

CAPÍTULO III

CONDICIÓN DE EXTRANJEROS

13. *Hojeada histórica*

La Constitución de Apatzingán (1814) reputaba como ciudadanos de esta América, a todos los nacidos en ella, precisando que los extranjeros residentes, católicos, que no se opusieran a la libertad del nuevo país, se reputarían también ciudadanos, mediante el otorgamiento a su favor de “Carta de Naturaleza”. En el Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821 no se hace distinción entre nacionales y extranjeros y el artículo 12 de dicho instrumento declara que son ciudadanos idóneos para optar por cualquier empleo los habitantes del imperio mexicano, sin otra distinción que sus méritos y virtudes.

Por medio de Decreto de 16 de mayo de 1823, mandó publicar el Congreso Constituyente un decreto que autorizaba al Ejecutivo para expedir cartas de naturalización en favor de los extranjeros que la solicitaran y el 7 de octubre del mismo año el Congreso permitió a los extranjeros la adquisición de negociaciones mineras, que les estaba prohibido por la legislación española vigente antes de la Independencia y aun después de consumada ésta.

El artículo 30 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, base política de la Constitución del mismo año, establece que la nación protegerá por medio de leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano.

A fin de fomentar la colonización se promulgó el Decreto de 8 de agosto de 1824, que otorgó a los extranjeros que vinieran a establecerse en el país toda clase de garantías en sus personas y propiedades; por nuevo Decreto de 12 de marzo de 1828 (artículo 6º), se ordenó que los extranjeros establecidos conforme a las leyes tuvieran la protección y gozaran de los derechos civiles que aquéllas concedieran a los mexicanos, con la única excepción de adquirir propiedad territorial rústica, cuya propiedad solamente podía concederse a los naturalizados.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 declararon (artículo 12), que los extranjeros gozan de todos los derechos naturales y de los que estipulen los Tratados internacionales, pero conservaron la prohibición para adquirir propiedad raíz, en territorio

nacional, a menos que los extranjeros se naturalizaran o casasen con mexicana. Hasta el 11 de marzo de 1842, siendo Santa Anna presidente provisional de la República, se permitió a los extranjeros avecindados y residentes la adquisición de propiedades urbanas y rústicas por compra, adjudicación, denuncia o cualquier otro título establecido por las leyes, aun cuando el propio Santa Anna, en disposición de 23 de septiembre de 1841, había prohibido a los extranjeros el comercio al menudeo. Las Bases Orgánicas de 1843 declararon que los extranjeros gozan de los derechos que les conceden las leyes y sus respectivos tratados.

La Ley sobre Extranjería y Nacionalidad expedida el 30 de enero de 1854, fue la primera que en forma sistemática ordenó la dispersa reglamentación de la materia. La vigencia de ese ordenamiento es dudosa, porque la revolución triunfante de Ayutla derogó todas las leyes expedidas por la administración del general Santa Anna; a pesar de ello la ley expresada continuó siendo invocada por muchos años después como legislación aplicable a extranjeros, por algunas autoridades administrativas y judiciales.³⁸

La Constitución de 1857 estableció, desde su artículo 18, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales y que los extranjeros gozan de las garantías que otorga la sección primera, título 1, de la misma ley fundamental, salvo la facultad que tiene el gobierno para expulsar del país al extranjero pernicioso. El artículo 33 de la misma Constitución preveía que los extranjeros tienen obligación de contribuir a los gastos públicos, de obedecer y respetar a las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales del país sin poder intentar otros recursos que los que las leyes concedan a los mexicanos.

Con fecha 28 de mayo de 1886 fue expedida por el Congreso de la Unión la Ley de Extranjería y Naturalización, conocida como Ley Vallarta, en tributo a su autor, el distinguido jurista y presidente de la Suprema Corte de Justicia, licenciado Ignacio L. Vallarta. Este ordenamiento, en su capítulo iv, artículos 30 a 40, intitulado "De los derechos y obligaciones de los extranjeros", vino a reglamentar los preceptos constitucionales de 1857. Inspirada en las doctrinas de los tratadistas europeos de más prestigio en la época, precisó la igualdad de los nacionales y extranjeros en el goce de los derechos civiles y garantías individuales,

³⁸ Véase Circular girada por la Secretaría del Estado y del despacho de Justicia, de 20 de febrero de 1861, y la respuesta de 8 de noviembre de 1870, del ministro de Relaciones Exteriores, señor Lerdo de Tejada, a la consulta que le formuló el gobernador de Veracruz respecto al régimen de extranjeros, Rodríguez, Ricardo, obra citada, p. 25.

aun cuando en más de una ocasión trató de enmendar disposiciones constitucionales a la luz de los principios doctrinales que influyeron la obra.

El ordenamiento de 1886 continuó en vigor hasta 1934 en que se expide la vigente Ley de Nacionalidad y Naturalización, cuyo capítulo iv, aunque reducido en amplitud, reproduce la mayor parte de las disposiciones contenidas por su precesor en materia de derechos y obligaciones de los extranjeros.

