

EL TURISMO Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN LA ZONA RESTRINGIDA

Lucinda VILLARREAL CORRALES

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Legislación turística nacional.* III. *La verificación.* IV. *Las sanciones.* V. *El recurso de revisión.* VI. *La Secretaría de Turismo.* VII. *Ley de Inversión Extranjera.* VIII. *¿Qué nos falta?* IX. *¿Quiénes intervienen en crear o mejorar la infraestructura turística?* X. *Legislación relativa a la inversión extranjera en las fronteras y la franja marítima terrestre.* XI. *El término de los fideicomisos bancarios.* XII. *Adquisición de propiedades en zona restringida* XIII. *La corporación mexicana como vehículo de adquisición de propiedades.* XIV. *Los permisos para adquirir el dominio.* XV. *Normativa de inversiones extranjeras.* XVI. *Limitaciones a la adquisición de terrenos y edificios.* XVII. *Limitaciones a la participación del capital extranjero.* XVIII. *Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.* XIX. *Limitación a la repatriación de beneficios.* XX *La jerarquía de la legislación federal en México.* XXI. *Reservas en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.* XXII. *El Tratado de Libre Comercio de América Norte.* XXIII. *Conclusiones.* XXIV. *Fuentes.*

I. INTRODUCCIÓN

La actividad turística y la inversión extranjera están muy relacionadas. La inversión extranjera ha participado activamente en los últimos años en el desarrollo de grandes enclaves turísticos que reciben vacacionistas nacio-

nales y extranjeros. Nuestro país tiene grandes atractivos, una gran riqueza cultural, histórica y colonial, arqueológica¹ y natural,² hermosos litorales y bellas ciudades llenas de monumentos históricos. México es rico en actividad turística, factor que debemos aprovechar para captar ingresos, generar empleos e incrementar nuestro desarrollo. Las entidades con mayor porcentaje de población dedicada al sector turístico son el Distrito Federal, Baja California Sur y Quintana Roo; de igual forma, existen ciudades en las cuales casi la totalidad de la población vive, directa o indirectamente, de la prestación de estos servicios, como es el caso de las zonas turísticas de playa, como Acapulco, Cancún, Puerto Vallarta y Huatulco, entre otras.

El sector turístico es un gran generador de empleos e ingresos, pero estos últimos, tratándose de inversionistas extranjeros, no se quedan en México, no se reinvierten, sino que regresan a sus lugares de origen.³

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte⁴ cambió totalmente el panorama turístico nacional; el turismo fue una de los primeros sectores desregulados⁵ con objeto de incentivar plenamente la inversión en esta área. Los tratados han eliminado paulatinamente los obstáculos al comercio y la inversión; han facilitado la circulación transfronteriza de bienes y servicios, y han contribuido a disminuir drásticamente el contrabando de bienes que ahora podemos adquirir a precios de los mercados de Estados Unidos y Canadá. Los tratados han contribuido a promover condiciones de competencia en la zona. Todo el territorio se ha visto beneficiado con inversión turística de calidad internacional y con mejores comunicaciones aéreas y terrestres. La infraestructura turística en general se ha desarrollado grandemente en los últimos años en México. Con los tratados, los inversionistas en materia turística reciben un trato nacional no discriminatorio.⁶ La nueva Ley Federal

¹ Nuestras zonas arqueológicas han estado descuidadas, hemos sufrido el saqueo nacional e internacional de nuestra riqueza prehispánica y colonial,

² La naturaleza está siendo destruida por el exceso de población, por la falta de cuidado, por la basura que producen los asentamientos irregulares, la falta de educación de las personas, la falta de reciclaje de los desechos, resultado: ríos, lagunas, mares contaminados, ciudades sucias y sin cuidado de la estética del paisaje.

³ La Ley no señala ninguna restricción a las transferencias de capitales.

⁴ En vigor desde el 10 de enero de 1994.

⁵ La desregulación es una tendencia del actual derecho administrativo.

⁶ Un trato no menos favorable que el trato más favorable que dicho estado o provincia conceda a cualquier bien similar, competidor directo o sustituto, según el caso, de la parte de la cual sea integrante.

de Turismo es un claro ejemplo de la tendencia desreguladora⁷, e incentivadora a la inversión extranjera y del alejamiento casi total⁸ del Estado de estas actividades económicas, tendencia que caracteriza la legislación mexicana de los últimos años.

La desregulación que propone el libre comercio supone primeramente un proceso cuantitativo, la reducción del número de normas que regulan la actividad de un sector económico y un cambio cualitativo, una modificación del tipo de normas, que exige una disminución drástica de la discrecionalidad y un sometimiento de los actos administrativos a sistemas de transparencia, como la obligación de someter los contratos de explotación de bienes y prestación de servicios a la licitación pública.

Con la desregulación se derogan las normas jurídicas que limitaban la libre actividad industrial y comercial. La regulación se concentra en proteger los intereses de los consumidores, como el trabajo que realiza la Procuraduría General del Consumidor.

Una de las características principales de las nuevas leyes es la afirmativa ficta.⁹ Anteriormente el silencio de la administración se interpretaba como una negativa de lo solicitado. Actualmente, en las nuevas leyes el silencio de la administración significa una afirmación; si la autoridad no resuelve lo solicitado en un plazo señalado se interpreta como concedida la petición.

⁷ El Estado neoliberal se caracteriza por una tendencia desreguladora para incentivar la libre actividad industrial y comercial.

⁸ Todavía existe el llamado “turismo social”, que respaldan instituciones como el IMSS, el ISSSTE y demás instituciones gubernamentales federales, locales y municipales

⁹ Ley de Inversión Extranjera, “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 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.

Cuando el bien inmueble que se pretenda adquirir esté en un municipio totalmente ubicado fuera de la zona restringida o cuando se pretenda obtener una concesión para la explotación de minas y aguas en territorio nacional, el permiso se entenderá otorgado si no se publica en el Diario Oficial de la Federación la negativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud”.

El Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera. De la adquisición de bienes inmuebles, artículo 5o., en el último párrafo, establece que “En caso de duda respecto de si un inmueble se considera destinado a la realización de actividades residenciales, la Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá la consulta respectiva en un plazo que no exceda de diez días hábiles. Concluido dicho plazo sin que se emita resolución, se entenderá que en el inmueble de que se trate se realizan actividades no residenciales”.

Esto obliga a la administración a ser más eficaz, disminuye el burocratismo y la inseguridad jurídica.

II. LEGISLACIÓN TURÍSTICA NACIONAL

La Ley Federal de Turismo¹⁰ tiene como objetivo primordial la desregulación del marco jurídico aplicable a los prestadores de servicios turísticos con el fin de promover y facilitar la inversión nacional y extranjera, como lo establecen la Ley y el Tratado de Libre Comercio del Norte. En el Registro Nacional de Turismo, la inscripción de los prestadores de servicios turísticos es voluntaria. Se sustituyen los controles por mecanismos de información; se eliminan los registros y controles de precios; se confirma el papel de la Secretaría de Turismo como promotora y organizadora; se evita duplicación de funciones de inspección y sanción entre la Secretaría de Turismo y la Procuraduría Federal del Consumidor.

