudad de México? ¿No es una posibilidad de desconcentración y podría ubicarse en San Blas, Tampico, Ciudad Lázaro Cárdenas, Tomatlán o incluso que dichos permisos se otorgaran en cada una de las delegaciones que tiene actualmente la Secretaría de Relaciones Exteriores? En la práctica, las instituciones fiduciarias únicamente proveen de toda la información necesaria a quien solicita dicho permiso, en aras de proceder con la constitución del fideicomiso y añadir un cliente más a sus listas.

¹⁷⁰ Extracto de un permiso otorgado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, el día 03 de septiembre del año 2021.

Asimismo, pudimos apreciar que aun siendo solo el principio, suele ser un proceso tortuoso y en algunas ocasiones longo, para lograr la coordinación entre quien solicita el permiso y la expedición del mismo por parte de la Secretaría. De igual manera, conforme avance el presente capítulo iremos analizando diversas complicaciones de esta figura jurídica.

4.3.- Requisitos Especiales para la Constitución de Fideicomisos.

Una vez obtenido el permiso por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, existen ciertos requisitos con los que tienen que cumplir los contratos de fideicomiso, mismos que deberán estar condicionados a lo siguiente:

- I. Que dentro del clausulado del fideicomiso se estipule la cláusula Calvo analizada en el capítulo segundo de la presente tesis. Lo anterior no será aplicable para los casos en los fideicomisarios sean gobiernos extranjeros y que el objeto del fideicomiso sea el establecimiento de oficinas consulares y residencias oficiales de gobiernos extranjeros¹⁷¹;
- II. Que durante toda la vigencia del fideicomiso la institución fiduciaria conserve la titularidad del bien inmueble fideicomitado sin conceder derechos reales a los fideicomisarios¹⁷²;
- III. Que la institución fiduciaria presente ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, a más tardar en abril de cada año, un informe sobre los fideicomisos autorizados en caso de sustitución fiduciaria, así como de designación de fideicomisarios sustitutos o cesión de derechos fideicomisarios en favor de personas físicas o morales extranjeras, o de sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros, tratándose de inmuebles adquiridos para fines residenciales¹⁷³;
- IV. Que en todo caso se prevea por el cumplimiento del fideicomiso y que en su caso la institución fiduciaria avise a la Secretaría de Relaciones

¹⁷¹ Artículo 13 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

¹⁷² *Idem.*

¹⁷³ *Idem.*

Exteriores cuando se estén incumpliendo con alguna de las condicionantes por las que se otorgó el permiso. En caso de que se viole o incumpla alguna condición, la institución contará con un plazo de 70 días hábiles para subsanarlas o corregirlas y en caso de no hacerlo y ésta sea notificada, tendrán 180 días para extinguirlo¹⁷⁴;

- V. Que se solicite el permiso correspondiente para ampliar la vigencia del fideicomiso, así como para cambiar los fines del mismo¹⁷⁵;
- VI. Que la institución fiduciaria se compromete a notificar la extinción del fideicomiso a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los 40 días hábiles siguientes a su fecha de extinción¹⁷⁶, y
- VII. Que cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores ordene extinguir el fideicomiso, este se extinga dentro de un periodo no mayor a 180 días a partir de la notificación¹⁷⁷.

En muchas de las ocasiones, y de conformidad con diversas opiniones de personas involucradas en el presente tema, podemos decir que las disposiciones relativas al aviso que tienen que dar los fideicomisarios sobre el cumplimiento de los fines o, el aviso por parte de la institución fiduciaria a la Secretaría, sobre el incumplimiento de los fines, es algo que no se cumple cabalmente. En numerosas ocasiones únicamente se constituye el fideicomiso, se pagan los honorarios fiduciarios año con año y la Secretaría y la institución no están al tanto de la finalidad práctica que se le da al mismo.

4.4.- Compromiso de Inversión.

Curiosamente, existe una disposición que no se encuentra fundamentada en legislación o reglamento alguno, la cual establece una obligación para los extranjeros que soliciten el permiso para constituir un fideicomiso de zona

¹⁷⁴ *Idem.*

¹⁷⁵ *Idem.*

¹⁷⁶ *Idem.*

¹⁷⁷ *Idem.*

restringida. Dicho compromiso establece por una política interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la que no he localizado ningún fundamento, fuera de la facultad discrecional de ésta para autorizar o no fideicomisos, que los extranjeros que adquieran un inmueble de 2,000 metros cuadrados o más (no existe obligación similar para quienes compran un inmueble menor) deberán realizar una inversión en el inmueble adquirido por las siguientes cantidades, en proporción a los metros adquiridos:

Superficie del Predio	Inversión
2,000 metros cuadrados a 2,999	250,000.00 dólares
3,000 metros cuadrados a 3,999	300,000.00 dólares
4,000 metros cuadrados a 4,999	350,000.00 dólares
5,000 metros cuadrados a 5,999	450,000.00 dólares

Los montos anteriormente aumentan de 50 mil dólares en 50 mil dólares por cada 1,000.00 metros cuadrados de superficie del predio. Una de las cuestiones más importantes a resaltar es que la presente obligación les da a los extranjeros un plazo que va alrededor de los 24 meses para efectuar la totalidad de la inversión a la que se obligaron al momento de la solicitud del permiso ante la Secretaría de Relaciones Exteriores. Además, la obligación es ambigua, ya que nos surgen los siguientes planteamientos ¿eso incluye el valor que pagarán por los derechos fideicomisarios del inmueble o no?, ¿Se refiere al pago hecho por el fideicomisario al fideicomitente o a construcciones, remodelaciones y ampliaciones posteriores?

No solamente los extranjeros, sean personas físicas o morales, se comprometen ante la Secretaría a efectuar dicha inversión, sino que los permisos dentro de sus cláusulas indican que, se encuentran condicionados en los términos de su solicitud y que en caso de incumplir con el compromiso de inversión, se

procederá con la cancelación y liquidación del fideicomiso de zona restringida, dentro de un plazo de ciento ochenta días.

Asimismo, existe una incertidumbre en cuanto a la interrogante de si el valor que pagan los extranjeros por la aportación del predio al fideicomiso, forma parte de la inversión o no. Lo anterior, debido a que el pago por el inmueble se realiza de manera posterior a que se haya otorgado el permiso por parte de la Secretaría.

Cabe resaltar que, dentro del contenido de la Ley de Inversión Extranjera, así como en el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se establece que en los requisitos para solicitar el permiso ante la Secretaría se tenga que manifestar un compromiso de inversión sujeto a un plazo específico.