14. Legislación vigente

a) Prevalece en la legislación mexicana el principio general de equiparación entre nacionales y extranjeros. El artículo 1º, de la Constitución Política vigente establece que en los Estados Unidos Mexicanos *todo* individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. El artículo 33 de nuestra ley fundamental define a los extranjeros como aquellos que no poseen las calidades determinadas en el artículo 30 de la misma, manifestando que tienen derecho a las garantías individuales que otorga el capítulo i, título primero. Este principio de igualdad lo confirma el artículo 30 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Por lo que respecta a pactos internacionales, México ha ratificado la Convención sobre Condición Jurídica de los Extranjeros, firmada en La Habana el 20 de febrero de 1928,³⁷ juntamente con los gobiernos de las otras Repúblicas representadas en la VI Conferencia Internacional Americana. El artículo 5º, de este instrumento establece la obligación de los Estados de reconocer a los extranjeros, domiciliados o transeúntes en su territorio, todas las garantías individuales que reconocen a favor de sus propios nacionales así como el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio, por lo que concierne a los propios extranjeros, de sujetarse a las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades de dichos derechos y garantías.

Como miembro de la Asamblea General de las Naciones Unidas, México aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos³⁸ como un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse; los derechos y libertades fundamentales consignados en la citada Declaración, es satisfactorio reconocerlo, están incluidos en el ámbito interno de la legislación

³⁷ *Tratados y convenciones vigentes*, obra citada, apéndice al t. III, pp. 133 y ss.

³⁸ Suscrita y aprobada el 10 de diciembre de 1948 en París.

mexicana sin distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen, o cualquier otra condición. El derecho de igualdad ante la ley y de igual protección bajo la misma; los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas, así como la seguridad de contar con un recurso efectivo ante los tribunales que ampare al individuo contra actos de la autoridad que viole tales derechos, son garantías que han quedado definitivamente consagradas en nuestras constituciones políticas. Es oportuno puntualizar que la Constitución de 1857 reconoció a los derechos del hombre como la base y el objeto de todas las instituciones sociales del país.

b) El principio general de equiparación entre nacionales y extranjeros queda sujeto a las restricciones y limitaciones que la Constitución Política, sus leyes reglamentarias y la legislación ordinaria establecen.

El artículo 32 de nuestra ley fundamental precisa que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y en todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. Para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra, a la Fuerza Aérea y formar parte del personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana, se requiere ser mexicano por nacimiento. Es también necesaria dicha calidad para desempeñar los cargos de capitán de puerto, comandante de aeródromo y las funciones de agente aduanal.

No obstante que el artículo 11 de la Constitución establece que todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes, el ejercicio de este derecho queda subordinado a las limitaciones que imponen las leyes de población y salubridad general en la República, así como al derecho del Ejecutivo Federal para expulsar del país a los extranjeros cuya permanencia en el mismo juzgue inconveniente. Estas limitaciones al derecho de estancia encontraron eco en los artículos 1º y 6º, de la Convención de La Habana de 1928, artículos que nuestro país reservó para el efecto de que su interpretación coincidiera con los términos y modalidades consignados en el artículo 33 de la Constitución Mexicana.³⁹ La mencionada facultad de expulsión se ejerce en México en forma drástica y sin necesidad de oír al afectado en juicio previo. Es interesante anotar que la

³⁹ Véase la Reserva de México al artículo vi de la Convención, en *Tratados y convenciones vigentes*, obra citada, apéndice al III, p. 134.

Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sancionado dicha interpretación en tesis jurisprudencial.⁴⁰

Los extranjeros tampoco pueden inmiscuirse en los asuntos políticos del país. En esa virtud, las garantías que la Constitución concede (artículos 8º y 9º) a los ciudadanos de la República para ejercitar libremente los derechos de petición y de asociación, son garantías que no se reconocen en favor de los extranjeros en materia política. Dos instrumentos internacionales coinciden en esta abstención de los extranjeros en materia política. Tanto la Convención de La Habana de 1928,⁴¹ como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, suscrita en Bogotá en 1948,^{41 bis} establecen el deber de toda persona de abstenerse de actividades políticas privativas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjera.

Los artículos 4º y 5º de la Constitución mexicana garantizan el derecho de todo individuo para dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, aunque tratándose de extranjeros existen las limitaciones ya mencionadas en el artículo 32 de la misma ley fundamental. La Ley Reglamentaria de los Artículos 4º y 5º de la Constitución, conocida como "Ley de Profesiones", con aplicación en el distrito y territorios federales, precisa que ningún extranjero podrá ejercer en dichas jurisdicciones las profesiones técnico-científicas objeto de la misma. Sin embargo, la citada disposición ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia en abundantes ejecutorias que ya forman jurisprudencia.⁴² Según la tesis de nuestro más alto tribunal, si el extranjero comprueba tener la calidad migratoria apropiada y haber revalidado o hecho sus estudios superiores en los planteles autorizados por la ley, la Dirección General de Profesiones no podrá negarle el ejercicio profesional.

El artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo establece que en toda empresa, de cualquier naturaleza, el patrón no podrá emplear menos de un noventa por ciento de trabajadores mexicanos en cada una de las categorías de técnicos y de no calificados, a menos que la autoridad competente pudiera reducir temporalmente el porcentaje correspondiente a técnicos; si el número total de trabajadores es menor de cinco, el porcentaje de empleados mexicanos será de ochenta. Aunque las limitaciones anteriores no son

⁴⁰ Tesis jurisprudencial núm. 473, Jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia, obra citada, p. 908. Véase nota núm. (22), *supra*.