Los servicios turísticos son prestados a través de los hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, como los campamentos y paradores de casas rodantes, que prestan servicios a turistas; agencias, subagencias y operadoras de viajes; guías de turistas; restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes, así como en los aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos, zonas arqueológicas¹¹ y empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.

La Secretaría de Turismo expide las normas oficiales mexicanas relacionadas con la prestación de servicios turísticos, donde se establecen las características y requisitos de los prestadores de servicios para proteger la seguridad física de los turistas; los requisitos que deben cumplir los convenios y contratos que celebren los prestadores de servicios turísticos y los turistas; las características de la información que los prestadores de servicios deban proporcionar a los turistas, entre ellas promociones y ofertas; las garantías que deberán otorgar los prestadores de servicios.

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1992, última reforma del 6 de junio de 2000.

¹¹ Los prestadores de servicios que no se encuentren ubicados en los lugares señalados podrán solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Turismo si llenan los requisitos.

Las normas oficiales mexicanas de protección al turista se expiden en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización¹² y la Ley Federal de Protección al Consumidor.¹³ La Ley de Turismo y su Reglamento establecen que los prestadores de servicios turísticos deben anunciar en los lugares de acceso al establecimiento, los precios y tarifas que incluyen los servicios y las tarifas de los guías de turistas. El reglamento interno del establecimiento debe exhibirse en un lugar visible en cada habitación; todos los documentos, facturas, cartas y anuncios deben estar en letra legible y en español; si se ofrecen servicios de cambio, deberá informarse al turista al tipo de cambio que se toma su moneda, y deberá contar con los formatos de quejas con porte pagado de la Secretaría. Los guías de turistas que llenan los requisitos pueden obtener de la Secretaría, una credencial que los reconozca como tales, la cual debe ser refrendada cada cuatro años. El Reglamento también establece la información que deben exhibir los establecimientos de alimentos y bebidas y las empresas de intercambio. La Leyes Federal de Turismo; Metrología y Normalización y de Protección al Consumidor son parte del paquete de leyes federales que se crearon para dar certidumbre y facilitar la entrada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

¹² ¿Qué son las normas oficiales mexicanas turísticas?

La NOM turística, una herramienta por la calidad, protección, seguridad e información en el turismo del siglo XXI. El empresario y el turista necesitan conocer la influencia positiva que tienen las normas técnicas en la vida diaria, ya sea en su operación como en la comercialización del producto turístico otorgando una mayor seguridad e información al usuario turista que se refleja en calidad en el servicio. Las normas oficiales mexicanas (NOM), conforme la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, son regulaciones técnicas que establecen especificaciones y procedimientos para garantizar que los servicios cumplan, en el contexto de los propósitos y funciones para los que fueron diseñados, con características de seguridad, intercambiabilidad, confiabilidad y calidad, entre otros aspectos. La observancia de normas es de aceptación generalizada entre usuarios y proveedores de servicios; facilitan la aplicación de soluciones más económicas y estables, al tiempo que favorecen el logro de mayor seguridad, información e higiene en el mercado turístico. Es por ello que las normas técnicas surgen como una respuesta a los requerimientos de la actividad, que apuntan hacia aspectos fundamentales del bienestar de quienes viven la experiencia del turismo la elaboración de las NOM's, se han constituido diversos comités consultivos nacionales de normalización, los cuales se integran por el gobierno federal, sector privado, sector académico y sector social.

¹³ La Ley Federal de Turismo establece en el artículo 40 del capítulo III, que las denuncias por incumplimiento de los prestadores de servicios turísticos se presentarán ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, en la oficina más cercana a su domicilio; si el turista reside en el extranjero la podrá formular ante la misma instancia por correo certificado, y seguir el procedimiento de conciliación o de arbitraje por ese mismo medio o cualquier otro medio de comunicación que acuerden las partes y permita hacer el procedimiento más expedito.

III. LA VERIFICACIÓN

La inscripción en el Registro Nacional de Turismo es voluntaria; pero la Secretaría, dependencias y órganos estatales y municipales de turismo se reservan como autoridades responsables de la materia la facultad de fiscalización para practicar las visitas de verificación necesarias a los prestadores de servicios turísticos y para constatar el debido cumplimiento de las obligaciones a su cargo establecidas en la Ley, el Reglamento y las normas mexicanas, cuando estas últimas sean observadas voluntariamente por el prestador del servicio en los términos de la Ley. El verificador no está facultado para imponer sanciones. La sanción será impuesta al término del procedimiento administrativo¹⁴ que se instruya con motivo de la visita.

La Ley Federal de Turismo señala que corresponde a la Secretaría de Turismo operar el Registro Nacional de Turismo, que tiene por objeto la inscripción voluntaria de los prestadores turísticos.¹⁵ En el formato de inscripción constará el nombre y domicilio de la persona física y moral que prestará el servicio; lugar y domicilio en que se prestarán los servicios; la fecha de apertura del establecimiento turístico; la clase de servicios que se prestarán y la categoría conforme a la norma mexicana e internacional y otra información que el prestador estime necesario. El Registro podrá ser consultado por todas las dependencias públicas. La constancia del registro será el formato sellado por la Secretaría, las dependencias o los órganos estatales o municipales. Los prestadores de servicios turísticos registrados recibirán los beneficios establecidos en el Reglamento de la Ley, como ser incluidos en catálogos, directorios y guías; la difusión de la categoría que corresponda a la calidad de sus servicios, y participar en programas de promoción y fomento y de capacitación y apoyo institucional.

El Reglamento de la Ley Federal de Turismo dice que la norma oficial mexicana debe contener las características y especificaciones que deben cumplirse de forma obligatoria en la prestación de un servicio de naturaleza turística¹⁶ y defina la norma mexicana como la disposición de observancia voluntaria que tiene por objeto establecer las bases para la calidad y clasificación de los servicios turísticos.

¹⁴ Conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹⁵ Artículo 36, Ley Federal de Turismo.

¹⁶ Artículo 2o., fracción XI.

La Ley Federal de Turismo crea el Registro Nacional de Turismo, donde los prestadores de servicios turísticos se inscriben voluntariamente; los servicios turísticos se rigen por normas mexicanas y las establecidas por los organismos internacionales. Las denuncias de la deficiencia de servicios turísticos se presentan ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor. La Secretaría de Turismo puede realizar visitas de verificación a los prestadores de servicios turísticos.

IV. LAS SANCIONES

Las sanciones a las violaciones a lo dispuesto en el Reglamento oscilan entre 250 veces el salario mínimo diario hasta 3,000; para los efectos de la multa por salario mínimo se entiende el general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción.