4.5.- Centralización

Otro conflicto que se presenta al momento de proceder con los trámites para la constitución de un fideicomiso de zona restringida, es el lugar en el cual la autoridad se encuentra facultada para actuar, o en su caso, a su entera discreción decidir si recibe o no las solicitudes para los permisos de constitución.

Habrá que tener en cuenta que el artículo 10 de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, condiciona¹⁷⁸ el otorgamiento del permiso para constituir el fideicomiso de zona restringida, cuando el inmueble objeto del fideicomiso, se destine a:

- I. Parques y fraccionamientos industriales;
- II. Hoteles y moteles;

¹⁷⁸ Es decir, si se encuentra en dichos supuestos, tendrá que ser otorgado por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

- III. Naves industriales;
- IV. Centros comerciales;
- V. Centros de investigación;
- VI. Desarrollos turísticos, siempre que no contengan inmuebles destinados a fines residenciales;
- VII. Marinas turísticas;
- VIII. Muelles e instalaciones industriales y comerciales establecidos en éstos;
- IX. Establecimientos dedicados a la producción, transformación, empaque, conservación, transporte o almacenamiento de productos agropecuarios, silvícolas, forestales y pesqueros; y
- X. Oficinas consulares y residencias oficiales de gobiernos extranjeros.

Es muy claro que, dentro de los supuestos enlistados anteriormente, no se encuentran los inmuebles destinados a casa habitación. Esto nos hace pensar, tal y como lo establece el Dr. Diego Robles Farías, que es una omisión deliberada del legislador para obligar a la Secretaría de Relaciones Exteriores a expedir el permiso cuando el inmueble se destine a las actividades antes enlistadas, y por su parte, continúe ostentando la facultad discrecional para otorgar el permiso cuando se trate de inmuebles destinados a actividades residenciales¹⁷⁹.

De manera previa a entrar en la descripción a fondo de la situación relativa a las facultades para el otorgamiento de los permisos, me gustaría explicar la organización que tiene nuestra administración pública a nivel federal.

Primeramente, hagamos mención a que el sistema federal mexicano tiene por objeto, de manera preferente, velar por la descentralización, la distribución de facultades entre los poderes centrales y los de los estados, así como regular las

¹⁷⁹ FARÍAS ROBLES, Diego, *La Inversión Extranjera en México*, Tirant lo Blanch, Primera Edición, México D.F., 2016, p.p. 174 - 175.

formas de colaboración entre ellos y prever que unos intervengan con otros¹⁸⁰. Ahora bien, La organización de la administración pública puede ser centralizada, desconcentrada o descentralizada, y en lo que respecta al sector paraestatal o descentralizado en artículo 90¹⁸¹ de la Constitución, consagra que es mandamiento constitucional que se contribuya de la manera más eficaz al manejo de la cosa pública¹⁸². Teniendo esto en mente, a continuación, me permito desarrollar cada uno de los mencionados:

- a) Centralizada: Las facultades de decisión de este tipo de órganos se encuentran intrínsecamente relacionadas con los órganos superiores de la administración pública, es decir, establece una subordinación unitaria, coordinada y directa con el poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de funciones y tutela jurídica¹⁸³. Un ejemplo sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Secretaría de Gobernación;
- b) Desconcentrada: Son órganos creados dentro de los entes centralizados, mismos que gozan de cierta libertad técnica y administrativa, sin liberarse de su relación intrínseca y jerárquica que tienen con los organismos centralizados. Son creados por medio de una ley o decreto¹⁸⁴. Un ejemplo sería el Servicio de Administración Tributaria o el Instituto Nacional de Migración; y

¹⁸⁰ ARTEAGA NAVA Elisur, *Derecho Constitucional*, Cuarta Edición, Oxford, México, 2013, p. 123.

¹⁸¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

¹⁸² CALZADA PADRÓN Feliciano, *Derecho Constitucional*, Tercera Edición, Porrúa, México, 2014, p. 252.

¹⁸³ SERRA ROJAS Andrés, *Derecho Administrativo*, Cuarta Edición, Porrúa, Ciudad de México, 2012, p. 512.

¹⁸⁴ BÉJAR RIVERA Luis Jorge, *Curso de Derecho Administrativo*, Primera Edición, Oxford, México D.F., 2007, p. 133.

- c) Descentralizada: Son aquellos órganos que administrativos que se encuentran dotados de patrimonio y personalidad jurídica propia, con la finalidad de atender un ramo o rubro específico de la administración pública, en la que contarán con autonomía de gestión en virtud de la importación de los temas y actividades que realizan¹⁸⁵. Estos se constituyen cuando un ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas a entidades dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, mismas que pueden actuar en nombre y cuenta propia. Un ejemplo sería el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Asimismo, a la organización descentralizada, también se le conoce como Paraestatal, mismas que Rafael I. Martínez Morales, nos dice que son aquellas que ostentan personalidad propia, distinta a la del estado y cuya liga con el titular del poder del ejecutivo, es indirecta¹⁸⁶.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que para el despacho de los asuntos administrativos, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con ciertas dependencias, dentro de las cuales se encuentra la Secretaría que es de nuestro interés, la Secretaría de Relaciones Exteriores¹⁸⁷. Siendo así, el Secretario de Relaciones Exteriores tiene la facultad de autorizar la apertura (delegaciones estatales) o cierre de oficinas en los Estados de la república, así como en los municipios, siempre y cuando exista acuerdo con los gobiernos locales respectivos.

¹⁸⁵ BÉJAR RIVERA Luis Jorge, *Curso de Derecho Administrativo*, Primera Edición, Oxford, México D.F., 2007, p. 137.

¹⁸⁶ MARTÍNEZ MORALES Rafael I., *Derecho Administrativo*, Sexta Edición, Oxford, Ciudad de México, 2018, p. 45

¹⁸⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:..... Secretaría de Relaciones Exteriores. Consultada el 24 de noviembre del 2021.

Habiendo mencionado lo anterior y tal y como se desprende del contenido mencionado, las Secretarías tienen dependencias en muchos de los Estados de la república, esto con la finalidad de distribuir las cargas de trabajo y de brindarle un mayor beneficio y servicio a los ciudadanos, así como para tener cercanía y celeridad en sus trámites. Sin embargo, aunque parezca que esto se cumple y se sigue al pie de la letra, pues no lo es, ya que las dependencias estatales no reciben, ni tienen facultades para realizar muchos de los trámites o procedimiento que se realizan en las Secretarías centrales. ¿De verdad resulta lógico que el permiso para que un Panameño compre un terreno de 1,000 metros cuadrados para sembrar árboles de mango en Armería, Colima, sin acceso a la costa, lo tenga que llevar una autoridad necesariamente en la Ciudad de México?