⁴¹ Véase artículo VII de la Convención, en obra citada, apéndice al t. III, p. 134.

^{41 bis} Artículo 38 de la Declaración, capítulo II, De los Deberes.

⁴² Tesis Jurisprudencial núm. 825, visible en *Jurisprudencia definida*, obra citada, p. 1504. Véase nota núm. (20), *supra*.

aplicables a gerentes y directores de las empresas, la Ley General de Población ha venido a limitar gradualmente la internación de administradores extranjeros.

Otra restricción en materia de trabajo, poco conocida y aplicada, está contenida en el artículo 130 de la Constitución. Dicha disposición prohíbe a los extranjeros ejercer en el país el ministerio de cualquier culto religioso.

c) La Ley de Nacionalidad y Naturalización en vigor, coincidiendo con la Convención sobre Condiciones de Extranjeros firmada en La Habana en 1928, prescribe que los extranjeros están exentos del servicio militar,⁴³ pero que los domiciliados, sin embargo, tienen obligación de hacer el servicio de vigilancia cuando se trate de la seguridad de las propiedades y de la conservación del orden de la población en que están radicados.

Los extranjeros están igualmente obligados a pagar las contribuciones ordinarias o extraordinarias y a satisfacer cualquier otra prestación pecuniaria, siempre que tales medidas sean ordenadas por las autoridades y alcancen a la generalidad de la población; también están obligados a obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que aquellos que las leyes conceden a los mexicanos. Sólo pueden apelar a la vía diplomática en los casos de denegación de justicia o retardo voluntario y notoriamente malicioso en su administración.⁴⁴

En lo que se refiere al régimen de concesiones y de contratos con los ayuntamientos, gobiernos locales o autoridades federales, los extranjeros y las personas morales extranjeras, tendrán que obtener el previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conviniendo ante la misma en considerarse como mexicanos respecto de dichos contratos o concesiones, y en no invocar, por cuanto a ellos se refiere, la protección diplomática de su gobierno.⁴⁵

Por lo que respecta al régimen de la propiedad de bienes inmuebles por parte de extranjeros, consideramos que las particularidades e importancia del tema deben ser independientemente analizadas en el siguiente inciso.

⁴³ Artículo 31 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización y artículo III de la Convención.

⁴⁴ Artículo 32 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización.

⁴⁵ Artículo 33 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización.

15. Régimen de la propiedad del extranjero

El artículo 27, párrafo 7º, fracción 1, de la Constitución Política vigente establece:

La capacidad para adquirir el dominio 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 las tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de 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.

La primera parte de la fracción transcrita alude al derecho discrecional del Ejecutivo Federal para conceder a los extranjeros, personas físicas, el derecho a adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación mineras o acuíferas, siempre y cuando los interesados accedan a la celebración del convenio conocido internacionalmente como "Cláusula Calvo", defensa jurídica de las naciones latinoamericanas frente a las reclamaciones diplomáticas formuladas contra sus gobiernos, por daños causados en las propiedades de súbitos extranjeros. No obstante que la etapa histórica de las reclamaciones internacionales parece que ha quedado definitivamente superada, creemos que la Cláusula Calvo debe seguir subsistiendo como una institución permanente en el sistema constitucional mexicano.

La prohibición establecida para que los extranjeros puedan adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en las llamadas "zonas prohibidas", o sea dentro de una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, es una disposición cuyos antecedentes en la legislación mexicana se en-

cuentran en las leyes de 11 de marzo de 1842 y 1º de febrero de 1856, que prohibieron a los extranjeros la adquisición de terrenos situados en una zona distante veinte leguas de las fronteras y cinco leguas de las costas. Estas prohibiciones, justificadas plenamente en su época y corolario de amargas experiencias históricas, resultan un tanto anacrónicas en la actualidad. Sería conveniente analizar, a la luz de las realidades actuales y despojados de nacionalismos dogmáticos, la procedencia de una nueva reglamentación en el régimen jurídico de las zonas prohibidas.

Con fecha 21 de enero de 1926 fue promulgada la Ley Orgánica de la fracción 1 del artículo 27 de la Constitución y el día 29 de marzo del mismo año se publicó el Reglamento de la misma. La aprobación por las Cámaras Legislativas de la referida Ley Orgánica motivó un intercambio de notas diplomáticas entre el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América y el Secretario de Relaciones Exteriores de México, siendo materia de la controversia la posibilidad de que los extranjeros inversionistas pudieran convenir ante el gobierno de esta República en renunciar a la protección diplomática del Estado del que son ciudadanos. Nuestra cancillería aclaró que, el convenio o renuncia hecha por el particular, equivalía a considerar al mismo como nacional respecto de los bienes que adquiere en la República y de no invocar sobre los mismos la protección de un gobierno extranjero; es decir, una obligación contraída individualmente y que sólo produce efectos entre el extranjero y el gobierno mexicano.

Establece la Ley Orgánica de la fracción 1 del artículo 27 Constitucional,^{45 bis} que cuando alguna persona extranjera tuviera que adquirir, por herencia o adjudicación, derechos cuya adquisición le estuviere prohibida, la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá otorgar permiso para que se haga la adjudicación y se registre la escritura respectiva, con la condición de que el interesado trasmita los derechos así adquiridos a persona capacitada legalmente, en un plazo que no será mayor de cinco años a contar de la fecha de la muerte del autor de la herencia o de la adjudicación.