V. EL RECURSO DE REVISIÓN

El recurso de revisión es tramitado y resuelto por la Secretaría de Turismo, y tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada. La Secretaría dictará la resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de presentación del recurso. Una vez transcurrido dicho plazo sin que se resuelva el recurso, se considerará resuelto negativamente.

VI. LA SECRETARÍA DE TURISMO

La Secretaría de Turismo¹⁷ formula y conduce la política de desarrollo de la actividad turística nacional; promueve, en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional, y formula de manera conjunta con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la declaratoria respectiva; participa con voz y voto en las comisiones Consultiva de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación; registra a los prestadores de servicios turísticos, en los términos señalados por las leyes; promueve y opina sobre el otorgamiento de facilidades y franquicias a los

¹⁷ Artículo 42, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

prestadores de servicios turísticos, y participa con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales necesarios para el fomento a la actividad turística, administra su aplicación y vigila y evalúa sus resultados; autoriza los precios y tarifas de los servicios turísticos, previamente registrados, en los términos que establezcan las leyes y reglamentos; participa con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios turísticos a cargo de la administración pública federal; vigila, con el apoyo de las autoridades estatales y municipales, la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos, conforme a las disposiciones legales aplicables, en los términos autorizados o en la forma en que se hayan contratado; estimula la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística; emite opinión ante la Secretaría de Economía, en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turísticos o en el establecimiento de servicios turísticos.

Regula, orienta y estimula las medidas de protección al turismo y vigila su cumplimiento, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y con las autoridades estatales y municipales; promueve y facilita el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores; promueve, y en su caso, organiza en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística; formula y difunde la información oficial en materia de turismo; coordina la publicidad que en esta materia efectúen las entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y promover la que efectúan los sectores social y privado.

Promueve, coordina y, en su caso, organiza los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística; fija y modifica las categorías de los prestadores de servicios turísticos por ramas; autoriza los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo; lleva la estadística en materia de turismo de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; promueve y apoya la coordinación de los prestadores de servicios turísticos; proyecta, promueve y apoya el desarrollo de la infraestructura turística y estimula la participación de los sectores social y privado; fija e impone, de acuerdo con las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por el incum-

plimiento y violación de las disposiciones en materia turística y los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

La Secretaría de Desarrollo Social¹⁸ elabora los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos estatales y municipales; autoriza las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto anteriormente en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

VII. LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA

La Ley permite que la inversión extranjera participe hasta el 100 por ciento en el capital social de las sociedades turísticas. Dispone en el artículo 4o. que “La inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos y ampliar o relocalizar los ya existentes, salvo por lo dispuesto en esta Ley”. La materia turística no sólo es un ejemplo de desregulación administrativa,¹⁹ sino que se rige por las disposiciones de apertura comercial que establecen los tratados y por la reglamentación internacional que establece la Organización Mundial de Comercio y otros instrumentos internacionales de los que nuestro país es parte.

VIII. ¿QUÉ NOS FALTA?

Nos falta una mayor preparación de los recursos humanos en los estados y municipios a través de la capacitación, investigación y desarrollo tecnológico en la materia; una educación superior y técnica que nos prepare para desarrollar actividades turísticas de primer nivel y políticas regionales que impulsen empresas turísticas de calidad a nivel local, sin olvidar la pequeña y mediana empresa turística y la empresa turística familiar, como los paradores o casas de huéspedes familiares, que no sólo significarían una derrama económica real para la localidad, porque acrecentarían los ingresos de los

¹⁸ *Ibidem*, artículo 32.

¹⁹ La inscripción de los servidores turísticos en el Registro a cargo de la Secretaría de Turismo es voluntaria.

habitantes de las mismas, sino que arraigarían a los habitantes de esas zonas que de otra manera emigrarían trayendo como consecuencia el empobrecimiento y abandono de esas localidades y el cuidado del medio ambiente.²⁰ Además, somos un pueblo de gran riqueza artesanal que debemos apoyar, porque las artesanías, sobre todo las indígenas, son un atractivo turístico muy importante. El desarrollo económico y turismo van de la mano; la pobreza, la falta de infraestructura urbana, la inseguridad y la desigualdad social no propician un desarrollo turístico sustentable.

IX. ¿QUIÉNES INTERVIENEN EN CREAR O MEJORAR LA INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA?

En la infraestructura turística intervienen los sectores federal, estatal y municipal; a nivel federal, todas las secretarías intervienen en la creación y mejoramiento de la infraestructura turística; Educación Pública establece escuelas donde se capacita a los jóvenes para el turismo; la de Salud vigila que se respeten los cánones de salud en los servicios turísticos; la de Seguridad Pública también está presente para salvaguardar la seguridad de los turistas; Comunicaciones y Transportes, así como las procuradurías del consumidor, comisiones de derechos humanos, y, en general, toda la infraestructura de gobierno en los tres niveles, está abocada a promover, estimular y proteger el sector turístico, porque el turismo, además de representar una gran fuente de ingresos, es la imagen de nuestro país en el mundo.

X. LEGISLACIÓN RELATIVA A LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN LAS FRONTERAS Y LA FRANJA MARÍTIMA TERRESTRE

1. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

La fracción I del párrafo noveno del artículo 27 constitucional dispone:

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se registrará por las siguientes prescripciones:

²⁰ Nuestro desarrollo turístico ha sido desordenado, sin una investigación ambiental correcta como Cancún, que es arrasado con frecuencia por los huracanas, o Acapulco, cuyo mar recibe gran cantidad de desechos.

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 de lo 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.*

La doctrina define *dominio directo* como la potestad soberana del Estado sobre su territorio. El derecho de la nación sobre su territorio es inalienable e imprescriptible. Es la propiedad pública del territorio para responder a los intereses colectivos, a los fines sociales.

La Constitución prohíbe expresamente que los extranjeros adquieran el dominio directo sobre tierras y aguas situadas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, y de cincuenta en las playas; sin embargo, la Ley de Inversión Extranjera autoriza en el artículo 10, que sociedades con socios extranjeros que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores considerarse como nacionales adquieran el dominio y los derechos de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida. La Constitución autoriza a los extranjeros que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores considerarse como nacionales, respecto de dichos bienes, a adquirir el dominio de las tierras y aguas y sus accesiones o la explotación de minas y aguas en el territorio nacional, pero “no” en la zona restringida. La Ley de Inversión Extranjera rebasa lo autorizado por la Constitución al permitir derechos inmobiliarios extranjeros en la zona restringida a través de los fideicomisos bancarios.

2. *La Ley de Inversión extranjera*

¿Cómo adquieren los extranjeros este dominio y estos derechos?

El título segundo de la Ley de Inversión Extranjera, relativa a la adquisición de bienes inmuebles y la explotación de minas y aguas y de los fideicomisos establece:

ARTÍCULO 10. De conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que hayan celebrado el convenio a que se refiere dicho precepto, podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles en el territorio nacional.