Actualmente la Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con diversas delegaciones u oficinas en los Estados de la República, sin embargo, ninguna de ellas está facultada para resolver sobre permisos de constitución de fideicomisos de zona restringida, sino que únicamente se permite realizar este procedimiento en la delegación central que se encuentra en la Ciudad de México, por lo que, en resumen, nos encontramos enfrentando una centralización y burocracia total.

Es sustancial hacer énfasis en que el federalismo puede ser utilizado como una herramienta para descentralizar poderes que anteriormente se encontraban unificados. A su vez, el sistema federal ha llegado a ser una mera técnica constitucional, que es usada a conveniencia y eficacia de cada país, según su realidad¹⁸⁸. Coincido plenamente con lo anterior, ya que considero que actualmente, en ciertas situaciones, nos encontramos portando un disfraz llamado federalismo, pero que dentro de él no hay más que ideologías centralistas que poco a poco nos orillan a ese suceso. Debemos de dejar muy en claro nuestra

¹⁸⁸ TENA RAMÍREZ Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 40ª Edición, Porrúa, México, 2013, p. 108.

ideología federalista y hacer evidentes las distinciones prácticas que existen con el centralismo¹⁸⁹.

4.6.- Ineficiencia de los Plazos

Uno de los problemas que se presentó en los dos últimos años, fue la ineficiencia y falta de labor continua por parte de la administración pública, misma que fue derivada de la contingencia sanitaria mejor conocida como Covid-19¹⁹⁰. La omisión en cuanto al recibimiento de trámites, así como la falta de resoluciones, se convirtió en un hábito durante cierto tiempo. Asimismo, al conflicto antes mencionado, habrá que sumar lo establecido en nuestro subcapítulo de la centralización.

La suspensión de los plazos y términos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, fue derivada de que el 30 de abril del año 2020 el Consejo de Salubridad General declaró como emergencia sanitaria el virus denominado Covid-19. Ahora bien, de manera periódica se daban a conocer mediante acuerdos de la misma naturaleza, los días en los cuales la Secretaría de Relaciones Exteriores no estaría laborando y cuáles serían sus excepciones o trámites que se recibirán por otros medios. El primer acuerdo, se publicó el día 26 de marzo del año 2020¹⁹¹, mismo por el cual se dio conocer los días en los cuales

¹⁸⁹ Las Constituciones de las repúblicas federales tienen elementos distintivos que no se encuentran en las Constituciones de los Estados centralizados. Estos son: el reconocimiento de la autonomía de los estados; el sistema de distribución de competencias legislativas entre el gobierno de la nación y los gobiernos de los estados; la regla de reconocimiento horizontal del derecho de los estados entre los estados; el sistema de resolución de conflictos de leyes verticales y horizontales; los principios de operación y de resolución de conflictos de las relaciones intergubernamentales, y el sistema electoral del federalismo. BARCELÓ ROJAS Daniel A., *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2016, p 50.

¹⁹⁰ ACUERDO por el que se declara emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Publicado el 30 de abril del año 2020. Consultado el 02 de diciembre del 2021.

¹⁹¹ ACUERDO por el que se dan a conocer los días en que se suspenderán los plazos y términos aplicables en los trámites y procedimientos administrativos sustanciados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, con motivo de la contingencia coronavirus (COVID-19). Publicado el 26 de marzo del 2021.- PRIMERO. Durante el periodo que comprende del 27 de marzo al 19 de abril de 2020, se suspenden los plazos y términos aplicables en los trámites y procedimientos

se suspende todo plazo y procedimiento que se sustancie ante las unidades administrativas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como sus delegaciones estatales.

Posteriormente, en varias ocasiones fueron publicados acuerdos, por los que nuevamente se prorrogaba la suspensión de los plazos y trámites ante dicha Secretaría, dejando evidentemente a muchos nacionales y extranjeros en un grado de indefensión. A continuación, enlistare la totalidad de los acuerdos mediante los cuales se suspendieron las actividades por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores:

- I. Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo del año 2020¹⁹²;
- II. Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril del 2020¹⁹³;
- III. Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo del 2020¹⁹⁴;

administrativos sustanciados ante las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Como consecuencia de lo anterior y para efectos legales y administrativos en el cómputo de los plazos y términos, no deberán contarse como hábiles los días citados en el párrafo precedente, para la práctica de actuaciones y diligencias en los trámites y procedimientos administrativos que por competencia se desarrollen en la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como cualquier acto administrativo o de cualquier otra naturaleza que sea solicitado a los servidores públicos adscritos a sus unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados, así como las Oficinas Estatales y Municipales de Enlace con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Acuerdo Consultado el 02 de diciembre del 2021.

¹⁹² ACUERDO por el que se dan a conocer los días en que se suspenderán los plazos y términos aplicables en los trámites y procedimientos administrativos sustanciados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, con motivo de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

[https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591687&fecha=16/04/2020#:~:text=ACUERDO%20por%20el%20que%20se,CoV2%20\(COVID%2D19\)](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591687&fecha=16/04/2020#:~:text=ACUERDO%20por%20el%20que%20se,CoV2%20(COVID%2D19)). Consultado el 02 de diciembre del 2021.

¹⁹³ ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se dan a conocer los días en que se suspenderán los plazos y términos aplicables en los trámites y procedimientos administrativos sustanciados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, con motivo de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592531&fecha=30/04/2020. Consultado el 02 de diciembre del 2021.

¹⁹⁴ ACUERDO por el que se modifica por segunda ocasión el diverso por el que se dan a conocer los días en que se suspenderán los plazos y términos aplicables en los trámites y procedimientos administrativos sustanciados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, con motivo de la

- IV. Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 junio del 2020¹⁹⁵;
- V. Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 julio del 2020¹⁹⁶;
- VI. Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 agosto del 2020¹⁹⁷;
- VII. Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 agosto 2020¹⁹⁸; y
- VIII. Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre del 2020¹⁹⁹.

emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594125&fecha=29/05/2020. Consultado el 02 de diciembre del 2021.

¹⁹⁵ ACUERDO por el que se modifica el numeral Séptimo del Acuerdo por el que se modifica por segunda ocasión el diverso por el que se dan a conocer los días en que se suspenderán los plazos y términos aplicables en los trámites y procedimientos administrativos sustanciados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, con motivo de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado el 29 de mayo de 2020. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595245&fecha=19/06/2020. Consultado el 02 de diciembre del 2021.

¹⁹⁶ ACUERDO por el que se modifica por cuarta ocasión el diverso por el que se dan a conocer los días en que se suspenderán los plazos y términos aplicables en los trámites y procedimientos administrativos sustanciados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, con motivo de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596751&fecha=15/07/2020. Consultado el 02 de diciembre del 2021.