El Reglamento de la Ley Orgánica⁴⁶ precisa que los notarios, cónsules mexicanos en el extranjero y a cualesquiera otros funcionarios a quienes incumba, se abstendrán bajo la sanción de perder dichos cargos, de autorizar escrituras u otros instrumentos en que se pretendan transmitir a individuos o sociedades extran-

^{45 bis} Artículo 69 de dicha Ley.

⁴⁶ Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción 1 del artículo 27 de la Constitución promulgado el 29 de marzo de 1926, artículo 1º.

teras el dominio directo sobre tierras, aguas y sus accesiones, en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las costas, o conferir o transmitir a individuos o sociedades extranjeras cualquier interés o participación, como socios en sociedades mexicanas que tengan el dominio directo sobre tierras, aguas o sus accesiones en las fajas de referencia.

El propio Reglamento ⁴⁷ obliga a los mismos funcionarios para que en toda escritura constitutiva de asociaciones o sociedades mexicanas, sean civiles o mercantiles, que deseen estar en posibilidad de admitir socios extranjeros o de adquirir en cualquier forma el dominio directo sobre tierras, aguas y sus accesiones fuera de la zona prohibida, se consigne que todo extranjero que, en el acto de la constitución o en cualquier tiempo ulterior, adquiera un interés o participación social en la sociedad, se considerará por ese simple hecho como mexicano respecto de uno y otra, y se entenderá que conviene en no invocar la protección de su gobierno, bajo la pena, en caso de faltar a su convenio, de perder dicho interés o participación en beneficio de la nación.

El artículo 8º del mismo Reglamento previene que las sociedades mexicanas constituidas para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que *no sea agrícola*, podrán adquirir terrenos dentro de la zona prohibida, en la extensión estrictamente necesaria para sus establecimientos o servicios, y que el Ejecutivo Federal o los Estados fijaran en cada caso, conviniendo expresamente en que ninguna persona extranjera, física o moral, podrá tener participación social alguna o ser propietaria de acciones de la sociedad. Si por algún motivo, alguna de las personas mencionadas anteriormente, por cualquier evento llegare a adquirir una participación social o a ser propietaria de una o más acciones, contraviniendo así lo estipulado, se conviene desde ahora en que dicha adquisición será nula y, por tanto, cancelada y sin ningún valor la participación social de que se trate y los títulos que representen, teniéndose por reducido el capital social en una cantidad igual al valor de la participación cancelada.

En los casos citados en los artículos 2º y 8º del Reglamento, los interesados deberán solicitar previamente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tanto para la constitución de las sociedades, como en cada caso de adquisición de los inmuebles, el permiso que exige la fracción 1 del artículo 27 Constitucional, autorización que se expedirá con una vigencia de noventa días hábiles a partir de su fecha.

⁴⁷ Artículo 2º.

16. Decreto de 29 de junio de 1944

Durante el estado de guerra en que se encontraba México en 1944 y en el ejercicio de las facultades extraordinarias que concedió al titular del Ejecutivo Federal el Decreto que aprobó la suspensión de garantías individuales, de 1º de junio de 1942, el presidente de la República, general Manuel Ávila Camacho, promulgó un decreto por el que se exigía a los extranjeros y a las sociedades mexicanas que pudieran tenerlos como socios, que durante el tiempo que permaneciera en vigor la citada suspensión de garantías, obtuvieran permiso por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores para adquirir negociaciones (o el control sobre ellas), dedicadas a actividades industriales, agrícolas, ganaderas, forestales, de compraventa o explotación de bienes inmuebles rústicos o urbanos, fraccionamiento y urbanización de los mismos. La autorización de Relaciones Exteriores se exigiría también para la adquisición de bienes inmuebles, otorgamiento de concesiones de minas, aguas o combustibles en general, asimilándose a dichas adquisiciones el arrendamiento por más de diez años y los contratos de fideicomiso en que el fideicomisario fuere extranjero.

El Decreto de 1944 impuso también la necesidad de obtener un permiso previo para la constitución de sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, así como para la modificación o transformación de las mismas, especialmente cuando se substituyeran socios mexicanos por socios extranjeros, o en alguna forma se variara el objeto social de la compañía. El decreto en cuestión concedió a la Secretaría de Relaciones la facultad *discrecional* de negar, conceder o condicionar los permisos, según estimara que con su otorgamiento se contrariaran o no las finalidades perseguidas por el ordenamiento y expuestas en los considerandos del mismo. La concesión de las autorizaciones se sujetó en todo caso a que los extranjeros adquirentes de bienes inmuebles demostraran que tenían en el país la fuente principal de sus negocios e inversiones y una residencia suficiente que acreditara su radicación en México; solamente en casos de adquisición por herencia no se exigía este requisito. Tratándose de predios rústicos, la superficie del terreno de ninguna manera podría exceder de la señalada por el Código agrario vigente como límite para la propiedad agrícola inafectable.

Los permisos para la constitución de sociedades podrían ser condicionados en cuanto a su expedición, dependiendo del objeto social, a que los mexicanos participaran en el capital social con un cincuenta y uno por ciento, representado siempre por accio-

nes nominativas, y que la mayoría de los socios administradores fueran también de nacionalidad mexicana.