En el caso de las sociedades en cuyos estatutos se incluya el convenio previsto en la fracción I del artículo 27 Constitucional, se estará a lo siguiente:

I. Podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, destinados a la realización de actividades no residenciales, debiendo dar aviso de dicha adquisición a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los sesenta días hábiles siguientes a aquél en el que se realice la adquisición, y

II. Podrán adquirir derechos sobre bienes inmuebles en la zona restringida, que sean destinados a fines residenciales, de conformidad con las disposiciones del capítulo siguiente.

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 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.

Cuando el bien inmueble que se pretenda adquirir esté en un municipio totalmente ubicado fuera de la zona restringida o cuando se pretenda obtener una concesión para la explotación de minas y aguas en territorio nacional, el permiso se entenderá otorgado si no se publica en el Diario Oficial de la Federación la negativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud.

Cuando el bien inmueble que se pretenda adquirir esté en un municipio parcialmente ubicado dentro de la zona restringida, la Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá la petición dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de su presentación.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática publicará en el *Diario Oficial de la Federación* y mantendrá actualizada una lista de los municipios mencionados, así como de los que estén totalmente ubicados en la zona restringida.

La Secretaría de Relaciones Exteriores podrá determinar, mediante acuerdos generales que se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*, supuestos en los que los extranjeros, para tener el derecho a que se

refiere este artículo, sólo deberán presentar ante dicha dependencia un escrito en el que convengan lo dispuesto en la fracción I del artículo 27 constitucional, sin requerir el permiso correspondiente de dicha dependencia.

Capítulo II. De los Fideicomisos sobre Bienes Inmuebles en Zona Restringida

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 del 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.

Conforme a la fracción I del artículo 10 de la citada Ley de Inversión Extranjera, las sociedades sin cláusula de exclusión de extranjeros podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles en la zona restringida para actividades no residenciales, si convienen ante la Secretaría de Relaciones Exteriores considerarse como nacionales respecto a esos bienes. La autorización de la Ley de Inversión Extranjera para que los extranjeros adquieran derechos inmobiliarios en la franja restringida es un exceso, porque en esta materia la Constitución es tajante, al establecer que “por ningún motivo” los extranjeros pueden adquirir el *dominio directo* de los inmuebles situados en la zona restringida. La Ley de Inversión Extranjera no acata la prohibición establecida en la Constitución, y los preceptos de la Ley que autorizan a los extranjeros el dominio de inmuebles en la zona restringida rebasan lo autorizado por la Constitución, por lo que estos mandamientos son inconstitucionales.

La fracción II del artículo 10 de la Ley en comento dice que las sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros y las personas físicas o morales extranjeras podrán adquirir derechos sobre bienes inmuebles en la zona restringida, cuando son destinados sólo para fines residenciales, a través de un fideicomiso. Este fideicomiso también es contrario a la carta magna.

En el artículo 10 se establece que los extranjeros que deseen el permiso para adquirir bienes inmuebles y obtener concesiones para la exploración y explotación de minas y aguas fuera de la zona restringida deben presentar un escrito ante la Secretaría de Relaciones Exteriores contraviniendo

lo establecido en la fracción I del artículo 27 constitucional; el permiso se entenderá otorgado si no se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la negativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud. Este término obliga a la autoridad a actuar con rapidez, o en caso extraño la solicitud se considerará aprobada en el término perentorio de cinco días.

Si el bien inmueble está en un municipio parcialmente ubicado dentro de la zona restringida, la autoridad tendrá treinta días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la solicitud para contestar. Como la ley es omisa, si no contesta en ese término, este silencio se puede interpretar como que la solicitud es negada, como se interpretaba anteriormente, o siguiendo las tendencias actuales, que el permiso es otorgado. Además, la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá determinar, mediante acuerdos generales que se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*, los supuestos en los que los extranjeros pueden tener los derechos a que se refiere este artículo, los cuales sólo deberán presentar ante dicha dependencia un escrito en el que convengan lo dispuesto en la fracción I del artículo 27 constitucional, sin requerir el permiso correspondiente de dicha dependencia. La discrecionalidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores para considerar los supuestos para que los extranjeros adquieran bienes inmuebles en la zona restringida con la sola presentación de un escrito y sin requerir el permiso de dicha Secretaría es violatoria de la Constitución. Estos supuestos ejecutivos también son inconstitucionales.

Capítulo II. De los fideicomisos sobre bienes inmuebles en zona restringida

Para este fin, el artículo 11 de la Ley dispone que se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que las instituciones de crédito adquieran como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida cuando el objeto del fideicomiso sea aprovechar los bienes sin constituir derechos reales sobre ellos y los destinatarios de los fideicomisos sean sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros o personas físicas o morales extranjeras.

La Constitución establece que *por ningún motivo* los extranjeros podrán tener el dominio directo de los bienes en la zona restringida; la Constitución no prevé que los extranjeros puedan tener el uso, usufructo y disposición de los bienes en esta zona a través de los certificados de participación

inmobiliaria. Esta forma jurídica para disponer de la zona restringida ¿qué es? ¿Una argucia jurídica? ¿Una distorsión semántica? ¿Una interpretación constitucional? Con los certificados de participación inmobiliaria “no” hay dominio directo, dominio que la Constitución prohíbe tajantemente, pero sí hay un dominio a través de un fideicomiso bancario. ¿Es una nueva aplicación jurídica del fideicomiso bancario? ¿El fideicomiso es utilizado como un recurso administrativo para autorizar el dominio de los extranjeros en la zona restringida? El fideicomiso es una institución administrativa utilizada para que la inversión extranjera fluya en la zona restringida, una institución jurídica adaptada con la finalidad de que los extranjeros inviertan y puedan tener la seguridad del uso, usufructo y disposición de los bienes de la zona restringida. Creemos que esto, más que una cuestión semántica o de interpretación constitucional, es la aplicación práctica que el gobierno hace de una figura ya existente: el fideicomiso, para que el inversionista extranjero, a través del certificado de participación inmobiliaria, invierta en la zona restringida. ¿Cuál es la diferencia? La diferencia es que con el dominio directo el Estado tiene la propiedad del bien para responder a necesidades sociales; en cambio, con el certificado de participación inmobiliaria el inversionista extranjero dispone del bien público para su beneficio a través de la institución bancaria o fideicomisario. Con el certificado el inversionista extranjero puede usar, usufructuar y disponer del bien en la zona restringida a través de los bancos con el procedimiento que establece la Ley.