¹⁹⁷ ACUERDO número 23/08/21 por el que se establecen diversas disposiciones para el desarrollo del ciclo escolar 2021-2022 y reanudar las actividades del servicio público educativo de forma presencial, responsable y ordenada, y dar cumplimiento a los planes y programas de estudio de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), normal y demás para la formación de maestros de educación básica aplicables a toda la República, al igual que aquellos planes y programas de estudio de los tipos medio superior y superior que la Secretaría de Educación Pública haya emitido, así como aquellos particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en beneficio de las y los educandos. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5627244&fecha=20/08/2021-. Consultado el 02 de diciembre del 2021.

¹⁹⁸ ACUERDO por el que se modifica por sexta ocasión el diverso por el que se dan a conocer los días en que se suspenderán los plazos y términos aplicables en los trámites y procedimientos administrativos sustanciados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, con motivo de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5599345&fecha=31/08/2020. Consultado el 02 de diciembre del 2021.

Evidentemente, en dichos acuerdos se suspendió todo trámite relacionado con la expedición de permisos para la adquisición de inmuebles en la zona restringida, así como la constitución de los fideicomisos.

CAPITULO V

PROPUESTA DE REFORMA

5. Propuesta

La presente propuesta se encuentra encaminada a resolver nuestro planteamiento, mismo que es descubrir si ¿Actualmente la zona restringida en México sigue siendo de utilidad? A fin de poder responder a esa interrogante, también busqué descubrir cuáles son los problemas más frecuentes que en la práctica significa la implementación de la zona restringida prevista en el artículo 27 Constitución.

Mi propuesta primordialmente sería proponer una reforma a la fracción primera del artículo 27 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que a continuación se señala:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto Vigente	Texto Propuesto
La capacidad para adquirir el dominio	La capacidad para adquirir el dominio

¹⁹⁹ ACUERDO por el que se modifica por séptima ocasión el diverso por el que se dan a conocer los días en que se suspenderán los plazos y términos aplicables en los trámites y procedimientos administrativos sustanciados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, con motivo de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601385&fecha=29/09/2020. Consultado el 02 de diciembre del 2021.

de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones: 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. El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de	de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones: I. Toda persona, física o jurídica, con capacidad para hacerlo, tendrá derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. En cuanto a las concesiones de explotación de minas o aguas, el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros que a los nacionales mexicanos, 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. El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la
---	---

reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.	Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.
---	---

Como es sabido, no es la primera vez que se propone desaparecer la zona restringida. Ya se ha incluso iniciado el proceso de reforma constitucional en algún momento (en el proyecto que entonces impulsaba Manlio Fabio) y en otros casos (como en la propuesta del Dr. Diego Robles Farías) se ha buscado modificar su estructura para darle un significado que proteja las áreas culturales, estratégicas y naturales.

Cuando se hace alguna propuesta de esta naturaleza debe pensarse sin duda en lo que sostienen quienes no han estado de acuerdo con la misma. La zona restringida surgió en México inicialmente como una reacción clara a la independencia de Texas en el ánimo de que algo como ello no vuelva a ocurrir.

Resulta irónico decirlo en esos términos, pero aún en plena invasión de Rusia a Ucrania, nos parece que el *status questionis* en el que se ubica el Derecho Internacional Público y el reconocimiento recíproco a la soberanía de los Estados hace innecesaria la figura de la zona restringida para que México pueda salvaguardar su integridad territorial. El riesgo de un abuso militar por parte de un hegemon siempre existe, pero no se reduce con la existencia de una zona restringida de esta naturaleza. Una de las razones principales por las que se prohibió el dominio directo a 50 kilómetros de las playas, fue por un espíritu eminentemente de naturaleza militar, con base a la defensa estratégica de las

costas, para no facilitar el desembarco de fuerzas enemigas, razón que evidentemente el día de hoy resulta obsoleta.

Algunos de los autores que se inclinan por defender la permanencia de la figura de la zona restringida, argumentando que, en caso de eliminarse dicha figura, los extranjeros rápidamente comenzarían a adquirir inmuebles, causando un efecto negativo en los nacionales, debido a que únicamente verían subir los precios, teniendo un poder adquisitivo evidentemente menor que el que tienen los extranjeros²⁰⁰. Tan grande era la negativa ante los extranjeros, que el diputado Enrique Enríquez en el diario de debates de 1916 y 1917 proponía que los extranjeros no deberían contraer matrimonio con mexicanas dueñas de bienes inmuebles, a menos que de manera previa renunciaran a su nacionalidad extranjera²⁰¹.

Han existido diversas propuestas para reformar la fracción I del artículo 27 de nuestra Constitución, en lo que refiera a la zona restringida, sin embargo, éstas no han prosperado. El 16 de marzo del año 2010, se presentó por parte de 8 senadores de la República, la propuesta para reformar y eliminar la figura de la zona restringida en nuestra legislación, argumentando que las causas que motivaron a dicha prohibición se encuentran rebasadas históricamente, así como que la figura del fideicomiso ha sido rebasada por el contexto actual de nuestro país²⁰². De igual manera, la propuesta hecha por el legislador del Partido Revolucionario institucional, Manlio Fabio Beltrones Rivera del año 2013, misma que no prosperó, para desaparecer esta restricción para fines residenciales²⁰³.

²⁰⁰ FARÍAS ROBLES, Diego, *La Inversión Extranjera en México*, Tirant lo Blanch, Primera Edición, México D.F., 2016, p. 105.

²⁰¹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 1916 – 1917, Tomo III, Secretaría de Cultura Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, p. 580.

²⁰² https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/24314. Martes 16 de marzo de 2010 / gaceta: lxi/1spo-102/24314.

²⁰³ GATT CORONA, Guillermo A., *Centenario de La Constitución Mexicana de 1917, ¿Soy un buen Mexicano?*, Colegio Nacional del Notariado Mexicano, Edición Especial, Ciudad de México, 2017, pp. 151- 152.

La propuesta de reforma planteada anteriormente permitiría que los extranjeros tengan la posibilidad de adquirir bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, de la misma manera en la que lo hacen cuando adquieren un inmueble que se encuentra ubicado fuera de dicha zona.

En continuación de la reforma anterior, se debería de proceder con la derogación de aquellos artículos en la Ley de Inversión Extranjera y en su reglamento, que establezcan cualquier disposición relativa a un procedimiento especial para que los extranjeros puedan adquirir bienes inmuebles en la zona restringida.