Al terminar el estado de guerra y mediante Decreto promulgado por el Ejecutivo Federal de 28 de septiembre de 1945, se restablecieron las garantías individuales quedando sin efecto los decretos dictados en uso de facultades extraordinarias. Solamente subsistieron, en los términos del artículo 6º del mencionado decreto, aquellas disposiciones relacionadas con la intervención del Estado en la *vida económica del país*. Mediante una extensiva interpretación, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha estimado que el Decreto de 29 de junio de 1944 afecta la “vida económica del país” y en cumplimiento del mismo ha seguido ejerciendo las facultades que le fueron otorgadas.

Mediante acuerdo publicado en el *Diario Oficial* el 23 de junio de 1947 se creó una Comisión Intersecretarial para coordinar la aplicación de las disposiciones legales aplicables a la inversión de capitales nacionales y extranjeros. En los términos de dicho acuerdo, las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Economía y de Agricultura y Ganadería, debían procurar la resolución uniforme y sistemática de los problemas relativos a la inversión foránea, especialmente en lo relativo a la adquisición de bienes por extranjeros, sociedades extranjeras y por compañías mexicanas que tengan o pudieran tener socios de nacionalidad extranjera.

Aunque el citado acuerdo no ha sido derogado, la referida Comisión funcionó, al menos irregularmente, del 3 de septiembre de 1947 al 5 de octubre de 1953, elaborando en total doce normas generales en relación con la materia. Después de la fecha citada en último lugar dicha Comisión no ha vuelto a reunirse y por lo mismo no ha dictado nuevas directrices. En cambio, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a iniciativa propia o de otras dependencias del Ejecutivo, continúa aplicando rigurosamente el Decreto de 1944, estableciendo pautas y limitaciones cada vez más severas en el otorgamiento de sus permisos. En uso de las facultades discrecionales que le concede el artículo 3º del multicitado decreto y atendiendo en unas ocasiones a la protección de altos fines de seguridad interior y en otros casos a la protección de ciertos campos de la actividad económica, ha fijado gradualmente la lista de aquellas actividades donde se requiere una participación mínima de cincuenta y uno por ciento de capital mexicano y es menos deseable la inversión extranjera. Hasta la fecha en que se escribe este trabajo ⁴⁸ dicha limitación alcanza a las siguientes actividades: empresas de radiodifusión, produc-

⁴⁸ Marzo de 1964.

ción, distribución y exhibición de películas cinematográficas; empresas de transportes marítimos, aéreos, terrestres, urbanos e interurbanos; de piscicultura y pesca; plantas empacadoras de productos marinos, conservación y empaque de productos alimenticios; de editoriales y publicidad; producción, distribución y compra de aguas gaseosas o sin gas, incluyendo las esencias, concentrados y jarabes que sirvan para la elaboración de las mismas y embotellamiento de jugos de frutas; elaboración y distribución de productos de hule; elaboración de productos químicos básicos y de la industria petroquímica; fertilizantes, insecticidas; la agricultura y la minería.

Tratándose de sociedades comerciales por acciones, con fundamento en la fracción iv del artículo 27 Constitucional, la Secretaría de Relaciones no permite que las compañías de esa clase puedan adquirir, poseer o administrar fincas rústicas con fines agrícolas, considerándose entre los últimos la explotación forestal.

Con fundamento en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la Secretaría de Relaciones tampoco autoriza a sociedad alguna para dedicarse a la realización de exploraciones y explotaciones petroleras, ni a comprar, vender, o negociar con productos petrolíferos o sus derivados, incluyendo aceites, grasas, combustibles y lubricantes. Lo anterior incluye la elaboración de productos derivados de la industria petroquímica.

No obstante que numerosos estudios, auspiciados algunos por la Barra Mexicana de Abogados,⁴⁹ han demostrado la falta de vigencia e inconstitucionalidad del Decreto de 29 de junio de 1944, los notarios, abogados y particulares en general, impulsados por motivaciones prácticas, no impugnan en juicios de amparo la intervención de Relaciones Exteriores y aceptan fácilmente las limitaciones y normas que va señalando dicha dependencia federal. Sin embargo, en la única ocasión en que la Suprema Corte de Justicia ha tenido oportunidad de examinar la constitucionalidad del mencionado decreto, concedió el amparo a la empresa quejosa declarando que el mismo no se encuentra en vigor.^{49 bis}

⁴⁹ Ver estudios del señor licenciado Jorge Luna y Parra, *Irregularidades de la Secretaría de Relaciones Exteriores en relación con las fracciones I y IV del artículo 27 Constitucional* (1957); del doctor Roberto Molina Pasquel, *El fideicomiso de inmuebles en las zonas prohibidas*, El Foro, Cuarta Época, núm. 3, pp. 29 y ss., *Intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores en las Sociedades Mercantiles*, Tesis Carlos Minvielle M., México, D. F. 1960.

^{49 bis} Amparo en revisión 507/62 promovido por Química Industrial de Monterrey, S. A., fallado el 20 de septiembre de 1962 por la Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación.—Sexta Época, vol. LXVI, tercera parte, p. 25.