El problema es constitucional. Los certificados de participación inmobiliaria que permiten el dominio inmobiliario extranjero en la zona restringida a través de los bancos y los fideicomisos bancarios son inconstitucionales; aunque formalmente no signifiquen que el extranjero tiene el dominio directo de los bienes inmobiliarios, porque otorgan el derecho al uso, a los frutos y la disposición del bien por cincuenta años, renovables. Pensamos que los certificados de participación inmobiliaria son un brillante recurso legal para no acatar lo establecido en la Constitución. La prohibición del dominio directo de los extranjeros en la zona restringida tiene orígenes históricos y de seguridad nacional.²¹

²¹ La migración extranjera en los territorios en la Alta California, Nuevo México y Texas, la política expansionista de los Estados Unidos de América y la invasión estadounidense, injusta y desigual, ocasionó que en Guadalupe Hidalgo se firmara un Tratado entre México y Estados Unidos el 2 de febrero de 1848. Con este Tratado la República mexicana

La Ley de Inversión Extranjera ¿es inconstitucional, porque concede derechos inmobiliarios a los extranjeros en el área restringida a través de los fideicomisos, porque contiene disposiciones que exceden lo que la Constitución establece? De hecho podríamos interpretarlo de esa manera, pero formalmente no, porque la Ley no está autorizando el dominio directo, que prohíbe la Constitución; lo que está autorizando es el dominio de la zona restringida a través de los certificados de participación inmobiliaria.

La Constitución prohíbe la analogía en la materia penal,²² pero no en materia administrativa. La Constitución autoriza que el extranjero tenga el dominio de tierras y aguas y sus accesiones en el territorio nacional si conviene ante la Secretaría de Relaciones Exteriores renunciar a la protección de su país y considerarse como nacional respecto de los bienes, so pena de perderlos en bien de la nación. ¿Qué dispone la Ley de Inversión extranjera? La Ley traslada esta autorización a los bienes inmuebles en la zona restringida a través del fideicomiso bancario. La Ley amplía la autorización constitucional, ésa es la violación a la Constitución. La Ley excede a la Constitución, al autorizar lo que la Constitución prohíbe a través de los fideicomisos bancarios. La Ley desoye la Constitución, se aparta de sus mandamientos al extender por analogía la autorización a extranjeros para adquirir el dominio y el derecho de bienes inmuebles para actividades residenciales y comerciales en el territorio nacional, a un dominio en la zona restringida a través del fideicomiso bancario. En la Ley de Inversión Extranjera, el legislador interpreta erróneamente a la Constitución. Esto no es nuevo, ni es el único caso; con frecuencia nos percatamos de que la legislación mexicana está plagada de estas interpretaciones, utilizadas por los legisladores y gobernantes en turno para redactar las leyes sin ceñirse estrictamente a lo que la Constitución establece. Es sorprendente constatar cómo los responsables de redactar las iniciativas y aprobar las leyes abusan del conocimiento del lenguaje y del desconocimiento de éste por parte de los ciudadanos, para legislar contraviniendo la carta magna, como en este caso, con el fin de que los extranjeros puedan invertir y adquirir el

cedió a los Estados Unidos el territorio de Texas, los territorios de Nuevo México y la Alta California (dos millones cuatrocientos mil kilómetros cuadrados de superficie, más de la mitad del territorio mexicano); además, la línea divisoria con el río Bravo como frontera afectó los estados de Tamaulipas, Sonora y el Territorio de Baja California.

²² Artículo 14 constitucional: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”.

dominio y los derechos sobre bienes inmuebles en la zona restringida con fines residenciales y comerciales.²³

Siguiendo esta misma argumentación, también es claro que el beneficio que otorga la Constitución en la fracción I del artículo 27, a los extranjeros que se consideren como nacionales, para adquirir el dominio de tierras y aguas y para obtener concesiones para explotar minas y aguas nacionales, tampoco se extiende a las tierras y aguas de la zona restringida, como lo pretende la Ley de Inversión Extranjera, por lo que lo establecido en el artículo 10 de la citada Ley, que autoriza a los extranjeros para adquirir el dominio de bienes inmuebles y los derechos sobre los mismos, a través de los fideicomisos bancarios, proviene de otra interpretación equivocada de la Constitución. Esta contradicción constitucional debe resolverse reformando a la mayor brevedad posible los preceptos de la Ley de Inversión Extranjera mencionados o modificando, en su caso, el artículo 27 de la carta fundamental en las disposiciones citadas.²⁴

XI. EL TÉRMINO DE LOS FIDEICOMISOS BANCARIOS

La Ley de Inversión Extranjera establece en el artículo 13 del capítulo II, “De los fideicomisos de inmuebles en la zona restringida”, que el término de los fideicomisos bancarios es de cincuenta años renovables por periodo similar, y el artículo 14 faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para valorar las inversiones de extranjeros en esta zona, haciendo hincapié en que de no resolver la solicitud en el plazo previsto se considerará aprobada:

ARTÍCULO 13. La duración de los fideicomisos a que este capítulo se refiere, será por un periodo máximo de cincuenta años, mismo que podrá prorrogarse a solicitud del interesado.

La Secretaría de Relaciones Exteriores podrá verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se otorgan los permisos previstos en el presente Título, así como la presentación y veracidad del contenido de los avisos dispuestos en el mismo.

²³ Villarreal Corrales, Lucinda, *TLC. Las reformas legislativas para el libre comercio*, 3a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 296 y 297.

²⁴ Personas físicas, maquiladoras y empresas turísticas en general.

El derecho administrativo a través del fideicomiso bancario, Certificados de Participación Inmobiliaria, permiten que la inversión extranjera participe en la zona restringida.

ARTÍCULO 14. La Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá sobre los permisos a que se refiere el presente capítulo, considerando el beneficio económico y social que la realización de estas operaciones implique para la Nación.

Toda solicitud de permiso deberá ser resuelta por la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de su presentación ante la unidad administrativa central competente, o dentro de los treinta días hábiles siguientes, si se presenta en las delegaciones estatales de dicha dependencia. Concluidos dichos plazos sin que se emita resolución, se entenderá aprobada la solicitud respectiva.

XII. ADQUISICIÓN DE PROPIEDADES EN ZONA RESTRINGIDA

¿Cómo adquieren los extranjeros las propiedades en la zona restringida?

Como ya hemos dicho, el artículo 27 de la Constitución mexicana prohíbe a los extranjeros adquirir bienes raíces en un rango de 50 km de la línea costera, o de 100 km de cualquier frontera. Estas áreas son conocidas como zonas “restringidas”. En 1973, reconociendo que muchos extranjeros disfrutarían de un hogar para retirarse o vacacionar en México, y que gracias a estas inversiones el país adquiriría grandes cantidades de dólares, se estableció un fideicomiso bancario mexicano, aprobado para la compra de bienes raíces en esta zona; por primera vez desde 1917, un ciudadano extranjero pudo invertir en un hogar de índole recreativa o de retiro y sentirse tranquilo de que su inversión era legal y segura. Con el fideicomiso bancario, el título legal queda bajo el nombre de un banco mexicano²⁵ con un permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El banco mexicano retiene el título de la propiedad del comprador o beneficiario del fideicomiso, del extranjero que compró los derechos del fideicomiso de la propiedad. El banco administra la propiedad de acuerdo con las instrucciones del comprador o beneficiario. El comprador o

²⁵ Casi toda la banca mexicana está en manos de la inversión extranjera. El porcentaje de extranjerización de la banca en México es de más del 90 por ciento, más del 90 por ciento de los activos bancarios está en manos de instituciones extranjeras. Fondo Monetario Internacional.

beneficiario disfruta de los mismos derechos de propiedad que un ciudadano mexicano; puede construir en la propiedad, demoler construcciones existentes, modificarlas, rentar, arrendar o vender en cualquier momento, conforme a las regulaciones internas del banco para este tipo de fideicomisos y las leyes generales del país establecidas para todos los propietarios. Adicionalmente, el beneficiario podrá financiar la compra y/o instruir al banco fiduciario para firmar un pagaré con el prestatario.