La reforma Constitucional debería agregar un artículo transitorio (o varios) que considere sin efecto los artículos en cualquier norma, disposición o resolución de autoridad que restrinja los derechos de los extranjeros a adquirir en la llamada zona restringida una vez entrada en vigor la reforma Constitucional.

Debe además precisar que seguirán vigentes todos y cada uno de los fideicomisos en zona restringida que actualmente existan, otorgando a los fideicomisarios la decisión de continuar con los mismos por la duración prevista en el permiso que les fue otorgado o al contrario, para realizar los trámites y procedimientos tendientes a que les sea adjudicado directamente dicho inmueble en extinción de fideicomiso, sin que se tenga que pagar en ningún caso el Impuesto que en las leyes estatales se prevea para el caso de transmisión patrimonial, cualquiera que sea el nombre que éste lleve, siempre que no se modifique ni la persona ni el porcentaje que representaban los fideicomisarios en el fideicomiso para convertirse en propietarios o copropietarios del referido inmueble.

Es importante mencionar que la presente propuesta, pretende hacer énfasis en que las razones que motivaron a la prohibición establecida en la fracción primera del artículo 27 constitucional, se han visto rebasadas por el contexto

actual, no solamente de nuestro país sino del mundo, y que el prohibir a los extranjeros adquirir directamente bienes inmuebles dentro de la zona restringida, vulnera derechos fundamentales reconocidos en nuestra carta magna y en tratados internacionales. Asimismo, la figura del fideicomiso seguirá existiendo tal cual la conocemos, para que aquellas personas, físicas o morales extranjeras que por así convenir a sus intereses deseen adquirir por ese medio, puedan hacerlo libremente.

CONCLUSIONES

Aun habiendo analizado y desentrañado cada uno de los capítulos de la presente tesis, se torna muy complicado obtener una conclusión que sea clara y concisa y que resuma la totalidad de la tesis en unas cuantas oraciones, sin embargo, podemos obtener el siguiente resumen.

El principal objetivo que quisiera hacer constar en la presente investigación es que los lectores hayan tenido la oportunidad de adentrarse y de comprender los conceptos que envuelven la figura analizada y así poder formularse de manera individual un criterio que les sea de utilidad para estar, o no, de acuerdo con la propuesta de solución a nuestra hipótesis.

Habiendo dicho lo anterior, el presente apartado busca ser de utilidad para aquellos lectores que deseen analizar, o recordar nuevamente los puntos críticos o esenciales de la presente tesis, o bien, para aquellas personas que deseen únicamente leer el presente apartado y cuestionarse si el tema los logra atrapar.

PRIMERA.- Nuestro México, a lo largo de la historia, ha sufrido diversos sucesos en los que parte de nuestro territorio nacional se ha visto segregado de nuestra soberanía, cayendo en manos de poblaciones o gobiernos extranjeros, esto evidentemente trajo como consecuencia que, la percepción que se tiene sobre las intenciones de los extranjeros en nuestro país no sea en ocasiones, la mejor o la más honesta de todas.

SEGUNDA.- Nuestro país, lamentablemente perdió territorio en cuando menos siete ocasiones, dentro de las cuáles se encuentran, la pérdida durante el imperio de Agustín de Iturbide, la independencia de Texas, el tratado Guadalupe Hidalgo, el tratado de la Mesilla, el tratado de McLane Ocampo, el caso de la Isla de la Pasión y el caso del Chamizal. Posiblemente existan otros asuntos o eventos en los que se haya perdido alguna otra parte pequeña del territorio.

TERCERA.- Contemplando las pérdidas, nuestro país pasó de tener una extensión territorial aproximada de 4,500,000 kilómetros cuadrados a poseer hoy en día una superficie total de 1,964,375 kilómetros cuadrados, lo que nos dice que se perdió cerca de los 2,500,000 kilómetros cuadrados, un poco más de la mitad.

CUARTA.- Ante estas situaciones, el congreso constituyente de 1917 optó por establecer una prohibición constitucional en el artículo 27 para establecer restricciones de tal manera que los extranjeros no pudieran adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas que se encuentren en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta kilómetros a lo largo de las playas, lo que es mejormente conocida como la “Zona Restringida”.

QUINTA.- Cualquier persona que no se le tenga por reconocido el carácter de nacional, ya sea por nacimiento o por naturalización, en los términos del artículo 30 constitucional, será considerado con la calidad de extranjero y estará imposibilitado para ser el propietario directo de un bien inmueble que se encuentre dentro de la zona antes mencionada.

SEXTA.- A manera inversa, el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que, son personas extranjeras las que no tengan las cualidades que se determinan claramente en el artículo 30 constitucional, sin embargo, es congruente con sus postulados de reconocimiento de la dignidad humana, al decir que gozarán de los derechos humanos y garantías que les reconozca la Constitución.

SÉPTIMA.- A raíz de esta prohibición, podemos decir que, las adquisiciones de bienes inmuebles por parte de los extranjeros en la zona restringida ha sido complicada y por supuesto, ha mermado en alguna medida difícil de cuantificar, el crecimiento de la inversión extranjera en nuestro país.

OCTAVA.- Durante el sexenio del presidente Salinas de Gortari, en el año 1993 se expidió la nueva Ley de Inversión Extranjera, seguido de su Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras en el año 1998. Dichas legislaciones comenzaron a adoptar una postura más amigable frente a la inversión que se pretendía promover en el país. Cabe señalar que el artículo 20 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, permitía la constitución de fideicomisos por un plazo no a mayor a 30 años. La nueva ley en comento extendió la vigencia por un periodo de 50 años, prorrogables.

NOVENA.- Las distinciones que tiene nuestro ordenamiento jurídico en cuanto a los derechos que tienen los nacionales sobre los extranjeros son muy evidentes y nos dejan en claro que, existe una inclinación absoluta hacia limitar o restringir derechos de los extranjeros y a permitir o a facilitar los derechos de los nacionales. En tanto que algunas de esas restricciones son razonables y adecuadas, otras parecen no serlo.

DÉCIMA.- Asimismo, las diferencias no son únicamente para personas físicas, sino que la Ley de Nacionalidad es muy clara al estipular que son personas morales de nacionalidad mexicana, todas aquellas que se constituyan de conformidad con las leyes mexicanas, sea cual sea su tipo social y tengan en el territorio nacional su domicilio legal. Es decir, a contrario *sensu*, toda sociedad que no se constituye conforme a leyes mexicanas, es catalogada como extranjera.