17. Sociedades extranjeras

A. *El reconocimiento de su personalidad jurídica.* El artículo 25 del *Código civil* en vigor enumera las diferentes clases de personas morales reconocidas como tales por el mismo ordenamiento. En una de las fracciones se incluye a las sociedades civiles y mercantiles. Al reglamentar la situación de las primeras, dedica un capítulo especial titulado “De las Asociaciones y de las Sociedades Extranjeras”. En dicho capítulo se establece que, para que las mismas puedan ejercer sus actividades en el distrito y territorios federales, deberán estar autorizadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores y que dicha autorización no podrá concederse a menos que comprueben (artículo 2737) lo siguiente:

I. *Que están constituidas con arreglo a las leyes de su país y que sus estatutos nada contienen que sea contrario a las leyes mexicanas de orden público;*

II. *Que tienen representante domiciliado en el lugar donde van a operar, suficientemente autorizado para responder de las obligaciones que contraigan las mencionadas personas morales.*

Una vez concedida la autorización por la Secretaría de Relaciones Exteriores, se inscribirán en el Registro sus estatutos. Antes de la inscripción no estarán autorizadas para operar en México.

El *Código de comercio* establece, que, para los efectos legales se consideran comerciantes (artículo 3, fracción III), *las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio.*

El artículo 15 del mismo ordenamiento establece que las sociedades legalmente constituidas en el extranjero, que se establezcan en la República o tengan en ella alguna agencia o sucursal, podrán ejercer el comercio, sujetándose a las prescripciones especiales de dicho Código en todo lo que concierne a la creación de sus establecimientos dentro del territorio nacional, a sus operaciones mercantiles y a la jurisdicción de los tribunales mexicanos.

Otra de las disposiciones del *Código de comercio*⁵⁰ precisa que las sociedades extranjeras que quieran establecerse o crear sucursales en la República, deberán presentar y anotar en el Registro Público de Comercio, además del testimonio de la protocolización de sus estatutos, contratos y demás documento referentes a su constitución, el inventario o último balance, así como un certificado de estar constituidas y autorizadas con arreglo a

⁵⁰ Artículo 24.

las leyes del país respectivo, que deberá expedir el ministro diplomático o cónsul que ahí tenga acreditado el gobierno mexicano. Los documentos procedentes del extranjero y sujetos a registro se protocolizarán previamente en la República.

De la lectura de las disposiciones contenidas en el ordenamiento mercantil se desprende que el requisito de inscripción en el Registro de Comercio, así como las otras condiciones establecidas en el artículo 24, fueron instituidas para aquellas sociedades extranjeras que deseen establecerse o crear sucursales en la República; es decir, para ejercer el comercio en forma permanente. Esta interpretación, consistente con la doctrina y la técnica jurídica, fue también sostenida por la Suprema Corte de Justicia hasta el año de 1929; a partir de esta fecha, sin embargo, con motivo de los amparos *Zardain Hnos.*, *The Palmolive Company* y otros, suficientes para crear tesis jurisprudencial, se estableció el criterio de inscribir en el Registro Público todos los documentos y certificados requeridos por el artículo 24 del *Código de comercio*, como condición previa para el reconocimiento de la personalidad jurídica de las sociedades extranjeras en México.

Al promulgarse la nueva Ley General de Sociedades Mercantiles se reglamentó la materia de sociedades extranjeras en un capítulo especial, compuesto de dos artículos cuyo texto es el siguiente:

Artículo 250. Las sociedades extranjeras legalmente constituidas tienen personalidad jurídica en la República.

Artículo 251. Las sociedades extranjeras sólo podrán ejercer el comercio desde su inscripción en el Registro.

La inscripción sólo se efectuará mediante autorización de la Secretaría de la Economía Nacional,^{50 bis} que será otorgada cuando se cumplan los siguientes requisitos:

I. Comprobar que se han constituido de acuerdo con las leyes del Estado del que sean nacionales, para lo cual se exhibirá copia auténtica del contrato social y demás documentos relativos a su constitución, y un certificado de estar constituidas y autorizadas conforme a las leyes, expedido por el representante diplomático o consular que en dicho Estado tenga la República;

II. Que el contrato social y demás documentos constitutivos no sean contrarios a los preceptos de orden público establecidos por las leyes mexicanas;

III. Que se establezcan en la República o tengan en ella alguna agencia o sucursal.

Las sociedades extranjeras estarán obligadas a publicar anualmente un balance general de la negociación, visado por un contador público titulado.

^{50 bis} Actualmente Secretaría de Industria y Comercio.

Con la redacción de estos artículos se pensó que terminarían todas las equívocas interpretaciones que se habían creado por la jurisprudencia de la Corte en esta materia. La *Exposición de motivos* afirma que dicho problema se resuelve en la ley de distinta manera, según se trate de una sociedad que pretenda establecer en la República alguna agencia o sucursal, o de otra que solamente deba emprender la defensa ante las autoridades mexicanas de derechos nacidos por actos jurídicos válidamente efectuados dentro o fuera del territorio nacional, siempre que, en este último supuesto, no impliquen el ejercicio del comercio. La reforma introducida al artículo 2º de la Ley General de Sociedades Mercantiles en 1942 para el efecto de reconocer personalidad jurídica a las sociedades mexicanas “irregulares”, o sea aquellas que habiéndose exteriorizado como tales frente a terceros no hubiesen quedado inscritas en el Registro Público de Comercio, dispuso cualquier duda sobre la situación análoga de las sociedades extranjeras. La Suprema Corte de Justicia ha adoptado una nueva orientación en esta materia y en las últimas ejecutorias dictadas,⁵¹ hace suyos los principios de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

B. Su condición jurídica en el país. El artículo 5º de la Ley de Nacionalidad y Naturalización en vigor establece que son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República y tienen en ella su domicilio legal. La Ley no define cuáles son las sociedades extranjeras; sin embargo, a *contrario sensu* deben considerarse como tales aquellas legalmente constituidas fuera del país.

La Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 expresamente disponía⁵² que las personas morales extranjeras gozaban en México de los derechos que les concedieran las leyes del país de su domicilio, siempre que no fueran contrarias a la legislación mexicana. Dicha disposición, o alguna semejante, no aparece en el texto del ordenamiento vigente. Sin embargo, de la lectura del artículo 27 de la Constitución, de la Ley Orgánica y Reglamento de la fracción I de dicho precepto constitucional y del capítulo IV de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, pueden desprenderse las bases que determinan la condición jurídica de las sociedades extranjeras en la República. Las últimas no pueden adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, ni obtener concesiones para la explotación de minas, aguas y combustibles minerales en la República, salvo en los casos en que

⁵¹ Véase Ejecutoria contenida en amparo directo 565/56 promovido por United States Land and Lumber C., fallado el 22 de enero de 1958, visible en el volumen VII, quinta época, del *Semanario Judicial de la Federación*.

⁵² Artículo 5º de dicha ley.

expresamente lo determinen las leyes.⁵³ Independientemente de la incapacidad de las sociedades extranjeras para ser concesionarias de dichos recursos naturales (minas, aguas, hidrocarburos), también están impedidas para obtener concesiones relativas a la construcción o explotación de vías generales de comunicación, de aprovechamiento de recursos forestales, de pesca, de energía eléctrica y en general, del régimen de concesiones administrativas.

Las Leyes de Instituciones de Crédito, de Seguros y de Fianzas permiten en casos especiales la operación de sucursales de bancos extranjeros de depósito o de empresas de seguros, así como la celebración de contratos de reafianzamiento, sujetando dicha operación y contratación a estrictas condiciones y requisitos.

Las autoridades hacendarias mexicanas han establecido un régimen fiscal más severo para las sociedades extranjeras, en relación con el que corresponde a las compañías constituidas conforme a las leyes del país. Las normas impositivas contenidas en el Código fiscal de la federación y en la Ley del Impuesto sobre la Renta, principalmente, han desalentado los propósitos de autorizar la operación de sucursales o agencias foráneas, prefiriendo los inversionistas extranjeros constituir sus empresas de acuerdo con las leyes mexicanas y recibir un tratamiento más benigno.

18. *Problemas migratorios*

A. *Internación.* Establece la Ley General de Población que los extranjeros podrán internarse legalmente en el país como inmigrantes y no-inmigrantes.⁵⁴

El mismo ordenamiento define al “inmigrante” como aquel extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado. Los inmigrantes se aceptan hasta por cinco años —a menos que al cumplirse dicho plazo adquieran la calidad de inmigrados—, cuando justifiquen, a juicio de la Secretaría de Gobernación, encontrarse dentro de alguno de los supuestos que establece el artículo 48 de la ley. Esta disposición fija las siete clases de inmigrantes, a saber: rentistas, inversionistas, inversionistas en valores, profesionistas, altos empleados de confianza, técnicos o trabajadores especializados y familiares.

El “no-inmigrante” es el extranjero que se interna al país en

⁵³ Artículo 34 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización. Sobre este tema puede consultarse la obra del autor, *Las sociedades extranjeras en México*, Imprenta Universitaria, 1953, pp. 151 y ss.

⁵⁴ Ley General de Población, promulgada el 27 de diciembre de 1947, artículos 42 y ss.

forma temporal y sin el propósito de radicarse en el mismo. Dicha internación puede ser como turista, transmigrante, visitante, asilado político o estudiante.

El turista se admite a México con temporalidad máxima de seis meses improrrogables. El transmigrante puede permanecer en el país hasta por treinta días. La estancia original de los visitantes es por un plazo de seis meses, pero pueden concederse hasta tres prórrogas de la misma temporalidad. La permanencia del asilado político dependerá de las circunstancias que en cada caso concurren a juicio de la Secretaría. La internación del estudiante se autoriza por el tiempo necesario para que inicie, complete o perfeccione estudios en planteles educativos, con prórrogas anuales por el tiempo que ameriten los citados estudios.

“Inmigrado” es el extranjero que adquiere derechos de radicación definitiva en el país. La declaratoria debe ser hecha expresamente por la Secretaría de Gobernación en favor de aquellos inmigrantes que hayan radicado en el país durante cinco o más años. El derecho a obtener la calidad de inmigrado no opera en forma automática, por el simple transcurso de la temporalidad indicada; es necesario además que los interesados hayan observado las disposiciones legales y que sus actividades hayan sido honestas y socialmente positivas. Una vez que el extranjero ha obtenido la declaración de inmigrado podrá dedicarse a cualquier actividad lícita, con las limitaciones que le impongan las autoridades de migración. El inmigrado podrá salir del país y entrar al mismo libremente, pero si permaneciera en el extranjero dos años consecutivos, o en un lapso de diez años estuviera ausente más de cinco, perderá su calidad migratoria.