El banco fiduciario no podrá vender, transferir o disponer de la propiedad en ningún aspecto sin el consentimiento escrito del beneficiario. El beneficiario puede nombrar a las partes cobeneficiadas que seleccione, y puede nombrar a los sustitutos beneficiarios en caso de muerte de los beneficiarios primarios, sin necesidad de efectuar una legalización extraordinaria en México, pero debe establecer la sucesión de derechos conforme a las leyes mexicanas.

Al adquirir una propiedad con un fideicomiso existente, el vendedor asignará los derechos del fideicomiso existente al nuevo comprador para que éste disfrute de los términos establecidos en el fideicomiso original. En otras palabras, un fideicomiso establecido en 1995 expirará en 2045, y puede renovarse cincuenta años más. La Ley no establece la renovación por una única vez, así que este dominio puede ser indefinido.

XIII. LA CORPORACIÓN MEXICANA COMO VEHÍCULO DE ADQUISICIÓN DE PROPIEDADES

La Ley de Inversión Extranjera de 1993 considera que una corporación establecida en México es considerada mexicana por ley aun si los accionistas son de origen extranjero. Una corporación de capital 100% extranjero puede adquirir propiedades de índole comercial (hoteles, restaurantes o cualquier otro giro). La inversión extranjera no puede obtener derecho de propiedad sobre la zona costera reservada, pero sí contratos de fideicomiso a cincuenta años, renovables, que le otorgan derechos de administración y beneficios.

XIV. LOS PERMISOS PARA ADQUIRIR EL DOMINIO

El permiso es otorgado a instituciones de crédito (bancos) para que adquieran como fiduciarias el dominio de los inmuebles y permitan su uso

y aprovechamiento a los extranjeros. Este permiso consta por escrito, y en el cuerpo de él se observan como partes del fideicomiso, el fideicomitente, el fiduciario y el o los fideicomisarios (titulares y sustitutos). En los términos de lo dispuesto por los artículos 11 de la Ley de Inversión Extranjera y 9o. del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, se establece que para obtener el permiso para la constitución de un fideicomiso en zona restringida la institución bancaria, a través de su delegado fiduciario, deberá presentar un escrito.

Toda solicitud de permiso deberá ser resuelta por la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de su presentación, cuando se presente ante la autoridad administrativa central, o dentro de los treinta días hábiles siguientes cuando se presente en las delegaciones estatales. El permiso o la resolución que recaiga a la solicitud, únicamente será entregado al promovente o a las personas autorizadas por éste, previa identificación, tal como lo establece el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera.

XV. NORMATIVA DE INVERSIONES EXTRANJERAS

La Ley de Inversión Extranjera (LIE), que entró en vigor el 27 de diciembre de 1993, brinda al inversionista extranjero un fácil acceso al mercado mexicano. Actualmente el 96% de la actividad productiva de México está abierta a la inversión extranjera. Asimismo, existen las disposiciones señaladas en el Reglamento de esta ley, que se complementa con otras leyes en materias específicas; por ejemplo, en cuanto a las filiales de las instituciones financieras extranjeras en México.

La Ley de Inversión Extranjera establece que el inversionista extranjero podrá participar en cualquier proporción en el capital de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de actividad económica o fabricar nuevas líneas existentes, salvo que se trate de una actividad reservada o con regulación específica.

XVI. LIMITACIONES A LA ADQUISICIÓN DE TERRENOS Y EDIFICIOS

La limitación existe sólo en lo que se refiere al “dominio directo”, en cien kilómetros en las franjas fronterizas y cincuenta kilómetros a lo largo de las playas: aun así, se pueden adquirir propiedades en estas zonas, vía el fideicomiso del que ya hemos hablado, que se establece de manera fácil ante una institución de crédito y hasta por un término de cincuenta años, renovable por igual plazo. Los extranjeros pueden tener el dominio de los activos fijos utilizados en la realización de actividades industriales, comerciales y de turismo en la zona restringida, como la construcción, renta y explotación de parques, naves y bodegas industriales, hoteles, complejos turísticos, centros comerciales, bares y restaurantes.

XVII. LIMITACIONES A LA PARTICIPACIÓN DEL CAPITAL EXTRANJERO

Algunas actividades económicas están restringidas a la inversión extranjera. La Constitución y las leyes de la materia las detallan:

- a. Están reservados de manera exclusiva al Estado mexicano las actividades determinadas en las áreas estratégicas como petróleo y electricidad.
- b. Actividades económicas reservadas de manera exclusiva a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros son el transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga.
- c. Actividades económicas en donde la inversión extranjera podrá participar en los porcentajes siguientes: hasta el 10% en sociedades cooperativas de producción; hasta el 25% en transporte aéreo nacional; transporte de aerotaxi, transporte aéreo especializado; hasta el 30% en sociedades controladas de agrupaciones financieras, instituciones de crédito de banca múltiple; casas de bolsa y especialistas bursátiles; hasta el 49% en sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y de cabotaje, con excepción de cruceros turísticos y la explotación de dragas y artefactos navales para la construcción, conservación y operación portuaria; servicios conexos al sector de ferrocarriles, que consis-

ten en servicios a pasajeros, mantenimiento y rehabilitación de vías, vías de circunvalación, talleres de reparación de equipo tractivo y de arrastre, organización de comercialización de trenes unitarios, operación de terminales interiores de carga y telecomunicaciones ferroviarias.

- d. Las actividades económicas que requieren de la aprobación de la Comisión para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49%. Servicios portuarios de las embarcaciones que realizan operaciones de navegación interior, tales como remolque, amarre de cabos de lanchaje; las sociedades navieras dedicadas a la explotación de embarcaciones exclusivamente en tráfico de altura; la administración de terminales aéreas. Se requiere resolución favorable de la Comisión para que la inversión extranjera participe directa o indirectamente en las sociedades mexicanas en una proporción mayor al 49% de su capital social, únicamente cuando el valor total de activos de las sociedades de que se trate, al momento de someter la solicitud de adquisición rebase el monto que determine anualmente la propia comisión (artículo 9o. de la LIE). Las actividades económicas no mencionadas anteriormente, que representan el 80% del producto interno bruto, están abiertas hasta en un 100% a la inversión extranjera.