DÉCIMA PRIMERA.- La personas físicas o morales que se encuentren en los supuestos antes analizados, estarán imposibilitadas para adquirir bienes inmuebles de manera directa, sin embargo, si los inmuebles se encuentran ubicados fuera de la zona restringida, bastará con que los extranjeros se consideren como nacionales y renuncien ante la Secretaría de Relaciones Exteriores a la protección de su gobierno extranjero sobre los bienes que adquieran. Lo anterior es mejor conocido como “Cláusula Calvo”. Asimismo, si el bien se encuentra fuera de la zona restringida, únicamente deberán presentar un “aviso” a la Secretaría de Relaciones Exteriores y no solicitar permiso para adquirirlo. Lo anterior, si el extranjero es nacional de un país con el que México tenga relaciones diplomáticas.

DÉCIMA SEGUNDA.- Cuando los bienes inmuebles que se pretendan adquirir se encuentren ubicados dentro de la zona restringida, los extranjeros no podrán ser titulares de manera directa, sino que, solo podrán tener derechos de utilización y aprovechamiento de tales bienes sin constituir derechos reales sobre ellos. Una excepción a los anterior, sería la constitución de una persona moral, de esta manera pueden adquirirla a través de ésta, en tanto el uso sea no habitacional.

DÉCIMA TERCERA.- Por las palabras utilización y aprovechamiento podemos entender, los derechos al uso o goce de los mismos, incluyendo en su caso, la obtención de frutos, productos y, en general, cualquier rendimiento que resulte de la operación y explotación lucrativa.

DÉCIMA CUARTA.- Hablando de personas morales, establezcamos lo siguiente: las sociedades que permitan la participación de extranjeros, al pretender adquirir un inmueble fuera de la zona restringida únicamente deberán celebrar la “cláusula calvo”, sin embargo, si se encuentra dentro de la zona restringida y su finalidad no es residencial, se requiere dar un aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los 60 días siguientes a que se dé la adquisición. Si es para fines residenciales, tendrá que ser a través de la figura del fideicomiso.

DÉCIMA QUINTA.- Uso residencial es todo aquello que esté destinado a la vivienda, uso personal del propietario o de terceros y será uso no residencial, aquello que se destine a actividad comercial, turística, industrial, proyectos inmobiliarios, etc. Asimismo, el reglamento en su artículo 5 establece un catálogo más extenso de las actividades que se consideran como no residenciales.

DÉCIMA SEXTA.- La figura más utilizada o permitida por la legislación aplicable para que los extranjeros puedan adquirir de manera indirecta bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, es el llamado “fideicomiso”.

DÉCIMA SÉPTIMA.- El fideicomiso en zona restringida se conforma cuando el fideicomitente (vendedor) transmite a una institución fiduciaria (bancos) la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria, en beneficio de los fideicomisarios (extranjeros). No entraremos al debate, sobre si el fideicomiso es considerado un contrato o una operación de crédito.

DÉCIMA OCTAVA.- El objeto y el fin son dos cuestiones esenciales del fideicomiso, mismos que podemos explicar conforme a lo siguiente: (i) objeto, en nuestro caso sería el bien inmueble ubicado en la zona restringida; y (ii) fin, sería el destino que se le dará al objeto. Es decir, el uso y aprovechamiento del mismo.

DÉCIMA NOVENA.- El patrimonio del fideicomiso cobra mucha relevancia ya que, cuando el fideicomitente transmite el bien al fiduciario, éste ya no podrá disponer de ellos. Posteriormente el fiduciario se convierte en el titular de los bienes, para que el fideicomisario reciba los beneficios del fideicomiso, sin ser el titular directo del patrimonio fideicomitado.

VIGÉSIMA.- Una vez que el fideicomiso se encuentre constituido, por disposición de ley, deberá inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, con la finalidad de que el gobierno pueda contabilizar y dar seguimiento a los flujos de las inversiones extranjeras.

VIGÉSIMA PRIMERA.- El proceso de constitución de un fideicomiso es costoso, tardado, burocrático y tortuoso. Comenzando por el permiso para constitución que tiene que ser solicitado a la Secretaría de Relaciones Exteriores que, teniendo tantas delegaciones, únicamente recibe dichos trámites en la Ciudad de México en una más de las claras pruebas del triste centralismo que impera en nuestro país.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- En el Diario Oficial de la Federación se publicó un acuerdo mediante el cual se establece el mecanismo para que los delegados fiduciarios soliciten el permiso a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Jurídicamente, continúa siendo el banco quien es el facultado para realizar los trámites, sin embargo, en la práctica los permisos son tramitados por los notarios públicos o despachos de abogados contratados por lo extranjeros.

VIGÉSIMA TERCERA.- El proceso de constitución es prácticamente realizado en su totalidad por el abogado o despacho de abogados contratado por el extranjero que desea adquirir la propiedad, y evidentemente todos los gastos que se generan por las complejidades y burocracias, son cubiertos por ellos, incluyendo el de la constitución del fideicomiso, que no distingue entre inmuebles de lujo para adinerados extranjeros, que los de trabajadores migrantes de escasos recursos, mientras el bien esté ubicado en la zona restringida.

VIGÉSIMA CUARTA.- Los gastos no terminan al momento de constituir el fideicomiso, sino que, año con año el fideicomisario deberá pagar los honorarios fiduciarios del banco por ser el titular directo del bien inmueble y por permitir que éste disfrute del inmueble fideicomitado.

VIGÉSIMA QUINTA.- Asimismo, se pueden generar costos adicionales para los fideicomisarios cuando se amplía el patrimonio o se modifican los fines del fideicomiso o cuando se amplía la duración del fideicomiso, que actualmente es por 50 años.

VIGÉSIMA SEXTA.- Hay mucha problemática en la actualidad en torno a la prohibición constitucional para que los extranjeros puedan adquirir inmuebles dentro de la zona restringida y también en cuanto a los procesos de constitución de los fideicomisos. Mientras que en una Notaría, un proceso de compraventa puede demorar entre 2 y 4 semanas, el de la constitución de un fideicomiso en zona restringida puede tardar de 2 a 4 meses.

VIGÉSIMA SÉPTIMA.- A mi parecer la prohibición es obsoleta, pero es clara, al establecer que los extranjeros tendrán prohibido adquirir el dominio directo de bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida. Diversas personas, con un carácter y esencia patriota, defienden la permanencia de la zona restringida, para no permitir que los bienes inmuebles poco a poco comiencen a caer en manos de los extranjeros.

VIGÉSIMA OCTAVA.- Durante años se ha utilizado la figura alterna del fideicomiso para que los extranjeros puedan adquirir de manera indirecta los bienes inmuebles ubicados en dicha zona. En teoría el fiduciario es quien tiene la titularidad de los bienes, sin embargo, en la práctica los fideicomisarios tienen prácticamente todas las facultades que tendría un propietario común.