En forma excepcional podrán admitirse en el país, mediante permisos de cortesía, a extranjeros prominentes en su país o periodistas; tampoco se encuentran sujetos a las reglas generales de internación, los diplomáticos, agentes consulares y funcionarios extranjeros en comisión, quienes podrán permanecer en el territorio de la República en tanto acrediten la representación oficial de su gobierno.

B. Estancia. Ningún extranjero puede tener dos calidades migratorias simultáneamente, pero sí podrá solicitar el cambio de una a otra cuando cumpla los requisitos que la ley y el reglamento fijan para la calidad migratoria que pretende adquirir.⁵⁵

La Secretaría de Gobernación, en el oficio en que autorice la internación del extranjero, fijará las actividades a que puede dedicarse durante su estadía en el país. Si el interesado desea

⁵⁵ Artículos 51 y 52 de la ley.

ejercer actividades diversas a las que le fueron expresamente autorizadas en un principio, deberá obtener el permiso de la dependencia federal competente; en caso contrario se expone a una sanción pecuniaria o a su expulsión del país.

Las autoridades de migración podrán señalar a los extranjeros las condiciones que estimen convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y al lugar de su residencia. Las empresas o instituciones que tengan a su servicio cualquier extranjero están obligados a informar a la mencionada dependencia sobre cualquier circunstancia que altere, contrarie o pueda modificar las condiciones migratorias a las que esté sujeto, quedando obligadas, en ciertos casos, a sufragar los gastos que origine su expulsión.

La Secretaría de Gobernación ha seguido criterios administrativos y variables en cuanto a la internación de extranjeros, por razón de origen, nacionalidad o actividades; dichos criterios, la mayor parte de las veces de orden interno, trascienden sólo en forma indirecta al público. La citada dependencia puede, si lo juzga conveniente, establecer “cuotas” anuales respecto al número de extranjeros cuya internación pueda permitirse anualmente, ya sea por nacionalidades, por calidades migratorias, o por actividades;⁵⁶ disfruta también del derecho prácticamente discrecional, de negar al extranjero la entrada al país o el cambio de calidad migratoria, cuando a su juicio no exista reciprocidad internacional, lo exija el equilibrio del intercambio demográfico o se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales. Los motivos anteriores son tan amplios que permiten la flexibilidad suficiente para razonar cualquier negativa.

Todas las autoridades del país, sean federales, locales o municipales, incluyendo a los oficiales del registro civil, notarios públicos, contadores públicos titulados y corredores de comercio, al comparecer ante ellas cualquier extranjero, deberán cerciorarse de su legal estancia en el país; en caso contrario no podrán autorizar el acto o contrato en que pretenda intervenir como parte. Sólo excepcionalmente, en caso de urgencia, no se exigirá la comprobación mencionada.⁵⁷

Mediante reforma introducida a la Ley General de Población, en vigor a partir del 1º de enero de 1961, los extranjeros sólo podrán adquirir bienes raíces, acciones o derechos sobre los mismos, previo permiso de la Secretaría de Gobernación. El otorgamiento de dicha autorización quedará sujeta a las reglas que establece el Reglamento del mismo ordenamiento. Esta disposi-

⁵⁶ Artículo 58 de la ley.

⁵⁷ Artículo 71 de la ley.

ción ha sido motivo de censuras y tachada de inconstitucional, argumentándose que la única dependencia del Ejecutivo Federal autorizada por nuestra ley fundamental y por la Ley de Secretarías de Estado para el otorgamiento de dichos permisos, es la de Relaciones Exteriores. Sería interesante conocer el resultado de un amparo que contra estas nuevas disposiciones se interpusiera por algún extranjero.

C. *Expulsión*. Establece la ley diversos tipos de sanciones por la violación de sus disposiciones. Dichas sanciones pueden ser:

- a) multas de cuantía fluctuante entre 200 y 10 000 pesos;
- b) arrestos administrativos hasta por quince días;
- c) penas corporales con un mínimo de seis meses y un máximo de diez años de prisión; y
- d) expulsión definitiva.

Antes de las reformas promulgadas el 29 de diciembre de 1960 al capítulo v de la ley,⁵⁸ este ordenamiento contenía la sanción de deportación. La deportación se diferencia técnicamente de la expulsión, en que, en tanto que la primera supone la comisión de alguna infracción a las leyes migratorias vigentes, la segunda es una medida de carácter extraordinario que ejerce el Ejecutivo con las facultades que le concede el artículo 33 de la Constitución; es decir, en forma inmediata y sin necesidad de juicio previo. Contra la deportación procedía el juicio de amparo y en ciertos casos la suspensión definitiva; contra la expulsión, como lo confirma la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia,⁵⁹ no procede el juicio de garantías.

La expulsión de los extranjeros y las medidas de aseguramiento, tales como su separo en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, son de orden público. En esa virtud los arraigos de extranjeros que decreten las autoridades judiciales o administrativas, no impedirán que se ejecuten las órdenes de expulsión dictadas por la expresada dependencia federal.

⁵⁸ Véase texto vigente de los artículos 95, 96, 97 y 99 de la ley.

⁵⁹ Véanse notas (22) y (40), *supra*.