XVIII. REGLAMENTO DE LA LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA Y DEL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

Las solicitudes de los permisos para adquirir bienes inmuebles en la zona restringida, de conformidad con este instrumento, se rigen por las siguientes disposiciones:

Capítulo II

De los fideicomisos sobre bienes inmuebles en zona restringida

ARTÍCULO 9o. Las solicitudes que presenten las instituciones de crédito, a través de su delegado fiduciario, para obtener el permiso a que hace referencia el artículo 11 de la Ley, deben contener:

- I. Nombre y nacionalidad de los fideicomitentes;
- II. Nombre de la institución de crédito 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 del inmueble;
- VI. Descripción, ubicación y superficie del inmueble objeto del fideicomiso, y
- VII. Distancia del inmueble respecto de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

A la solicitud deberá acompañarse un anexo que contenga las medidas y colindancias del inmueble.

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 cuando 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, y
- IX. Establecimientos dedicados a la producción, transformación, empaque, conservación, transporte o almacenamiento de productos agropecuarios, silvícolas, forestales y pesqueros.

ARTÍCULO 11. Los contratos de fideicomiso que se constituyan al amparo de los permisos previstos en el artículo 11 de la Ley deben sujetarse a las siguientes condiciones:

- I. Que el instrumento público respectivo establezca que los fideicomisarios extranjeros convienen en considerarse como mexicanos respecto a sus derechos como fideicomisarios y a no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, bajo la pena, en caso contrario, de perder dichos derechos en beneficio de la Nación;
- II. Que durante toda la vigencia del fideicomiso la institución fiduciaria conserve la titularidad del bien inmueble fideicomitado sin conceder derechos reales a los fideicomisarios;

- 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 residenciales;
- IV. Que los fideicomisarios se obligan a informar a la institución fiduciaria sobre el cumplimiento de los fines del fideicomiso, y que esta última se obliga a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el particular, cuando sea requerida para ello, siempre que existan motivos que hagan suponer el incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fue otorgado el permiso;

En caso de incumplimiento o violación a cualquiera de las condiciones establecidas en el permiso correspondiente, la institución fiduciaria contará con un plazo de sesenta días hábiles para subsanarlas o corregirlas, contados a partir de la fecha de notificación por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores de dichas irregularidades; en caso contrario, se procederá en los términos de la fracción VII del presente artículo;

- V. Que la institución fiduciaria obtenga permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores tratándose de ampliación de la materia y cambio de los fines del fideicomiso;
- VI. Que la institución fiduciaria se comprometa a notificar la extinción del fideicomiso a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los cuarenta días hábiles siguientes a su fecha de extinción, y
- VII. Que las partes en el contrato se comprometan a extinguir el fideicomiso a petición de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la fecha de notificación del requerimiento, en caso de incumplimiento o violación a cualquiera de las condiciones establecidas en el permiso correspondiente.

Los permisos a que se refiere el artículo 11 de la Ley, no eximen del cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico de la localidad en la que se ubique el inmueble, ni de los criterios de sustentabilidad de la política ambiental.

ARTÍCULO 12. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley, los interesados, por conducto de las instituciones fiduciarias, deberán solicitar la prórroga de la duración de los fideicomisos ante

la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los noventa días hábiles anteriores a la extinción del contrato. La prórroga se otorgará siempre que subsistan y se hayan cumplido las condiciones a que se refiere el artículo anterior.

XIX. LIMITACIONES A LA REPATRIACIÓN DE BENEFICIOS

Existe la libre repatriación de capitales, y la ley no señala ninguna restricción al respecto.

XX. LA JERARQUÍA DE LA LEGISLACIÓN FEDERAL EN MÉXICO

Las leyes federales, como la de Turismo, Inversión Extranjera y todas la demás, están subordinadas a lo establecido en la Constitución general y los tratados, y se aplicarán en la medida en que no los contraríen, tal como lo establecen las siguientes resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

No. Registro: 172,739

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

XXV, Abril de 2007

Tesis: P. VII/2007

Página: 5

LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL

La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “Ley Suprema de la Unión”. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las

leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número VII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

No. Registro: 172,667

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
XXV, Abril de 2007

Tesis: P. VIII/2007

Página: 6

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de “supremacía constitucional” implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la “Ley Suprema de la Unión”, esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número VIII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

No. Registro: 172,650

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
XXV, Abril de 2007
Tesis: P. IX/2007
Página: 6

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario “pacta sunt servanda”, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

XXI. RESERVAS EN RELACIÓN CON MEDIDAS EXISTENTES Y COMPROMISOS DE LIBERALIZACIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

El Tratado de Libre Comercio, llamado por muchos de libre inversión o liberalización, establece que la inversión, el comercio transfronterizo y los servicios financieros se rigen por los principios de trato nacional,²⁶ trato de

²⁶ Artículos 1102, 1202 o 1405 del Tratado, *cit.*, p. 388. “1. Cada una de las Partes otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a su propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de inversiones. 2. Cada una de las Partes otorgará a las inversiones de inversionistas de otra Parte, trato no meno favorable que el que otorga, en circunstancias similares, a las inversiones de sus propios inversionistas en el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones. 3. El trato otorgado por unas Parte, de conformidad con los párrafos 1 y 2, significa, respecto a un estado una provincia un trato no menos favorable que el trato más favorable que ese estado o provincia otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de la Parte de la que forman parte integrante. 4. Para mayor certeza, ninguna Parte podrá: a) imponer a un inversionista de otra Parte el requisito de que un nivel mínimo de participación accionaria en una empresa establecida en territorio e la Parte, esté en manos de sus nacionales, salvo que se trate de acciones nominativas para directivos o miembros fundadores de sociedades; o, b) requerir que un inversionista de otra Parte, por razón de su nacionalidad, venda o disponga de cualquier otra manera de una inversión en territorio de una Parte”. El a. 1202 habla del trato nacional a los prestadores de servicios y el a. 1405 habla del trato nacional a los inversionistas de otra Parte respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otras formas de enajenación de instituciones financieras e inversiones en instituciones financieras en su territorio; trato nacional a las instituciones financieras y a los inversionistas de otra Parte en instituciones financieras respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta y otras formas de enajenación de instituciones financieras e inversiones: 3. trato nacional para la prestación transfronterizo de un servicio financiero para los prestadores de otra Parte.

la nación más favorecida,²⁷ presencia local,²⁸ requisitos de desempeño,²⁹ altos ejecutivos o consejos de administración.³⁰

XXII. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

El Tratado regula la inversión en la zona restringida en el anexo I, “Reservas en Relación con Medidas Existentes y Compromisos de Liberalización, lista de México”.³¹

Los sectores de inversión turística se rigen por el principio de trato nacional (artículo 1102). A nivel federal se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³² la Ley de Nacionalidad,³³ la Ley de Inversión³⁴ y su Reglamento.³⁵

²⁷ Artículos 1103, 1203 o 1406 *idem*, “cada una de las Partes otorgará a los inversionistas y sus inversiones de otra Parte trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier otra Parte o de un país que no sea Parte, en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de inversiones”.