VIGÉSIMA NOVENA.- Podemos establecer que no existe diferencia sustancial entre los derechos de un fideicomisario a los de un propietario común, lo único que no puedan hacer directamente los fideicomisarios, bastará con que en giren cartas instrucción al banco para que éste actúe en el sentido que el fideicomisario se lo indica.

TRIGÉSIMA.- Existen disposiciones que a mi parecer abusan del proceso, como lo es el compromiso de inversión. Esto es que, los extranjeros que adquieran un inmueble en la zona restringida, de 2,000 metros cuadrados o más, deberán realizar una inversión en el inmueble adquirido que puede ir desde los 250,000.00 dólares en adelante. Dicha inversión debe ser efectuada en un plazo de 24 meses. Además, no resulta claro cuál es el criterio, cómo se decidió, con qué sustento y según mi investigación, no está publicado de manera alguna oficial sino que solo se ejerce de manera terminante por la Secretaría, sin que distinga por ejemplo, entre un predio sobre el mar para un desarrollo turístico o una hectárea a 40 kilómetros de la costa en una zona rural, para poner una pequeña casa de block, tener gallinas y cultivar algunos árboles y siembra.

TRIGÉSIMA PRIMERA.- La ineficacia en cuanto a los plazos también representa un gran problema al intentar ser eficientes en el proceso de constitución de fideicomisos de zona restringida.

TRIGÉSIMA SEGUNDA.- La prohibición de nuestro artículo 27 constitucional, en cierta manera limita el derecho a la propiedad que deben tener todas las personas, sean considerados mexicanos o extranjeros.

TRIGÉSIMA TERCERA.- Asimismo, el tortuoso proceso de adquisición de los inmuebles en la zona restringida y la burocracia del mismo, impide una libertad en la inversión extranjera y limita un crecimiento exponencial que podría darse si los extranjeros pudieran adquirir bienes inmuebles de manera directa dentro de la zona restringida.

TRIGÉSIMA CUARTA.- La realidad es que el proceso es igual de costoso para todos, es decir, un extranjero con recursos limitados no podría contratar un despacho de abogados para llevar todo el procedimiento como si lo hacen los extranjeros adinerados y realmente lo único que causa esto, es que no puedan poner los bienes a su nombre y tengan la propiedad informal de un bien dentro de la zona restringida.

TRIGÉSIMA QUINTA.- La propuesta es proceder con la eliminación de la prohibición constitucional para que los extranjeros estén facultados, en igualdad de condiciones a los nacionales, para adquirir bienes inmuebles dentro de la zona restringida.

TRIGÉSIMA SEXTA.- La eliminación de la zona restringida eliminaría la burocracia, centralismo y costos de la tramitación ante autoridades e instituciones de crédito para constituir un fideicomiso de zona restringida. Asimismo, respetaría plenamente el derecho a la propiedad de los extranjeros y acabaría con la discriminación para que cualquier extranjero, sea cual sea su estatus económico, tenga la posibilidad de adquirir conforme a derecho, uno o más bienes inmuebles.

TRIGÉSIMA SÉPTIMA.- El derecho debe de ser evolutivo. Siendo así, podemos establecer de manera fehaciente que las razones y criterios que originaron la creación de la zona restringida, ya no son las mismas y han ido desapareciendo conforme han pasado los años, es por una de las razones que se propone su eliminación.

BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO por el que se establece el mecanismo mediante el cual los delegados fiduciarios de las instituciones de crédito deberán presentar las solicitudes para obtener de la Secretaría de Relaciones Exteriores los permisos para la constitución de fideicomisos que permitan a los extranjeros el uso y aprovechamiento de bienes inmuebles ubicados en zona restringida. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de marzo del 2012

ARTEAGA NAVA Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford, Segunda Edición, México, 1999.

BARRAGÁN BARRAGÁN José, *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, Actas del Gobierno Constituyente Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2015.

BEJARANO SÁNCHEZ Manuel, *Obligaciones Civiles*, Sexta Edición, Oxford, Ciudad de México, 2010.

BÉJAR RIVERA Luis Jorge, *Curso de Derecho Administrativo*, Primera Edición, Oxford, México D.F., 2007.

BIGLINO CAMPOS Paloma, *Ciudadanía y Extranjería: Derecho Nacional y Derecho Comparado*, Mc Graw Hill, Primera Edición, Madrid, 1998

CALZADA PADRÓN Feliciano, *Derecho Constitucional*, Harla, México, 1990.

CALZADA PADRÓN Feliciano, Derecho Constitucional, Tercera Edición, Porrúa, México, 2014.

CARBONELL Miguel Elementos de Derecho Constitucional, *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, Primera Edición, México, 2004.

CÁRDENAS GONZÁLEZ, Fernando Antonio, Inversión Extranjera, Inmuebles Extranjeros Sociedades, Porrúa, Sexta Edición, Ciudad de México, 2015

Carta de las Naciones Unidas, 26 de junio de 1945, San Francisco, <https://www.un.org/es/>.

Código Civil, Ley Número XXX de 19 de abril de 1885, rige a partir del 01 de enero de 1888 según artículo 1 de la ley 63 dictada por el Congreso Constitucional de Costa Rica de 28 de septiembre de 1887.

Congreso Constituyente 1916 – 1917 Diario de Debates, *Gobierno del Estado de Querétaro Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación*, Primera Edición, México, 1960.

Constitución de la Nación Argentina, Congreso de la Nación Argentina, 1ro de mayo de 1853.

Constitución de la República de Panamá, La Asamblea Nacional de Panamá, 1941.

Constitución Federal de Brasil, 20 de septiembre de 1988, www2.congreso.gob.pe.

Constitución Política de la República de Costa Rica, Asamblea Nacional Constituyente, 1949.

COVARRUBIAS DUEÑAS José de Jesús, *Dos siglos de Constitucionalismo en México*, Porrúa, Segunda Edición, México, 2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes y Códigos de México, Porrúa, 185ª edición, 2019.

CRUZ BARNEY Oscar, *Historia del Derecho en México*, Oxford, segunda edición, Ciudad de México, 2012.

DÁVALOS MEJÍA Carlos Felipe, *Derecho Bancario y Contratos de Crédito*, Harla Segunda Edición, México, 1992

DÁVALOS MEJÍA Carlos Felipe, Títulos y Operaciones de Crédito, Cuarta Edición, Oxford, México D.F., 2012.

Decreto Número 15385/1944, Poder Ejecutivo Nacional, Publicado en el Boletín Nacional el 25 de abril de 1945.

DEL PASO Fernando, Noticias del Imperio, Mondadori, España, 1987.

DE PINA VARA Rafael, Diccionario de Derecho, 37ª Edición, Porrúa, México, 2010.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ Jorge Alfredo, *El Fideicomiso*, Porrúa, Décima Tercera Edición, México, 2013

Estatuto Internacional de la Corte de Justicia.

ESPUGLES MOTA Carlos, PALAO MORENO Guillermo, DE LORENZO SEGRELLES Manuel, *Nacionalidad y Extranjería*, Tirant lo Blanch, Primera Edición, Valencia, 2001

El Tratado de la Mesilla, Archivo Jurídico de la Universidad Nacional de México, México, 26 de abril de 1824.

FERNANDEZ Pedro, *Iturbide El Otro Padre de la Patria*, Grijalbo, Ciudad de México, 2018.

FERNÁNDEZ SOBERANES José Luis y VEGA GÓMEZ Juan, *El Tratado de Guadalupe Hidalgo en su Sesquicentenario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México,

FLORES GONZÁLEZ Enrique, Manual de Derecho Constitucional, Porrúa, Primera Edición, México, 1958.

GALEANA Patricia, *El Tratado Mc-Lane Ocampo La Comunicación Interoceánica y el Libre Comercio*, Porrúa, Primera Edición, México, 2006.

GATT CORONA Guillermo A, Avena y Medellín; La Haya y Washington: El Eterno Debate del Cumplimiento de los Tratados y su Jerarquía Constitucional, Porrúa, México, 2009.

GATT CORONA Guillermo A. El Derecho Contemporáneo de Guerra Reflexiones desde el Pensamiento de Francisco de Vitoria, ITESO, Primera Edición, Guadalajara, 2013.

GATT CORONA Guillermo A, *¿Soy un Buen Mexicano? Nacionalidad, Ciudadanía, Extranjería*, Colegio Nacional del Notariado Mexicano, Ensayos del Notariado Mexicano, 2007.

GÓMEZ FREGOSO Jesús, *La Historia Según Chuchín Perspectivas de una Vida*, Maestros y Magisterios, Primera Edición, México, 2003.

GALEANA Patricia, *El Tratado Mc-Lane Ocampo La Comunicación Interoceánica y el Libre Comercio*, Porrúa, Primera Edición, México, 2006.

GONZÁLEZ FLORES Enrique, *Manual de Derecho Constitucional*, Librería de Manuel Porrúa, México, 1958.

GONZÁLEZ NAVARRO Moisés, *Los Extranjeros en México y los Mexicanos en el Extranjero 1821 – 1970*, El Colegio de México, Primera Edición, México, 1994.

GONZALEZ SCHMAL, *Programa de Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Limusa, México D.F., 2003

HENRY CAMPBELL BLACK, M. A, ST. PAUL, MINN, BLACK'S LAW DICTIONARY, FOURTH EDITION, WEST PUBLISHING CO, 1968.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Décima Primera Edición, Porrúa, México, 1998.

Instituto de Geografía UNAM, *Cartografía de las Divisiones Territoriales de México*, UNAM, Primera Edición, 2002.

LEÓN TOVAR Soyla, GONZÁLEZ GARCÍA Hugo, *Sociedades Mercantiles e Introducción al Derecho Mercantil*, Oxford, Primera Edición, 2018.

Ley de Firma Electrónica Avanzada, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de enero del 2012.

Ley de Inversión Extranjera, Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1993.

Ley de Nacionalidad, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de enero de 1988.

Ley Federal de Derechos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1981.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 04 de agosto de 1994.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de agosto de 1932.

Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, Cámara de Diputados, del Honorable Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de marzo de 1973.

Ley Número 18092, Sociedades Anónimas Titularidad de Inmuebles Rurales y Explotaciones Agropecuarias, Registro Nacional de Leyes y Decretos, publicada el 16 de enero del 2007.

Ley Sobre Expulsión de los Españoles,
www.museodelasconstituciones.unam.mx/1917

MARTÍNEZ MORALES Rafael I, Derecho Administrativo, Oxford, Sexta Edición, Ciudad de México, 2011

MÁRQUEZ RÁBAGO Sergio R, *Evolución Constitucional Mexicana*, Porrúa, Segunda Edición, México, 2011.

MOLINA Sandra, ROSAS Alejandro, *Erase una vez en México*, Planeta Mexicana, 2018, Ciudad de México.

MOLINA Sandra y ROSAS Alejandro, *Erase una Vez en México II*, Planeta Mexicana, Primera Edición, 2014.

PALAVICINI Félix, *Historia de la Constitución de 1917*, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1980

RAMÍREZ GARCÍA Hugo Saul y PALLARES YABUR Pedro de Jesús, *Derechos Humanos*, Oxford, Primera Edición, Ciudad de México, 2011.

Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, Roix, Madrid, 1841.

Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

RICO ÁLVAREZ, Fausto, *Derechos Reales y Posesión*, Primera Edición, Tercera Reimpresión, Porrúa, Ciudad de México , 2020.

ROBLES FARÍAS Diego, *La Inversión Extranjera en México*, Tirant lo Blanch, México D.F., 2016.

ROJINA VILLEGAS Rafael, *Compendio de Derecho Civil II*, Porrúa, Trigésima Octava Edición, México, 2006.

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948.

Secretaría de la Defensa Nacional, *Texas Declara su Independencia*, www.gob.mx.

Secretaría de Relaciones Exteriores de México, *Isla de la Pasión Llama a de Clipperton*, Biblioteca de México, 1909.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Aviso de adquisición de Inmuebles por Sociedades Mexicanas con Admisión de Extranjeros, Ubicados en Zonas Restringidas*, www.gob.mx/tramites.

SCHLARMAN Joseph H.L., *México Tierra de Volcanes*, Porrúa, Undécima Edición, México, 1978.

SERRA ROJAS Andrés, *Derecho Administrativo*, Cuarta Edición, Porrúa, Ciudad de México, 2012, p. 512.

TENA RAMÍREZ Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 40ª Edición, Porrúa, México, 2013.

TENA RAMÍREZ Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, Vigésimo Tercera Edición, 2002, México.

TRATADO DE PAZ, AMISTAD, LÍMITES Y ARREGLO DEFINITIVO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
www.aplicaciones.sre.gob.mx.

QUIROS José María, *Ideas Políticas y Económicas*, Imprenta del Gobierno Imperial Mexicano Veracruz, 1821.

VERDROSS Alfred, *Derecho Internacional Público*, Madrid, Aguilar, 1967.

VILLORO Luis, *La Revolución de Independencia*, en *Historia General de México*, El Colegio de México, México, 1980.

<https://constitución1917.gob.mx/work/models/constitucion1917/resource/263/1/images/independencia18.pdf>, Plan de Iguala.