²⁸ Artículo 1205, *idem*, “Ninguna Parte exigirá a un prestador de servicios de otra de las parte que establezca o mantenga una oficina de representación ni ningún tipo de empresa, o que sea residente en su territorio como condición para la prestación de un servicio transfronterizo”.

²⁹ Artículo 1106, *idem*, Ninguna de las Partes podrá imponer ni hacer cumplir ningún requisito o compromiso o iniciativa, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de una inversión de un inversionista de una Parte o de un país no Parte para exportar un porcentaje de bienes o servicios, adquirir bienes producidos en su territorio, restringir las ventas n su territorio de los bienes que tal inversión produce; actuar como proveedor exclusivo de los bienes que produce, entre otros”.

³⁰ Artículo 1107, *idem*, “1. Ninguna de las Partes podrá exigir que una empresa de esa Parte, que sea una inversión de un inversionista de otra Parte, designe a individuos de alguna nacionalidades particular para ocupar puestos de alta dirección: 2. Una Parte podrá exigir que la mayoría de los miembros de un consejo de administración sea de una nacionalidad en particular, siempre que el requisito no menoscabe significativamente la capacidad del inversionista para ejercer el control de su inversión”.

³¹ Tratado, *cit.*, p. 799.

³² *DOF*, 5 de febrero de 1917; última reforma: 5 de agosto de 2007.

³³ *DOF*, 23 de enero de 1998; última reforma publicada *DOF*, 12 de enero de 2005.

³⁴ *DOF*, 27 de diciembre de 1993; última reforma publicada el 18 de julio de 2006.

³⁵ *DOF*, 8 de septiembre de 1998.

XXIII. CONCLUSIONES

La actividad turística en México, además de captar gran cantidad de ingresos, genera empleo a los habitantes de los lugares turísticos, y es factor de desarrollo.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte³⁶ cambió totalmente el panorama turístico nacional. El turismo fue una de las primeras materias desreguladas con objeto de incentivar plenamente la inversión en esta área. La desregulación que propone el libre comercio supone primeramente un proceso cuantitativo, la reducción del número de normas que regulan la actividad de un sector económico y un cambio cualitativo, una modificación del tipo de normas, que exigen una disminución drástica de la discrecionalidad y un sometimiento de los actos administrativos a sistemas de transparencia, como la obligación de someter los contratos de explotación de bienes y prestación de servicios a la licitación pública.

La Ley de Inversión Extranjera permite que las inversión participe hasta el 100 por ciento en el capital social de las empresas turísticas.

Una de las características principales de las nuevas leyes es la afirmativa ficta. Anteriormente el silencio de la administración se interpretaba como una negativa de lo solicitado. Actualmente en las nuevas leyes el silencio de la administración es interpretado como una afirmativa; si la autoridad no resuelve lo solicitado en el plazo señalado, se interpreta como concedida la petición. Esto obliga a la administración a ser más eficaz, disminuye el burocratismo y la inseguridad jurídica.

En el desarrollo de la infraestructura turística intervienen los tres sectores: el federal, el local y el municipal.

Nos falta una mayor preparación de los recursos humanos a través de la capacitación, investigación y desarrollo tecnológico en la materia; una educación superior y técnica que nos prepare para desarrollar actividades turísticas de primer nivel y políticas regionales que impulsen empresas turísticas de calidad a nivel local, sin olvidar la pequeña y mediana empresa turística y la empresa turística familiar, como los paradores o casas de huéspedes familiares, que no sólo significarían una derrama económica real para la localidad, porque acrecentarían los ingresos de los habitantes de las mismas, sino que arraigaría a los habitantes de esas zonas, que de

³⁶ En vigor desde el 10 de enero de 1994.

otra manera emigrarían, trayendo como consecuencia el empobrecimiento y abandono de esas localidades. Además, somos un pueblo de gran riqueza artesanal que debemos apoyar, porque las artesanías, sobre todo las indígenas, son un atractivo turístico muy importante.

La autorización de la Ley de Inversión Extranjera para que los extranjeros adquieran el dominio de bienes inmuebles en la zona restringida es un exceso, porque en esta materia la Constitución es tajante, y establece que “por ningún motivo” los extranjeros pueden adquirir el dominio directo de los inmuebles situados en la zona restringida.

El problema es constitucional, porque la autorización de la Ley para que los extranjeros obtengan el dominio de tierras y aguas en la zona restringida a través de los certificados de participación inmobiliaria es contraria a lo dispuesto por la carta fundamental. Pensamos que el fideicomiso bancario es un brillante recurso legal para no acatar lo establecido en la Constitución, que tiene orígenes históricos y de seguridad nacional.

Con los certificados, el banco fiduciario no puede vender, transferir o disponer de la propiedad en ningún aspecto, sin el consentimiento escrito del beneficiario. La pregunta: es ¿ha surgido una nueva forma de propiedad? Porque el beneficiario del fideicomiso puede nombrar a las partes cobeneficiadas que seleccione y puede nombrar a los sustitutos beneficiarios en caso de muerte de los beneficiarios primarios, sin necesidad de efectuar una legalización extraordinaria en México, aunque debe establecer la sucesión de derechos conforme a las leyes mexicanas.

Los certificados de participación inmobiliaria que permiten el dominio inmobiliario extranjero en la zona restringida a través de los bancos y fideicomisos bancarios por cincuenta años renovables por el mismo periodo son contrarios a lo que establece la carta magna.

Esta contradicción constitucional debe resolverse reformando a la mayor brevedad posible los preceptos de la Ley de Inversión Extranjera mencionados o modificando, en su caso, el artículo 27 de la carta fundamental en las disposiciones citadas.

En conclusión, en México, una corporación de capital 100% extranjero puede adquirir propiedades de índole comercial (hoteles, restaurantes o cualquier otro giro) en todo el territorio nacional y en la zona restringida a través del fideicomiso bancario, del certificado de participación inmobiliaria. Los inversionistas extranjeros no pueden obtener derechos de propiedad sobre las zonas fronterizas y costeras reservadas, pero sí contratos

de fideicomiso a cincuenta años renovables cincuenta años más, contratos que le otorgan derechos de administración y beneficios.

XXIV. FUENTES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento
Ley de Nacionalidad
Ley Federal de Turismo y su Reglamento
Ley Federal de Protección al Consumidor
Ley Federal sobre Metrología y Normalización
Ley General de Asentamientos Humanos
Ley General de Población
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional
Tratado de libre Comercio de América del Norte
El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros