



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**“EL AMPARO EN MATERIA DE
INVERSIONES EXTRANJERAS”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARCELA COBOS GALVAN

MEXICO, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INTRODUCCION.

En la actualidad, la disputa por la hegemonía mundial entre las Naciones, cada vez más intensa, ha derivado en modificaciones a la estructura del Estado como expresión de los bloques sociales predominantes y, en México, la crisis económica del país claramente demanifiesto en el otoño de 1982, corrobora la paradoja de que el sistema normativo forma las últimas instancias para contrarrestar las desviaciones de las grandes potencias que han puesto en peligro la soberanía e independencia de los estados contemporáneos.

Tales modificaciones en la estructura social, no pueden dejar de percibirse por la maquinaria legislativa, dado que los intereses o creencias vigentes o emergentes en los sistemas sociales, llamados por Ferdinand Lassalle, factores reales de poder, tienen posibilidades efectivas de conducir, cuando no de determinar, la estructura formal de poder, como fuerza efectiva y eficaz que informa las leyes: lo que significa que como tales, deben encontrarse representados en el orden legislativo y principalmente en el orden constitucional, puesto que la norma fundamental dentro de un sistema de derecho, es la base

que engendra a las demás leyes y, por ende, la actuación de la norma a la realidad específica, debe reunir características y requisitos preponderantes en el orden jurídico, para no caer en anarquía constitucional, legal o ejecutiva, cuidando de no discrepar entre la forma legal y el aspecto real.

Nuestra Constitución, como base estructural del sistema normativo, representa el sumum de aspiraciones y necesidades primordiales del pueblo mexicano, que como documento máximo, debe respetarse sufriendo cuando sea indispensable, modificaciones que hagan -- dinámica su aplicación, en los términos en que ella misma determina y salvaguardando su espíritu inicial y es por ello, que constituye el objetivo central de esta monografía, la comprobación de la hipótesis de que el juicio de amparo es el instrumento que nos permite llenar las bases para alcanzar el estado de derecho al que todos aspiramos.

El presente trabajo busca en consecuencia, a través del método deductivo, analizar un fenómeno socioeconómico específico; - la actuación de la inversión extranjera y de las empresas transnacionales en el país, ubicando las posibilidades de limitar sus efectos negativos a partir de la legislación vigente evitándose una trasgresión inútil de la estructura constitucional.

Deseo poner de manifiesto que el interés que el tema ha despertado en mí, ha sido consecuencia de las múltiples oportunidades de discusión y análisis que nuestra máxima casa de estudios, por conducto de la Facultad de Derecho, ha promovido en su afán de que, junto a la importante labor de preparar al alumno en el conocimiento de la materia jurídica, no se soslaye la imperativa concientización social en la formación de mejores ciudadanos.

Advertencia. - Habiéndose iniciado la presente investigación en el año de 1980, con una deuda pública por 46,700 millones de dólares y un monto de inversión extranjera por 7,700 millones de dólares, se finalizó en el año de 1982 cuando la deuda ascendía ya a los 85,000 millones de dólares y la inversión extranjera a los 10,000 millones, se demuestra por sí la intensa movilidad de los factores económicos en el país, razón por la cual, los datos que se presentan en esta monografía abarcan hasta el año de 1982, no incluyéndose en consecuencia las modificaciones constitucionales decretadas en el mes de febrero del año en curso, aún cuando si me refiero a ellas al formular mis consideraciones.

CIUDAD UNIVERSITARIA, junio de 1983.

TITULO I. LA EMPRESA TRASNACIONAL

CAPITULO PRIMERO

**NECESIDAD DE REGULAR LAS ACTIVIDADES DE
LA EMPRESA TRASNACIONAL.**

A) CONCEPTO DE EMPRESA TRASNACIONAL

La importancia de la empresa trasnacional, se manifiesta en el hecho de que ha devenido factor determinante de la economía mundial capitalista, comprometiendo en ocasiones la orientación y desarrollo de los Estados, a grado tal de poner en duda el libre ejercicio de las soberanías nacionales.

El término "Empresa trasnacional", es de nueva creación. En efecto, el sentido general en que es utilizado se originó durante la segunda guerra mundial y desde entonces se han producido diversas definiciones (1), sin que a la fecha exista unanimidad en cuanto al alcance del concepto.

- (1) Daniel Chudnovsky. - Empresa multinacional y Ganancias -- monopolicas. Edit. Siglo XXI pág. 27.
corporación multidivisional descentralizada que provoca el establecimiento de subsidiarias en el extranjero, provocando una corriente de intercambio entre éstas y la matriz, principalmente de bienes y servicios.
- Raymond Vernon. - Sociedad matriz que controla a un extenso grupo de sociedades de diferentes nacionalidades que parecen responder a elementos de estrategia común, recursos humanos y financieros. Citado por Leonel Perez Nieto Derecho Internacional Privado. Edto Harla S. A. de C. V. - pág. 132.
- José Luis Siqueiros. - Empresa que tiene diferentes sedes sociales con actividades en multiples paises y accionistas de diversas nacionalidades. Sintesis de Derecho Internacional Privado UNAM, pág. 599
- Otros; Howe Martin, Homer G. Angel, etc. Citados por Leonel Perez Nieto Ob. Cit.

En mi concepto y para los efectos de la presente tesis, la empresa transnacional es la organización del capital mediante la inversión, directa, atada y productiva que realiza una persona moral extranjera - denominada matriz, en uno o varios países denominados receptores, a través de entes con personalidad jurídica propia, con fines lucrativos y tendencias monopolísticas y oligopólicas.

Los elementos de la definición que tentativamente propongo, - tienen el siguiente alcance:

1) Organización del capital. - Será la forma en que coordine - una empresa su capital y el valor del capital variable, determinado por la composición técnica del capital, es decir, entre los medios de producción y el personal empleado, dando por resultado generalmente, la concentración de capitales para formar uno más valioso (2).

2) Inversión directa. - Entendiendo la inversión como la destinación de bienes o derechos propiedad de una persona, a su distribución con el propósito de obtener un beneficio, ingreso o utilidad (3).

Cabe aclarar que en materia de inversiones extranjeras, se comprende dentro de éstas, a la moneda, maquinaria, equipo, instru-

(2) Lafanásie V. y otros. Economía Política del Capitalismo, Traducida por L. Vladov Editorial Progreso Moscú, U. R. S. S. Pág.

(3) Gómez Palacios y Gutierrez Zamora Ignacio. Análisis de la inversión extranjera en México, Ejemplar 729, México 1974 Pág.

mentos, herramientas, partes, materia prima, productos manufacturados y bienes intangibles como son patentes, marcas diseños, tecnología, etc.

Así pues, la inversión directa, es aquella que realiza una negociación privada y de expansión en un mercado determinado; existiendo una interna relación entre el inversionista y la propia inversión, cosa que no sucede en la inversión indirecta o de portafolio, de la cual debe diferenciarse, ya que éstas últimas tratan básicamente de un contrato de mutuo con intereses; en cambio, en la inversión directa, quién maneja esa inversión es la misma persona con diferente denominación existiendo un control jerárquico inmediato de funcionamiento y administración que carece de factores de iniciación y terminación.

3) Se menciona que la inversión es atada, porque existen --- acuerdos establecidos previamente respecto a la forma de utilización de la inversión por el ente que se ubique en el país huésped, su organización y administración, así como la compra de bienes y venta de los mismos, sin grandes posibilidades para una libre actuación.

4) También se trata de una inversión productiva, ya que su finalidad no es la de exportar al país de origen los productos obtenidos, sino la obtención de lucro, utilizando el mercado cautivo del país receptor.

5) Es una persona extranjera, en virtud de que la componen una serie de personas físicas que crean, en el país de origen, un ente con personalidad jurídica independiente de la propia, generalmente sociedades mercantiles.

6) Desde el país de origen, al empresa matriz, dá nacimiento a un nuevo ente o absorbe alguno preexistente iniciando así sus operaciones en el país receptor como una empresa diversa a la original, formando de acuerdo a las leyes nacionales del país huésped.

7) Los fines lucrativos de la empresa trasnacional se manifiestan mediante el control de mercado y la expansión internacional para todo el consorcio creador. La empresa trata de obtener el máximo de ganancias y aún cuando en ocasiones utiliza medios políticos y sociales de control en el país huésped, no significa que su finalidad cambie.

Ahora bien, se hace necesario señalar los elementos característicos de la empresa trasnacional en sus dos puntos de conexión, esto es, la empresa matriz y la subsidiaria, precisando su diferencias.

Empresa Matriz, es una corporación organizada de acuerdo con las leyes del país de origen, generalmente bajo alguna de las formas de sociedad mercantil, con sede en un país desarrollado capitalista, que negocia a título privado; en ella reside la dirección de otra serie de empresas denominadas subsidiarias, en base a la organi---

zación del capital, la cual, desborda las formas jurídicas nacionales.

Por otra parte, la empresa matriz, crea una tecnología propia y tiene autonomía en su actuación con una planificación organizada de expansión industrial y comercial.

Subsidiaria. - Se trata de una empresa formada con capital de la empresa matriz pero jurídicamente independiente de ésta, por lo -- que es acreedor y deudor autónomo; se encuentra subordinada en su -- actuación, organizada y financiada conforme a las disposiciones de la oficina, utilizando de ésta última su experiencia administrativa, tecnológica y organización así como el "know how" adquirido a través del -- tiempo.

Cabe aclarar que en ocasiones, la subsidiaria se asocia con -- inversionistas nacionales del país receptor, para cumplir los requisitos legales que marca el Estado que recibe la inversión.

En síntesis, estimo que las principales diferencias existentes entre la matriz y la subsidiaria, son las siguientes:

- Actas constitutivas diferentes, consecuentemente personalidades jurídicas diversas.
- Una la matriz, toma decisiones y la otra, subsidiaria obedece.

- La matriz se formó espontáneamente en su país de origen como empresa mercantil, en tanto que la subsidiaria ha sido planeada desde ese mismo país con un margen de elección en cuanto a los es tados en que se proyecta su instalación.

-Nombre, domicilio y en ocasiones, objetos diferentes.

-Canales de crédito distintos, ya que la subsidiaria pretendría obtener los posibles préstamos en el país receptor.

- Formalmente se diferencian en cuanto a la nacionalidad de la persona jurídica, no así en cuanto a la organización del capital.

B) EVOLUCION DE LA EMPRESA TRASNACIONAL

Desde el siglo XVII, Adam Smith, cita que económicamente existe la tendencia de restringir o deformar la competencia por medio de las asociaciones de oferentes de bienes y servicios. Aparece así, la figura del cartel (4), a principios del siglo siguiente.

Así pues, la idea de expansión de la industria no es nueva, -- ciertamente tuvo realización durante la primera etapa del capitalismo

(4) Unión de empresarios en todo el mundo para distribuirse los mercados locales e internacionales; combinación de empresas tienen por objeto limitar la acción de las fuerzas de la competencia en un mercado. C. E. Ferguson y J. P. Gould. - Teoría Macroeconómica, Fondo de Cultura Económica 1978.

en diferentes países; es el caso de una serie de corporaciones tales como Singer, Westing House, Bayer, etc. Es precisamente esta etapa en donde se encuentran los antecedentes directos de la empresa transnacional actual, aún cuando los fines que esta persigue se forjan durante la segunda etapa del capitalismo, principalmente a partir de la Segunda Guerra Mundial.

La causas fundamentales que dieron origen a la actual empresa transnacional, son:

PRIMERA. - Durante la Segunda Guerra Mundial, los países beligerantes hubieron de proyectar al máximo la elaboración de productos, implementando nuevos sistemas de producción suficientes para la fabricación de artículos de guerra, además de los bienes necesarios para el consumo de la población.

Este período fue de gran desarrollo de la inventiva para finalidades bélicas, lo que originó más tarde, la utilización de tales sistemas de producción en otro tipo de productos; formándose en las grandes potencias, infraestructuras mayores a las requeridas en épocas de paz ya que, al finalizar la guerra, excedieron a sus propias necesidades, puesto que no se contaba con un mercado, ni concentración de demanda tal en su país, sin que, por otro lado, pudiera detenerse la producción masiva lograda hasta ese momento.

SEGUNDA. - La Guerra ocasionó el rompimiento total de la forma de colonización llevada hasta esos momentos por las grandes potencias, siendo necesario, por lo tanto, otro tipo de control sobre los países en los que, con anterioridad operó el colonialismo. Fué así como surgieron las dependencias industrial y tecnológica.

TERCERA. - Durante la época de la pos-guerra, la brecha entre los países pobres y los países ricos se agudizó (5).

CUARTO. - También, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, se produjo un marcado avance en las comunicaciones, lo que permitió el control económico a grandes distancias. Durante estos momentos, se dieron las reglas que regularon el comercio internacional, mediante el Acuerdo sobre Aranceles y Comercio (GATT).

Las formas inmediatas de actuación, fueron la exportación de productos a otros países en los cuales no existiera un índice tal de -- sobreproducción, aún cuando se fabricara el producto, existiendo un -- mercado cautivo para cubrirse. Estas exportaciones se hicieron a --

(5) Conferencia Bretton Woods de 1944 en las que se establecieron sencillas reglas del juego entre los países capitalistas como: - tomar a la moneda del dolar como medio para realizar pagos internacionales, liberar de todo proteccionismo al comercio - (aranceles) y libertad en la circulación de capitales. Pablo -- González Casanova. México Hoy Edit. Siglo XXI, Pág. 23.

países con posibilidades de demanda, dependientes económicamente, que dieran lugar a una organización planificada de aceptación y venta del producto.

Además, se inició un periodo de prestación de servicios de asistencia técnica y otorgamiento de patentes y licencias por parte de la empresa matriz o creadora de las empresas que vendían sus productos, dándose cuenta con esto que podría obtenerse un margen de utilidad mayor que si el artículo se fabricara en el propio país receptor, creando un ambiente de nacionalización benéfica para el consumidor que, en ocasiones, tenía los escrúpulos de la extranjería del producto.

Las circunstancias del momento sirvieron para llevar a cabo esta idea; se aprovecharon las políticas proteccionistas que, como manifestación de nacionalismo, externaron los países receptores al introducir medidas arancelarias para reducir la importación de mercancías manufacturadas a fin de fomentarse el desarrollo de las industrias locales.

Además, la utilización de las materias primas y mano de obra nativas reducían en mucho el costo del producto, no así el precio de venta; el no pagar impuestos tan altos de importación o exportación del bien producido, también representaba un aliciente para --

la empresa matriz dentro del marco nacional del país recipiente (6).

El fenómeno de la empresa trasnacional, se dió a partir de esa época, como un resultado necesario de la dinámica del sistema, cuyo móvil de lucro, para la iniciativa privada en el mundo occidental, lleva a un régimen de libre concurrencia, concentración monopolista de la economía mediante procesos expansionistas que rebasan fronteras, bajo el imperativo de maximizar utilidades; esto representó un momento industrial normal para el resto de los países que pretendían, para su desarrollo, la industrialización a gran escala. Fue por ello, -- que las reacciones de aceptación no se hicieron esperar interpretándose como ayuda a su propio desarrollo, siendo hasta la época de los se sen ta que la situación comenzó a preocupar a los países que se percataron del significado del control monopólico de estas empresas y el -- riesgo que corría su soberanía, no obstante los beneficios recibidos, comenzándose a notar la gran influencia en la economía nacional de -- los países huéspedes por parte de esas corporaciones "amigas".

Esto es, la política de inversiones tomada por la oficina matriz en esta etapa, se hace bajo una estrategia de inversión global --

(6) Como ejemplo tenemos a Unión Carbide que entre 1951 y 1956, exportó 21.3 millones de dólares, comenzando a producir directamente en Bélgica (1961) y Suecia (1963); para 1972, estas plantas expandieron 13 veces su capital.

conminada a aumentar al máximo las utilidades totales de la empresa y, no es necesariamente imponer el funcionamiento de una filial, ya que ésta puede operar con pérdida en tanto que globalmente beneficie a la empresa y consorcio y perjudique o deje de beneficiar al país receptor.

Debido a lo anterior, se iniciaron reacciones oficiales en los países huéspedes, expresadas en políticas tendientes a limitar la inversión extranjera en ciertos campos de actividad, primordialmente en industrias extractivas, obligándoles a desplegarse a otras áreas, principalmente a la manufactura y a la banca, donde actualmente tiene su mayor influencia.

Europa tuvo una reacción conjunta con la creación del Mercado Común Europeo, en donde los países decidieron competir con las empresas transnacionales creadas, pretendiendo impedir la adquisición de empresas nacionales o su absorción, como aconteció en los casos de Bélgica y de la República Federal Alemana.

En los países en desarrollo, surgen inquietudes por controlar la inversión extranjera dentro de sus fronteras, teniendo como objeto el limitar la influencia de la empresa transnacional y lograr que éstas, con ciertas modalidades, contribuyeran de una manera más eficaz a la consecución de los objetos económicos del país receptor, sin que com

prometieran la orientación y ritmo de su desarrollo, así como su soberanía (7).

C) FUNCIONAMIENTO Y OBJETIVOS APARENTES DE LA -- EMPRESA TRASNACIONAL.

"La empresa trasnacional, organiza todas sus operaciones -- desde un centro, las filiales no funcionan como empresas independientes que han de mantenerse por sus propios medios, todas deben funcionar dentro de una estructura establecida en un plan integrado de carácter general, redactado en la sede central. Las filiales, en fin, operan bajo una disciplina en la estructura mundial común y un control único". De esta forma, el autor Christopher Tugendhat (8), sintetiza la manera de actuar de las empresas trasnacionales.

El procedimiento que utiliza la empresa trasnacional para -- establecer subsidiarias en cualquier parte del mundo, implica:

1) PLANEACION

La empresa matriz, desde su sede central, efectúa un amplio estudio respecto a las posibilidades que se tendrán de establecer

(7) Consúltase al Anexo número 1 del Apéndice de este capítulo.
(8) Las Empresas Multinacionales. Ediciones Acero, Barcelona, España. 1971. pág.

filiales en determinada región (Sudamerica), con posibilidades de elección entre varios países de la misma, que presenten las siguientes características:

Tomando en consideración la influencia que la subsidiaria tenga en el mercado internacional y regional se calculará el plazo de su autofinanciamiento que reditúe a la matriz ganancias netas y regalías excedentes, pretendiéndose centralizar el control de fuentes de materias primas que reporte la conservación de amplio mercado cautivo; aunado a la seguridad jurídica que ofrescan los posibles países receptores.

Los elementos que la matriz proporcionará a la filial para su correcta instalación, será tecnología desarrollada en la rama de que se trate a mayor nivel que la local, el Know-how en constante flujo informativo, personal altamente calificado y especializado que dé preferencia a los intereses generales de la empresa frente a los de la subsidiaria; por último, dará los eficientes canales publicitarios que permitan la transportación extralógica de necesidades artificiales en el consumidor local cuando sea necesario.

2) INSTALACION

El procedimiento de instalación es paulatino a efecto de realizarlo con mayor seguridad y evitar la desconfianza innecesaria en

el país huésped, introduciendo primeramente el activo fijo, adaptando su actuación al medio industrial y comercial del país receptor y - finalmente situar al personal de dirección y la tecnología aportada.

3) FUNCIONAMIENTO

Con el inicio de operaciones, se procede al empleo de mano de obra nativa a un nivel salarial más alto que el mínimo obligatorio - en el país receptor, con el fin de evitar en lo posible, problemas de tipo laboral; se establecen políticas laborales destinadas a convencer a través de factores económicos, al trabajador nacional de que busque el beneficio de la empresa abandonando ideas excesivamente nacionalistas.

Cuando la empresa subsidiaria detenta en el país recipiente la mayoría o totalidad de las acciones con referencia a inversionistas nacionales, desde su instalación detenta el control de la empresa por medio del capital, pero puede darse el caso de que, en el país de -- que se trate, se requiera la intervención de capital local, por lo que la empresa originaria, ya funcionando, logra el control de la misma por otros medios: control administrativo en la toma de decisiones - que radique en el personal de dirección extranjera, o bien por el control tecnológico.

De acuerdo con las políticas de gobierno del país huésped, - la filial intenta coincidir con sus intereses, primero para obtener su autorización de inversión y posteriormente para ganarse su buena voluntad y evitar su intrusión en el funcionamiento de la empresa, pero no por esto deja de tener una obligación extraterritorial con la matriz (9).

Las utilidades generadas por la subsidiaria son remitidas a la empresa matriz a través de diferentes medios, como son: los pa--gos de capital, transferencia de tecnología y asistencia técnica, re--galfas, uso de patentes y marcas o nombre comercial, repatriación -de utilidades, etc., para poder transferir estos capitales, ma empre sa se ayuda de manejos contables evadiendo cargas impositivas.

El consorcio también puede utilizar las ganancias en la ---re inversión y obtener más fácil y rápidamente el control de la industria en la que se encuentre ubicada, pero en muchas ocasiones esta -re inversión es financiada por los capitales del país recipiente, ya -que la empresa transnacional local obtiene créditos internos debido a su intenso y acelerado desarrollo.

(9) Christopher Tugendhat. Ob. Cit. pag. 124

Cabe la observación de que, durante el funcionamiento de la em
presa subsidiaria, pueden presentarse problemas políticos en el país re-
ceptor, por los que la empresa matriz correría el riesgo de perder su
control en la filial y en su mercado; ante estas circunstancias, la empre-
sa transnacional reacciona en forma severa incluso provocando la desesta-
bilización del Estado recipiente e interviniendo en este tipo de proble-
mas; ejemplo de ello es el caso de Chile en relación con la industria del
cobre (10).

Los beneficios que la empresa transnacional pretende obtener --
con la instalación de una subsidiaria en algún país, pueden resumir en -
los siguientes: máximo de ganancias a menor costo, principalmente con
mano de obra y materias primas baratas, créditos en condiciones favo-

(10) En efecto, fué notable la intervención de la ITT en Chile en 1970,
que para impedir el acceso al poder del Presidente Allende, con
ayuda de la CIA y aprobación del Senado norteamericano, se avo-
có a crear disturbios económicos y políticos en dichos países, -
formando coaliciones en contra de Allende, cancelación de lí-
neas bancarias de crédito, retiro de asistencia técnica, retra-
so en el envío de maquinaria contratada, apoyo financiero a la -
oposición e infiltración en el sistema militar chileno. Posterior-
mente varias empresas, entre ellas la Kennecott Copper Co. -
han iniciado trámites judiciales y embargos al cobre de Chile,
aduciendo derechos de indemnización por la nacionalización de
la industria cuprífera en ese país. Sepúlveda Bernardo y Chum-
cero Antonio, La Inversión Extranjera en México, Fondo de Cul-
tura Económica México 1973, Pág. 45.

rables, benéfica regulación fiscal con facilidades de movilización de -- divisas y cambios de maneda sin dificultad.

Se busca además, el control y regional de producción y precios en el ramo, con amplio mercado cautivo ya conformado, facilitando -- la vigilancia de la filial, las accesibles y seguras actitudes de los go-- biernos que mantengan alejada la posibilidad de inestabilidades polfticas y, en cambio, apoyen internacionalmente al país de origen del inversio-- nista como consecuencia de la influencia económica del consorcio.

Las causas por las cuales los países aceptan la inversión de - las empresas trasnacionales, se basan en los beneficios que obtienen, entre los que se encuentran; potencial financiero, maquinaria, tecno-- logía y adiestramiento proveniente del extranjero que ayuden al desarro-- llo local, igualmente su acomodo en el país receptor, ocasiona una ma-- yor recaudación fiscal, creación de fuentes de trabajo, mejores medios de producción y desconcentración de la industrial de acuerdo con los pla-- nes del país recipiente.

La evaluación de los resultados que obtiene de las empresas - trasnacionales el país residual, se traduce en las siguientes consecuen-- cias:

La inversión resulta autofinanciada por el gobierno local a través de créditos internos, monopolización de la producción, concentración de capitales, afectación a la planificación económica del país huésped con altos costos sociales de dislocación y aculturización de la población, frecuente intervención política de la empresa trasnacional para defender sus intereses comerciales en el país en el que reside la subsidiaria. Se produce una gran descapitalización por pagos al exterior con mayor dependencia económica del Estado residual, imposibilidad de competencia igualitaria dada la experiencia internacional de la filial que hace que se reduzca el mercado interno, ocasionando también dependencia tecnológica y desempleo de personal no calificado.

El acelerado avance y expansión de la empresa trasnacional en el contexto mundial, ha provocado problemas de desajustes legislativos en los países receptores, ya que la legislación local normalmente se produce en función de fenómenos internos y por ello, el funcionamiento de la empresa trasnacional suele desbordar en buena medida los medios de control, costumbres y experiencias nacionales así como la propia legislación del país anfitrión.

En base al contexto y la teleología del capitalismo, diversos países necesariamente llegan a ser cautivos de la empresa trasnacio-

nal y concientes de tal hecho, la mayoría de los países dependientes económicamente, han optado por intentar una reglamentación de la inversión extranjera que armonice las políticas de ésta con los objetivos gubernamentales; tales políticas se manifiestan en la adopción de decisiones sobre inversiones extranjeras, estableciéndose procedimientos de selección, con base en el tipo de adquisiciones, sectores de la industria en que se invierta e incentivos que se proporcionen al desarrollo del país; igualmente, se restringe la propiedad exigiéndose participación local y obligándose ocasionalmente a la desinversión, se controla la gestión de la empresa e impone el empleo de nacionales y la capacitación de los mismos.

En lo que se refiere a la tributación de estas negociaciones, se han creado regímenes fiscales especiales que controlan la repatriación de utilidades y capital, los préstamos y pagos administrativos. (11)

(11) O.N.U. "Leyes Nacionales en Materia de Transnacionales" - documento ST/C.C./6 Número de Venta S. 78, II. A. 3a 978.

D) MEXICO FRENTE AL IMPACTO TRASNACIONAL

Refiriéndose a la situación de las empresas trasnacionales en América Latina, expresa Carlos Casas: "... exportamos miles de millones de dólares a Europa y Estados Unidos, e importamos inversiones directas, lo que significa que estamos incrementando nuestro capital para que lo administren y lo inviertan en nuestro país..." (12).

Para conocer en especial la situación de México ante la empresa trasnacional, se hace necesario efectuar un breve análisis de las inversiones extranjeras directas que se han realizado en el país:

Durante la época colonial, la inversión solo se dió en referencia a la minería, primordial y única actividad en la Nueva España, con envíos de la totalidad de la producción a la Metrópoli.

En el México independiente, se contaba ya con un gran porcentaje de inversión extranjera principalmente por dos razones:

A) De carácter interno. - Debido a la ausencia de conciencia

(12) Entrevista publicada en Excelsior 20 de abril de 1972.

nacional puesto que el pueblo mexicano no tenía una plena idea de lo -- que significaba una nación independiente, motivando con ello la falta de organización política, social y económica.

Coincide igualmente, la aridez económica originada por las - condiciones bajo las cuales se llevó a cabo la independencia, impidiendo el desarrollo de una industria nacional que satisficiera las necesidades de la población.

Las anteriores circunstancias no pasaron desapercibidas para otros países y empresas extranjeras que vieron en México un amplio -- mercado cautivo para sus inversiones y exportaciones, así como para la producción de artículos en el país, siendo los principales inversionistas, los anglosajones y franceses.

B) De carácter externo. - Las intervenciones armadas francesas y americanas provocaron que el gobierno mexicano otorgara franquicias especiales a estos países o a cualquiera otro a fin de atraer - capitales extranjeros al país y, de alguna manera pagar las deudas contraídas (13).

(13) Después de las invasiones anexionistas, México tenía una -- deuda externa de 80 millones de pesos e interna de 39.5 millones. Leopoldo Solís. La Realidad Económica Mexicana. -- pág. 59

La idea de atraer capitales también tenía por objeto, el deseo de iniciar el desarrollo de la nación incipiente.

Durante el Porfiriato, se inició la industrialización del país - en forma acelerada, para lo cual, se otorgaron grandes facilidades de admisión a las inversiones extranjeras que desearan instalarse dentro de nuestras fronteras, quedando la economía en pocos años en manos - extranjeras, principalmente en actividades como ferrocarriles, minería, petróleo (14), electricidad, comercio, banca e industria manufacturera (15). Cabe aclarar que en este período se inició un proceso nacionalista por parte del gobierno como fue el de adquirir la mayoría - de las acciones de Ferrocarriles Nacionales.

Aún con la caída del gobierno del General Díaz, México no tenía la capacidad para expulsar o limitar la inversión extranjera, aunado a que el movimiento revolucionario pretendía el reconocimiento internacional del Estado y por lo mismo, no era oportuno dejar de re-

(14) Cuya Ley en 1901 otorga al gobierno federal la facultad de -- dar en concesión la explotación de la industria del petróleo a las compañías que se establecieron en el país, otorgando toda clase de franquicias, siendo las principales compañías -- productoras el grupo Royal Dutch y el grupo Standar Oil Rockefeller, que produjeron entre 1910 y 1938, 276 millones de barriles.

(15) A finales del Porfiriato, México absorbía el 45.5% de las Inversiones norteamericanas en este Continente. Solís Leopoldo. Ob. Cit. pag 73.

conocer las obligaciones que se tenían para con los gobiernos y corporaciones extranjeras antes del movimiento, como puede observarse en -- las declaraciones del Plan de San Luis, que como planteamiento gene-- ral reafirma su compromiso con ellos.

Con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, al establecerse ciertas cortapisas a los extranjeros para la adquisición de tierras y aguas dentro del territorio nacional, se pretende reivindicar sectores económicos que por su importancia no podían dejarse en manos extranjeras, como son : los servicios públicos, la -- industria extractiva y la defensa del país, aún cuando en 1929, México era el tercer país receptor de inversión directa norteamericana (16).

Los intentos reivindicatorios tuvieron repercusión en forma determinante durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas (1934 - 1938), iniciándose una política económica general tendiente a realizar cambios estructurales que culminaran con la reforma agraria, mayor trascendencia de los sectores económicos fundamentales, siendo el de mayor rango el relativo a la expropiación petrolera (17).

(16) Solís Leopoldo Ob. Cit. pág 128

(17) México ha utilizado 3 sistemas reivindicatorios: expropiación, acto unilateral por parte del Estado ejercitando su Soberanía, nacionalización, adquisición por parte del gobierno de una empresa o su patrimonio en base a la autonomía de las partes (contrato) y -- mexicanización, política económica que establece una participación limitada del extranjero en un sector económico determinado.

En 1940, la inversión extranjera en México se redujo en un -- 42% a consecuencia de la expropiación, sin embargo aumentó a grandes niveles la deuda externa motivada por el resarcimiento de daños provo_{ca}dos por la expropiación petrolera y la reforma agraria.

Posteriormente, en los años de gobierno de Manuel Avila Ca- macho y Miguel Alemán Valdés, se tomó a la industrialización del país como proyecto político y económico, ofreciéndose en ambos periodos - garantías a la inversión extranjera con el fin de remediar la inseguri- dad del periodo anterior y pretendiendo establecer una economía liberal y suficiente, basándose en el desarrollo industrial.

A partir de los años cincuenta, a consecuencia de la parcial - limitación de la inversión extranjera en los sectores extractivos y de - servicios públicos, ésta se instaló principalmente en la industria y en la rama de la manufactura, siendo éste periodo en el que se percibió - un mayor volúmen de inversiones tanto públicas como privadas en el - área.

Durante el periodo de López Mateos (1958-1964), el creci- - miento de la inversión extranjera fué relativamente pequeño debido a - las desinversiones ocasionadas por la nacionalización de la industria- eléctrica (1960).

México inicia un periodo denominado de desarrollo estabilizador a partir de 1958 con miras al año de 1967, teniendo como base el proyecto de mantener fija la tasa anual de crecimiento al 6%, un moderado aumento en el nivel de precios que variara del 4 al 5%, sostenimiento del tipo de cambio, libre convertibilidad y política de fomento en el ahorro con altas tasas de interés.

Estas medidas se tomaron en aras de una industrialización acelerada, debiendo de acuerdo con el plan, beneficiarse de las inversiones extranjeras que ingresaran.

Este periodo de desarrollo estabilizador, llegó a una crisis en los años setentas, provocando problemas como: inestabilidad cambiaria, devaluación de la moneda, déficit fiscal, debilitamiento relativo de la economía pública, estancamiento de la inversión e insuficiente demanda de bienes de consumo. Lo anterior se tradujo en una política gubernamental para contrarrestar el déficit mediante una estrategia de desarrollo nacionalista de bienestar compartido, basándose en la necesidad de exportación ofreciendo por lo tanto la seguridad económica y política a la inversión extranjera, con el fin de que las empresas transnacionales fueran complementarias a las nacionales y proveyeran al desarrollo de México.

Es en el año de 1972 y el siguiente, cuando se dan a conocer -- las principales leyes de protección y mexicanización de la industria nacional, como es la Ley de Transferencia de Tecnología, Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y sus -- reglamentos, ley de Propiedad Industrial y algunas otras complementarias que se analizarán en posteriores apartados.

Resulta importante destacar las características que actualmente presenta la empresa trasnacional en México, como gran flexibilidad de adaptación al ambiente productivo mexicano, introducción de capital monetario y no monetario, ciclos continuos de innovación con flujos constantes de tecnología entre la matriz y sus subsidiarias; esto ha provocado innumerables consecuencias, pues resulta más efectiva que la empresa nacional, permite la permanencia y a veces el incremento de la dependencia tecnológica reduciendo posibilidades de libre negociación para el país; su producción es eficiente asegurada por la demanda real o artificial y el financiamiento se encuentra supeditado al control de la empresa matriz con base en la capacidad de la subsidiaria para exportar el capital y las utilidades.

Debido a lo anterior, la empresa trasnacional en México, implica una relativa superioridad, respecto de la empresa local, con lo que adquiere una posición dominante en el mercado internacional.

Tomando en consideración los datos citados, concluimos al --- igual que el Dr. Carlos Dávalos M. (18), en que:

"La empresa trasnacional está relativamente fuera de los casos bien regulados por la legislación local, que fué diseñada para las condiciones nacionales!"

Los efectos de la empresa trasnacional en la economía mexicana, respecto a la balanza comercial, se contraen a que la corporación solo contribuye a las exportaciones cuando le es conveniente una vez que ha cubierto el mercado del país receptor, pretendiendo no invadir áreas de otras subsidiarias en la región; por lo que hace a la balanza de pagos nuestro país se descapitaliza con la disminución de importación de capitales (dadas las posibilidades de autofinanciamiento de la filial), y la emisión descontrolada de divisas al exterior.

La limitación que el gobierno mexicana ha establecido para inversión extranjera en determinadas áreas, ha significado que se ubique en sectores más dinámicos como es el de la industria y en especial la manufactura, en donde guardan una posición monopólica (19), y -- la tecnología que aporta la matriz a la subsidiaria, es generalmente ---

(18) Dávalos, Carlos. "Análisis Jurídico de la Empresa Transnacional, Proyecto de una regulación específica". Tesis Profesional U.N.A.M. 1977 y "Reflexiones sobre el control al Monopolio Transnacional". Centro de Corporación Transnacional O.N.U. 1979.

(19) Apéndice.

ajena al medio nacional y no está adaptada a las necesidades del país ni a la amplitud de su mercado; generalmente se presenta el problema de que técnicos mexicanos no pueden aprenderla y adaptarla por no tener acceso a ella, lo que mantiene a la empresa en una posición dominante sobre las competidoras nacionales.

2. - PRIORIDADES SOCIOECONOMICAS A PROTEGER POR EL ESTADO

A) SANO DESARROLLO DE LA INDUSTRIA Y COMERCIO MEXICANOS.

El concepto de desarrollo del país, ha sido interpretado de diferentes maneras por los gobiernos de cada periodo, así tenemos:

-En la época que abarca de la independencia al Porfiriato, la idea de desarrollo nacional, se basó en la organización de actividades internas medianamente productivas y en su protección, tomando en consideración que la economía nacional se encontraba con un mínimo avance, debido, primordialmente, a la falta de vías de comunicación, de un mercado nacional integrado, de un órgano fiscal organizado, de capitales y educación.

Así, se pretende proteger a las principales industrias nacionales, la textil y a la minera, fundándose para fomento, el Banco de Avío en 1831, prohibiéndose la importación de telas y ofreciendo esti-

mulos fiscales a capitales extranjeros para reestablecer la explotación de la minería.

-Durante el Porfiriato (1876-1910), los criterios y políticas del desarrollo, fueron tomadas en base a la amplitud de las actividades tanto industriales como comerciales con la idea del libre comercio imperante en la época.

Se facilitó la creación de fábricas, empresas y talleres para agilizar la producción sin tomar en consideración la nacionalidad del capital que lo hiciera posible, interpretándose el desarrollo, como sinónimo de modernismo en todas las actividades económicas, suprimiendo por ello las aduanas interiores, resurgiendo la minería (20), acondicionando puertos para el comercio internacional, desarrollando las comunicaciones por ferrocarril, teléfono y telégrafo y, fomentando la producción agrícola que fortaleció el latifundismo (21).

Considero que, de acuerdo con la idea de esa época, los resultados que provocaría el desarrollo, entendido como modernización e intensa actividad económica, se cumplió ampliamente, ya que las consecuencias del ingreso desordenado de capitales extranjeros al país, no fué ni siquiera considerado como posible problema.

(20) Promulgación del Código Minero de 1884.

(21) Obligación que contenía la ley de marzo de 1894 de tener tierras cultivadas; posteriormente derogada.

-La Revolución provocó un cambio en cuanto al concepto de desarrollo, tomándolo como una expresión nacionalista, basada en la protección de sectores determinantes de la economía nacional, como son la tierra y los servicios públicos, buscando la autosuficiencia del país a través de la industrialización organizada bajo los lineamientos gubernamentales de los sectores denominados como tradicionales, pero dejando amplias posibilidades de acción a la inversión privada en el resto de la industria y el comercio.

En este periodo, surge la idea de coordinar el desarrollo nacional de una manera programada; tenemos así:

-Ley de 1930 (22), cuyo objeto era la realización constructiva del desarrollo del país en forma ordenada y armónica, buscando la planificación industrial de la Nación, la ubicación correcta de fábricas y el aprovechamiento de las materias primas.

-Primer Plan Sexenal para 1934-1940, conteniendo quince rubros al planificar, entre los que destacan; el sector primario, principalmente la cuestión agraria, el problema educativo y la nacionalización de los recursos en manos extranjeras (23).

(22) Ley sobre Planeación General de la República.

(23) No tuvo metas cuatificadas ni mecanismos para lograrlo.

Se podrá considerar como las principales políticas del fomento al desarrollo en México durante la época post-revolucionaria de 1917 a 1943, la reforma agraria, control de la tierra en manos de nacionales (Fracción I del artículo 27 constitucional), expropiación petrolera, sector básico para la economía nacional, creación de mecanismos financieros que estimularan la inversión en general, fundándose el Banco de México y por último, el gasto público es destinado a inversiones de carácter productivo como fué la creación de la Comisión Federal de Electricidad.

-En los años siguientes, aún cuando continuó la idea de programar el desarrollo de México, esto no se realizó ampliamente ni se efectuaron estudios serios al respecto (24), la idea se basó, fundamentalmente en que el desarrollo sería alcanzado cuando así lo indicaran, la balanza de pagos, la balanza comercial, el aumento en el producto nacional bruto, las tasas de inversión, la producción y el nivel ocupacional, como se puede notar en el "Acuerdo que dispone que todas las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos descentralizados y Empresas de participación estatal, elaboren sus programas de inversión 1960-1964" (25).

(24) En la campaña presidencial del Lic. Miguel Alemán Valdez, se crean Mesas Redondas para estudiar la situación económica del país; en la campaña de Ruiz Cortines, se denominaron Asambleas Económicas y sociales; y en la de López Mateos Consejos de Planeación económica y social.

(25) Publicado en el Diario Oficial el 30 de junio de 1959.

En tal virtud, se dió gran auge a la canalización de capitales - hacia la industria, estableciéndose estímulos por parte del Estado al crecimiento industrial, asignándose recursos mediante infraestructuras y -- nuevos canales crediticios, exenciones impositivas en industrias nuevas y necesarias, modificación de aranceles y, políticas comerciales basadas en la sustitución de importaciones, preferente sobre bienes de consumo - final.

Los resultados de las posiciones adoptadas en las dos últimas - etapas, produjeron desde los años cincuenta, un auge en los monopolios - predominando un tipo de desarrollo dependiente, generalmente de los países que monopolizaban la producción, debido a que, las grandes corporaciones extranjeras aprovecharon los incentivos fiscales y comerciales -- nacionales en la mejor forma posible, ocupando una posición dominante - en nuestra economía, que aún conserva bajo algunas variantes, deformando la libre competencia que se pretendía crear.

Aún en los años setenta a pesar de algunos intentos aislados por controlarla, la posición dominante continuaba de manera parecida a la -- época anterior. Del total de la producción nacional, el 12.6% en 1970, -- correspondía a inversiones provenientes del extranjero, tocando a la producción en la industria de la transformación, un 27.6% y el 6.8% el comercio.

Pero el monopolio transnacional, no resulta relevante en cuanto al número de industrias que tiene el país, y que son relativamente --

pocas, sino por las cualidades de las empresas líderes; la situación es alarmante, cuando se aísla de la transformación, a la industria manufacturera que, para el año de 1970, en la producción de ciertos artículos importantes, participó la inversión extranjera en más de 50 % -- (Apéndice cuadro número 3). El liderazgo de la empresa trasnacional, en la rama en que se encuentra es tal, que llega a controlar con una sola empresa la producción total nacional (Apéndice cuadro número 4).

La posición dominante que ha ejercido la empresa trasnacional en la industria y comercio mexicanos no ha sido controlada de manera efectiva, lo que sí se ha hecho posible en otros países, generalmente desarrollados (26) que viendo el crecimiento y extensión de empresas altamente eficientes, normalmente extranjeras, sus gobiernos han procurado prestar asistencia específicamente a las industrias nacionales a fin de que estas aumenten su eficiencia y competitividad, formando instituciones que prestan asistencia financiera a determinadas empresas nacionales (27).

(26) Australia, Austria, Bélgica-Lexemburgo, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido, Países Bajos, República Federal Alemana y Suiza. Leyes nacionales en materia de trasnacionales ONU. 1978. Pág. 18.

(27) Australia Industry Development Corporation 1975 (proporciona capital social, préstamos y garantías, con autorización de constituir empresas nacionales y participar en ellas, Canadian Development Corporation, Institut de Development Industri (refinación de empresas francesas facilitando su función) Industry -- Reorganización Corporation (ayuda para las industrias británicas). Ibid. Pág. 23.

Estos países, generalmente tienen leyes encaminadas a promover la competencia y prevenir los abusos resultantes de ella en territorio nacional, siendo el principal objetivo de las leyes antimonopólicas, que el poder de una empresa no exceda ciertos límites determinados por su participación en el mercado y que, no se utilice esta posición dominante en detrimento de los intereses de los consumidores o del interés del público.

La importancia de las leyes anti-monopólicas, por lo que respecta a la empresa trasnacional, se basa en que estas empresas son generalmente grandes y ejercen una gran influencia en el mercado, como la han tenido en México, influencia que puede aumentar mediante fusiones, ya sea en el país receptor o fuera de éste.

En otras ocasiones, varios países se han unido para regular la conducta de las empresas trasnacionales dentro de sus respectivos territorios, estableciendo legislaciones multilaterales antimonopólicas como es el tratado de Roma en el Mercado Común Europeo, en sus artículos 85 y 94 y el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea del Carbón y el Acero, países que en ocasiones han obligado a desinvertir a empresas trasnacionales originarias de países no incluidos en sus tratados en base a la posición dominante que ocupa en sus territorios --

las propias subsidiarias (28)

En America Latina tambien han existido acuerdos para control de las inversiones extranjeras, como el firmado por el grupo andino -- (29) en la decisión 24, que resolvió ~~adptar~~ un régimen común frente a la inversión extranjera directa y a los sistemas de transferencia de tecnología, tratado con el que México ha colaborado (30) pero que lamentablemente ha sido diluido en forma paulatina y en algunos casos no fue -- ratificado por los propios países interesados.

Apartir del regimen del Lic. Echeverria se ha pretendido dar, o por lo menos así se manifestó, un cause distinto a la que a desarrollo de la industria nacional y comercio se refiere, (31), pues se unen, a las consideraciones de mera productividad, las de una mejor distribución de la riqueza, eliminación de la diversificación de las regiones del país, obtención de ~~capacidad~~ de empleo y dismunución de dependencia del

-
- (28) Caso de Continental Cann en el año de 1973. El Abuso de posición Dominante en la Comunidad Económica Europea. Blanca Vila Costa. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 1979 . Págs. 213 a 217.
- (29) El acuerdo de Cartagena que dió nacimiento al Grupo Andino, fué firmado el 25 de mayo de 1969 con miras a establecer una unión económica completamente para 1980.
- (30) Comisión mixta andino-mexicana formalizada en diciembre de 1972 que promueve el acercamiento entre el gobierno Andino y Mexicano en materia económica. Alma Chapoy Bonifaz. Empresas Multinacionales Edición el Caballito. México 1975. Págs 139 a 146.
- (31) 5o. informe de Gobierno del Lic. Echeverria "... Durante muchos años se creyó que bastaba incrementar la producción de la riqueza y la capacidad manifestada del sistema para satisfacer las necesidades de la población. Excelsior 2 de diciembre de 1975.

exterior, surgiendo posteriormente la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, cuyos alcances en cuanto a prioridades protegidas, se analiza posteriormente.

Por último, cabe mencionar, las políticas pretendidas actualmente en cuanto a la protección de la economía nacional; sustituir la implantación de una tecnología exclusiva, no compartida, por una relación mutua cooperación; sustituir la inversión directa tradicional por coinversiones o inversiones indirectas no atadas y sustituir la inversión extranjera por la mexicana, fundamentalmente en los sectores de baja concentración nacional.

B) NECESIDAD DE UBICACION DE LA INVERSION EXTRANJE- RA EN DETERMINADOS SECTORES.

Las políticas gubernamentales, han promovido la regionaliza---ción y sectorización de la industria y el comercio mexicanos, como es posible contemplar en los diversos planes y proyectos específicos, los que, en muy pocas ocasiones, han pretendido el control y sectorización de la industria extranjera.

Así pues, tenemos que la planificación tanto regional como ---sectorial, en México, surgió en el siglo XIX con la preocupación del -gobierno por los fenómenos económicos que podrían producirse en --ciertas áreas geográficas no controladas totalmente, por lo que, promovió su colonización (generalmente extranjera) en los estados del norte -

del país, ahora sur de los Estados Unidos de Norteamérica.

Con estas experiencias, y a fin de aprovechar al máximo el número de áreas del territorio nacional para promover su desarrollo, se estableció en la Ley de 1883, el permiso a las empresas conocidas como "Compañías Deslindadoras" de procedencia extranjera, a reclamar la tercera parte de los territorios deslindados como pago de su trabajo y, a comprar las otras dos terceras partes a precio muy bajo; esto produjo la concentración de grandes extensiones de tierra en manos extranjeras.

Hasta los años cuarenta de este siglo, es cuando se manifiesta una preocupación real por establecer las regiones geo-económicas y sectores económicos del país, creándose, como primer antecedente, las comisiones hidrológicas(32) formándose con posterioridad, otras comisiones para la regionalización del país, con miras a elevar la producción (33), para las que no se consideró las cualidades que deberían tener las empresas que se instalaran en la zona, y mucho menos, la nacionalidad de dichas empresas inversionistas.

Para fomentar de manera más planificada la regionalización, se creó dependiente de la Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de Desarrollo Regional en 1974, cambiando su nombre al año siguiente

(32) Papaloapan, Tepalcatepec, Lerma-Chapala-Santiago, Del Rio Fuerte, Rio Grijalva y Rio Balsas.

(33) Chontalpa, de la Angosta, Fronterizo, Comisión Sur de Jalisco y Plan Lerma Asistencia técnica (PLAT).

te por el Comisión Nacional de Desarrollo Regional (34), cuyo objetivo era primordialmente promover el desarrollo regional, sin diferenciar el tipo de inversión, nacional o extranjera, que pudiera aceptarse en estas zonas denominadas geo-económicas (Apéndice cuadro 5).

Concluyo, respecto a la distribución de zonas económicas y hasta los años setenta, que no existió diferenciación alguna respecto a la instalación por región de empresas extranjeras, excepto las limitaciones del artículo 27 de nuestra Carta Magna (35), y el caso específico de las empresas maquiladoras que han recibido un trato especial en función precisamente al capital extranjero que se instala en dichas zonas.

Resulta más relevante, para este estudio, el aspecto de la planificación sectorial de la industria y comercio mexicanos, que se ha realizado en forma desarticulada entre las diferentes dependencias públicas que deben controlar determinados sectores productivos, duplicándose, en ocasiones.

Respecto a la inversión extranjera permitida en determinados sectores de la producción nacional, hemos tenido:

(34) D.O. 28 de enero de 1975

(35) "...Solo los mexicanos por nacimiento y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios..."

A) Sectores reservados unicamente al Estado. -petróleo, petroquímica básica, energía eléctrica, ferrocarriles, comunicaciones telegráficas y radiotelegrafa, energía nuclear.

B) Sectores reservados unicamente a mexicanos. - Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares (36), Instituciones de Seguros, Instituciones de Fianzas, sociedades de inversión, radio y televisión, transporte automotriz en carreteras federales, distribución de gas y explotación forestal.

C) Sectores donde la inversión extranjera se limita de un 34 al 49%, petroquímica secundaria, minería, distribución y exhibición de películas cinematográficas, transportes urbanos e interurbanos; piscultura; producción, compraventa y distribución de aguas gaseosas, así como esencias, concentrados y jarabes que sirvan para la elaboración - de las mismas; prensa y editoriales de libros y revistas; transportes - marítimos internacionales y servicios marítimos de cabotaje; publicidad y propaganda, industria hulera, plantas empacadoras y productos - marinos; conservación y empaques de productos alimenticios, empresas de transportes aéreos, industria siderúrgica; cemento, vidrios, fertilizantes, celulosa, aluminio, agricultura, artículos de tocador y productos farmacéuticos y medicinales.

(36) Actualmente actividad solo desarrollada por el Estado, por Decreto Presidencial de fecha primero de septiembre de 1982, en estudio ante el Congreso de la Unión para elevar tal disposición a nivel constitucional.

Estos eran, hasta el año de 1973, los sectores cuyo control de inversión extranjera se encontraba regulado únicamente en cuanto a participación social de capital, el resto de las actividades industriales en el país, quedaban libres a las inversiones extranjeras.

Las industrias de la manufactura y la construcción, ocupa en el sector primario, los principales lugares en cuanto a participación extranjera. Dentro del sector terciario, se deja libre el comercio, motivado todo esto que el desarrollo más dinámico de la economía nacional se encuentre dentro del sector industrial.

Es de considerarse también la circunstancia de que el Estado, a fin de fomentar ese desarrollo, otorgó gran cantidad de facilidades a industrias generalmente controladas desde el extranjero, tales como:

Exención total o reducción en el pago del impuesto generalmente de importación (Materiales de construcción, maquinarias, equipos, reparaciones, herramientas, materias primas). (37), exenciones a reducciones en el pago de impuestos sobre la renta, exención o reducción del impuesto sobre ingresos mercantiles por lo que respecta a la participación federal, exención al Impuesto General del Timbre y exención al Impuesto General de Exportación.

(37) Artículo 4o. de la Ley de Fomento de Industrias de Transformación publicada en el D.O. del 9 de febrero de 1946.

Los requisitos establecidos por las diversas leyes de fomento industrial para el otorgamiento de los beneficios fiscales mencionados, eran difícilmente cubiertos por incipientes empresas nacionales, como era fabricar mercancías que no se produjeran en el país, que tuvieran una tecnología avanzada, que el monto de la inversión fuera considerable y su capacidad productiva suficiente para cubrir el consumo nacional, tales características únicamente son contenidas por empresas cuya experiencia internacional les permite programar técnicamente, mercados, producción, etc. por lo que estos incentivos fueron aprovechados ampliamente por las empresas transnacionales radicadas en nuestro país con el apoyo de sus matrices logrando garantizar al gobierno mexicano el cumplimiento que la Ley exigía.

La política nacional en cuanto a la sustitución de importaciones otorgó grandes facilidades para la importación de bienes de capital y materias primas, a fin de lograr producir artículos terminados o semiterminados, lo que ha provocado un fuerte desequilibrio entre el sector de bienes de consumo, y el de bienes de capital, proliferando más rápidamente este último, al recibir un gran apoyo a través de las franquicias otorgadas colocándolo a las empresas extranjeras en sectores de producción de bienes de consumo estratégicos no precisamente controlados (Apéndice cuadro 6).

En lo referente a la producción de bienes de capital, la participación nacional es escasa, debido a la carencia de tecnología, ele-

mento que de sobra obtiene una subsidiaria trasnacional de su matriz, - por lo que es fácil concluir que este tipo de producción se encuentra en manos de extranjeros.

La intención de la mayoría de los países que aceptan razonablemente las inversiones extranjeras directas en su territorio, es que éstas se establezcan en sectores que no afecten a las empresas nacionales, ni las desplacen de la situación que ocupan, vigilando que se instalen y se desarrollen en sectores completamente no estratégicos, obligándolas a prestar la misma atención a las necesidades del desarrollo nacional que a la eficiencia internacional a que están obligadas, para equilibrar el beneficio social del país receptor y el propio de la empresa.

Aunado a lo anterior, se ha pretendido, beneficiar a la empresa nacional con las medidas administrativas y fiscales necesarias a fin de asegurar el desarrollo de su industria evitando que ocupen una posición dependiente del exterior.

C) AVANCE TECNOLÓGICO CONTRIBUCIÓN EFECTIVA AL ERARIO NACIONAL Y PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO TÉCNICO Y DESEMPLEO.

Respecto a las prioridades a proteger por el Estado, destacan las anunciadas en este inciso, en virtud de que tanto el avance técnico, la contribución fiscal y el empleo, son los principales supuestos bene-

ficios a obtenerse por los países receptores con la instalación de empresas trasnacionales en su territorio.

- AVANCE TECNOLÓGICO.

Su desarrollo ha sufrido, generalmente las mismas variantes que la inversión extranjera directa, desde la simple venta de artículos elaborados y la transmisión de conocimientos, hasta el manejo programado, por este medio, de una empresa nacional.

La tecnología va íntimamente ligada a la empresa trasnacional ya que ésta basado su control sectorial monopolico en el país recipiente mediante los conocimientos de innovación que trasfiere la empresa matriz a su filial en el país huésped.

De distintas formas, con la transferencia tecnológica se inicia una nueva dependencia del exterior, ya que impone la aceptación de las condiciones bajo las cuales se aporten los conocimientos necesarios para la producción, surgiendo así el control del funcionamiento empresarial en base a la tecnología utilizada.

Los contratos de tecnología en múltiples ocasiones, motivan el estancamiento del desarrollo industrial nacional, puesto que pequeñas empresas nacionales, no subsidiarias de grandes corporaciones multinacionales, se ven asfixiadas por las exigencias de aquellas empresas que venden su tecnología.

Es además, sabido que los contratos de transferencia tecnológica, establecen cláusulas en la mayoría de los casos restrictivas, Miguel S. Wioncek en su obra (38), señala algunas de ellas: control de la producción de la empresa local, delimitación de las relaciones comerciales de la empresa compradora de tecnología; intervención en forma directa en el funcionamiento interno de la empresa (toma de decisiones); cuando la tecnología es muy avanzada respecto al sistema productivo nacional, provoca el liderazgo de la empresa y por último, el contrato de transferencia de tecnología celebrado entre la matriz y la subsidiaria, se convierte en una forma legalizada de transferir utilidades al extranjero sin pago de impuestos.

En 1971, el 86% de los pagos al exterior por transferencia de tecnología, se originaron en el sector industrial. El 80% de los pagos provenientes de este sector, correspondieron a empresas transnacionales dentro de las que el 73% dirigieron dichos pagos a los Estados Unidos de Norte América.

La tecnología será admisible en el país cuando: sea adecuada al sistema de desarrollo elegido, se adecue a los mercados internos -- a fin de evitar altos costos de instalación con un mínimo de aplicación efectiva; no incluya obligatoriamente los llamados "paquetes tecnológicos" (control del comercio, empleo y decisiones), lo que aunado a un -

(38) La transferencia internacional de tecnología. El caso de México, fondo de cultura Económica, 1974 Pág. 64.

avance tecnológico nacional, con una mayor destinación del gasto público a la investigación, se podría paulatinamente adquirir la tecnología necesaria, sin la necesidad de importar también patrones de vida, producción y consumos extranjeros, creando nuestros propios sistemas tecnológicos.

La transmisión de conocimientos tecnológicos que se espera -- obtener de las empresas trasnacionales, no resulta, ya que éstas tratan de mantener fuera de la difusión dichos conocimientos para evitar la competencia y conservar los altos precios a bajos costos y la mayoría de las investigaciones tecnológicas que realizan estos consorcios, son efectuados en el país de origen, es decir el de la matriz y escasamente en el de las subsidiarias, deteniendo el proceso de investigación local (39).

CONTRIBUCION EFECTIVA AL ERARIO NACIONAL

La evasión de impuestos por parte de subsidiarias de empresas trasnacionales, se realiza de una manera sumamente elaborada como es el cuidado de la sobrefacturación y sobre precios entre subsidiarias, a fin de remitir utilidades libres de impuestos a la matriz, elevan los precios por concepto de asistencia técnica en muchas ocasiones

(39) Las corporaciones multinacionales y la economía mundial --- O. N. U. 1973 el 94% de las investigaciones se realizan en el país de la empresa matriz y el restante 6% en algunos países con grandes subsidiarias.

no proporcionada, gastos simulados de publicidad, fuertes gastos de representación y salarios de funcionarios extranjeros y ejecutivos, implicando todo esto la descapitalización de nuestra economía mediante la -- salida de divisas por tan diversos motivos. Ejemplo del ejercicio de -- ese tipo de evasiones fiscales, los tenemos en los resultados que arrojan los ingresos tributarios recaudados por el Gobierno Federal que en el año de 1970 ascendieron en un 22% proveniendo de empresas extranjeras y en cuanto al impuesto sobre la renta ya en forma específica ascendieron al 20% del total recaudado, cantidades ligeramente inferiores a la recaudada en el año de 1962 lo que significa que su gran aumento productivo solo reporta la décima de aumento en recaudación, en base a las -- maniobras de evasión realizadas por las empresas trasnacionales en su deducción de impuestos, así como en la repatriación de utilidades.

Así tenemos, para 1968, el total de remesas de empresas ex-- tranjeras por concepto de regalías y asistencia técnica fué de un mil -- ciento veinte millones de dólares, en ese año, los pagos de México por asistencia técnica para las industrias farmacéuticas, textiles, supermercados, productos de belleza, alimentos y embotelladoras de refrescos, fue de ochocientos millones de pesos, de los cuales las dos terceras -- partes fueron a los Estados Unidos de Norteamérica y el 15% a los pa-- raisos fiscales (Panamá, Suiza y Bahamas) simplemente los rubros mencionados, representaron el 30% de los gastos de divisas que México pa--

gó por concepto de tecnología y asistencia técnica (40).

México, como Brasil e Iraq no tienen ningun ordenamiento legal que controle la salida de divisas (41), como si lo tienen India que permite una repatriación máxima de 10%, Argentina 12.5% y Colombia 14%.

Otro problema que atender respecto a la contribución fiscal de las empresas trasnacionales, es el abuso a las facilidades otorgadas para la importación de insumos por el gobierno mexicano, a fin de continuar con la política de sustitución de importaciones para la fabricación nacional de bienes terminados; tal es el caso de la industria farmacéutica en la que sus insumos ingresan al país con una sobrefacturación exagerada que en ocasiones ha llegado a más del 1000% del promedio internacional de precios.

Las manipulaciones monetarias tampoco están controladas, es en este rubro, donde con mayor claridad se percibe la insuficiencia de la legislación local, ya que las empresas trasnacionales actúan en un mercado internacional y, despendiendo la seguridad económica y

(40) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Algunas consideraciones sobre la asistencia técnica, Dirección General de Impuestos sobre la Renta. Alma Chapoy Ob. Cit. Pág. 247.

(41) A esta fecha se aplica el Decreto que establece el control generalizado de cambios. D. O. del 10. de septiembre de 1982

cambiaría del país receptor, puede decidir respecto a la transferencia de recursos a otras subsidiarias previniendo así, una segura devaluación pero provocando en los países en los que actúa, una afección económica tremenda, debido a la inexplicable salida de divisas registradas en su balanza comercial.

La reinversión de utilidades, debe ser también de alguna manera controlada, ya que puede producirse por el mismo país receptor - la monopolización de los mercados; en varios países latinoamericanos es controlada esta inversión entre el 5 y 10% del capital como máximo como son Chile, Colombia y Argentina. Estas situaciones no son problemáticas para las empresas transnacionales ya que su tendencia es no reinvertir en los países subdesarrollados que, aunque proporcionan excelentes ganancias no tienen un mercado tan extenso como el de los países desarrollados.

-DESPLAZAMIENTO TECNICO Y EMPLEO

Debido a la concentración y descentralización de los medios de producción, se ha creado en Latineamérica la desocupación abierta y la subocupación. La existencia de la mano de obra barata es elemento esencial para las altas tasas de ganancias para las empresas transnacionales, siendo por ello una característica primordial para su instalación en ciertos países el tamaño del ejército de reserva existente.

Las expectativas de empleo y salarios, provocados por la industria manufacturera, ha motivado grandes movimientos migratorios internos con la necesidad de crear la urbanización acelerada, en multitud de ocasiones mal planeada, enfrentándose la clase trabajadora al desempleo abierto. Debido a sus instalaciones, las empresas extranjeras, requieren de personal altamente calificado que no abunda en nuestro país en ocasiones ingresan a éste técnicos provenientes de la empresa matriz; no correspondiendo a nacionales, por lo general los puestos de alta jerarquía en las empresas.

En cuanto a salarios, respecto al precio nacional del país receptor son altos, esto con el fin de no perturbar el mercado con suspensiones de labores innecesarios, además, no afectan los aumentos de salarios a las empresas trasnacionales ya que los transfieren a los precios de su producto provocando presiones inflacionarias, desplazamiento del pequeño competidor y aumentando el empleo desigual y la desigualdad social.

Aún cuando se toma en consideración que la empresa trasnacional provoca empleos, estos son producto de los desempleos generados por el desplazamiento de las empresas nacionales; en ocasiones las empresas extranjeras no los ocupan en su totalidad pues, por contar con una tecnología más desarrollada, el esfuerzo humano es menos necesario.

El que la empresa extranjera pague altos salarios del promedio nacional, permite que los ciudadanos del país receptor obtenga parte de sus beneficios, pero esto puede perturbar la estructura salarial del resto de la economía, aumentando la desigualdad social, perpetuando el desempleo y estimulando el uso dispendioso del capital.

A la empresa trasnacional, le interesa reducir al mínimo las relaciones industriales con una fuerza de trabajo que puede ser poco calificada, mal alimentada, poco saludable, insegura, indisciplinada y tal vez hostil y cuyas relaciones pueden originar dificultades con las autoridades del país receptor.

Sindicalización. - La empresa extranjera llega al país receptor, con su sistema establecido de relaciones industriales, con sus propias estructuras y valores muy diferentes a los existentes en el país huésped, siguiendo políticas antisindicalistas lo que no las diferencia por esto de algunas empresas nacionales. El problema al que se enfrentan los sindicatos nacionales en que no pueden identificar el centro de poder de la empresa porque radica en el extranjero, lo que dificulta la negociación.

Aún cuando por lo general en la planificación administrativa de la subsidiaria trasnacional, existe un rubro respecto al aumento de salarios con cierta flexibilidad, con el objeto de poder ceder dentro de sus planes, a las exigencias salariales sindicales, queda el peligro de que --

si la empresa llega al límite de su oferta y no está de acuerdo con los empleados, puede transferir a otro país esta subsidiaria, motivando el desempleo masivo. En países europeos, se han dado uniones obreras multinacionales como la reunión de París de 1969, en la que los sindicatos de la industria automotriz europea, tomaron la decisión de oponerse y no aceptar la transferencia de la producción de una empresa subsidiaria trasnacional a otro país cuando de donde provenga se encuentre en huelga.

A P E N D I C E

ANEXO 1

PRIMERAS LEYES SOBRE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (OCCIDENTE)

PAISES EN DESARROLLO

AREA	PAIS	LEY	FECHA	ALCANCE
AFRICA	1. - Costa de Marfil	"Ley de Inversiones"	1959	Aceptación de I. E. para actividades prioritarias.
	2. - Kenya	"Ley de Protección a la Inversión Extranjera"	1964	Garantía a las I. E. aprobadas
	3. - República Unida del Camerún	"Código de Inversiones"	1965	Se acepta la I. E. en empresas agrícolas.
ASIA	1. - Pakistán	"Ley de regulación de divisas"	1947	Regular el control de cambios.
	2. - Indonesia	"Ley de Inversión de Capital extranjero"	1967	Régimen de la I. E. en el país
	Singapur	"Ley de Incentivos a la expansión económica"	1967	Incentivos de la Inversión.
	3. - Malasia	"Ley de Incentivos a la inversión"	1968	Incentivos a la Inversión privada excepto en recursos naturales.
ORIENTE MEDIO ASIÁTICO Y AFRICA SEPTENTRIONAL	1. - República Árabe Siria	"Ley de Inversiones Extranjeras"	1952	Régimen a las I. E.
	2. - Irán	"Ley de aliento y protección a las Inversiones de capital extranjero en el Irán"	1955	Base para la reglamentación de las I. E.
	3. - Arabia Saudita	"Código de Inversiones de capital extranjero"	1964	Régimen de la I. E. en el país.

AREA	PAIS	LEY	FECHA	ALCANCE
AMERICA	1. - Brasil	"Ley sobre el capital extranjero"	1964	Control de cambio sobre I. E., regalías y honorarios por servicios técnicos.
	2. - Colombia	"Sistema de cambios internacionales y Comercio exterior"	1967	Sistema de cambios y regimen de I. E. en Colombia.
	3. - Chile	"Código Uniforme de Inversiones extranjeras"	1971	Radicación de la decisión 24 del Mercado Común Centro America.

II PAISES DESARROLLADOS EN ECONOMIA DE MERCADO CON
LEGISLACION ESPECIFICA.

AREA	PAIS	LEY	FECHA	AL CANCE
JAPON		"Ley sobre Inversiones extranjeras"	1950	Base legal para el control gubernamental de todas las I. E. en el país.
REPUBLICA FEDERAL ALEMANA		"Ley de comercio exterior"	1961	Base para adopción de medidas restrictivas a las inversiones extranjeras directas.
AUSTRALIA		"Ley sobre adquisición extranjera"	1972	Control de ofertas extranjeras de adquisición.
ESPAÑA		"Ley sobre inversiones extranjeras"	1974	Base para la selección de I. E. y la concesión de incentivos.
CANADA		"Ley de examen de la I. E."	1974	Base para la selección de adquisiciones y selección de I. D. nuevas.

FUENTE: O. N. U., "LEYES NACIONALES EN MATERIA DE TRASNACIONALES", NUEVA YORK, 1978.

CUADRO NUMERO TRES

PARTICIPACION EXTRANJERA EN LA PRODUCCION MANUFACTURERA NACIONAL 1970.

<u>INDUSTRIA</u>	<u>PARTICIPACION EN LA PRODUCCION</u>
Hule	84. 2%
Tabaco	79. 7%
Maquinaria eléctrica	79. 3%
Quimica	67. 2%
Maquinaria de construcción	62. 0%

CUADRO NUMERO CUATRO

PARTICIPACION DE LA INVERSION EXTRANJERA EN EL RAMO ESPECIFICO DE 1970.

<u>ARTICULO</u>	<u>NO. DE IND.</u>	<u>PART. EN EL MERCADO I. E. EN C/SOC.</u>	
Chocolate en polvo	2	75 %	100%
Leche Evaporada	2	100 %	100%
Lecha Condensada	1	100%	100%
Ceriales	1	95%	100%

FUENTE:

CUADRO NUMERO CINCO

REGIONES ECONOMICAS DE PROGRAMACION

ECONOMICA Y SOCIAL

No. Ordinal	Nombre de la Región	Estados integrantes
I	Metropolitana	Distrito Federal y varios municipios del Estado de México.
II	Noreste	Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila
III	Norte	Durango y Chihuahua
IV	Noroeste	Baja California Norte y Sur, Sonora Sinaloa y Nayarit.
V	Peninsula	Campeche, Yucatán Quintana Roo y Tabasco
VI.	Centro Pacífico	Colima, Jalisco y Michoacán
VII	Centro Golfo	Veracruz
VIII	Centro	Morelos, México (excepto los municipios considerados en la Región I), Guanajuato, Puebla, Querétaro, Tlaxcala e Hidalgo.
IX	Centro-Norte	Aguas Calientes, Zacatecas y San Luis Potosí.
X	Pacífico Sur	Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

NOTA: El número ordinal de las regiones está dado de acuerdo a los niveles decrecientes de bienestar en cada una de ellas.

CUADRO NUMERO SEIS

ACTIVIDADES QUE ABARCAN LOS SECTORES

ECONOMICOS DEL PAIS.

SECTOR	ACTIVIDAD
Primario	Agrícola ganadería silvicultuta pesca
Secundario	Industria extractiva Industria manufacturera Industria de la construcción Industria eléctrica

SECTOR	ACTIVIDAD
Terciario	Comunicaciones y Transporte Comercio Bancos Turismo
Infraestructura social para la producción	Salud educación Obras de irrigación Comunicaciones (camiones, -- puentes, etc.)

**CUADRO NUMERO SIETE
PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS EN EL VALOR
DE LA PRODUCCION DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
(MILLONES DE PESOS)**

INDUSTRIA	1970
Del tabaco	3,171
empresa extranjera	2,527
% de participación extranjera	79%
Papel y productos de papel	6,458
empresa extranjera	1,769
% de participación extranjera	27.4%
Productos de Caucho	2,682
empresa extranjera	2,258
% de participación extranjera	84.3%
Industria Química	22,210
Empresa extranjera	14,920
% de participación extranjera	67.2%
Productos minerales no metálicos	8,681
empresa extranjera	2,311
% de participación extranjera	26.6%
Metálicas básicas	14,223
empresa extranjera	3,583
% de participación extranjera	25.2%

INDUSTRIA	1970
Fabricación de productos metálicos	8,148
empresa extranjera	3,013
% de participación extranjera	37.0%
Construcción de maquinaria eléctrica	9,600
empresa extranjera	7,610
% de participación extranjera	79.3%
Construcción de maquinaria	5,291
empresa extranjera	3,283
% de participación extranjera	62.0%
Construcción de material de transporte	17,702
empresa extranjera	8,686
% de participación extranjera	49.1%

FUENTE: Sepúlveda y Chumacero "La Inversión extranjera en México"
pp. 173 a 177

CAPITULO: SEGUNDO

**CREACION DE UNA REGULACION SOBRE
EMPRESAS TRASNACIONALES.**

**1. ANTECEDENTES DE LA REGULACION SOBRE EMPRESAS --
-- TRASNACIONALES.**

**A) SURGIMIENTO DE POLITICAS NACIONALISTAS A PARTIR --
-- DE LA CONSTITUCION DE 1917.**

**Aún cuando se pretende analizar la antecendencia de la Ley para -
Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, a --
partir del la Constitución que nos rige, es necesario repasar brevemente
algunas disposiciones anteriores:**

Ley de Extranjería y Naturalización (42)

**Se manifiesta ampliamente en esta ley, la política gubernamen--
tal favorable a los capitales extranjeros que ingresaban durante la épo--
ca y, en especial a las personas físicas extranjeras otorgándoles una --
serie de prerrogativas especiales.**

**Las facilidades otorgadas a los extranjeros eran muy amplias, -
ya que por el hecho de adquirir un bien inmueble (43), cualquiera que --**

**(42) D.O. 28 de mayo de 1886. Derogada por la Ley de Nacionalidad
y Naturalización del 5 de enero de 1934.**

(43) Artículo primero de la Ley de Extranjería y Naturalización.

fueran las circunstancias de tal adquisición, el extranjero adquiría además, la calidad de mexicano con todos los derechos que esto implicaba, por lo que, la única condición para obtener la nacionalidad mexicana -- por parte de un extranjero, era comprar un predio.

De igual manera se consideraban mexicanos a los colonos que -- venían al país contratados con gastos pagados, esto quizá para facilitar su integración al resto de la población nacional, pero sin lugar a dudas, proporcionaba mayores beneficios que a un nacional (44).

En general, menciona el artículo 28, que cualquier extranjero -- en el país con la calidad de inmigrante, únicamente requería externar su voluntad para obtener la nacionalidad sin cumplir el mínimo requisito.

La misma ley, respecto a las personas morales, en su artículo 5, considera que la nacionalidad de éstas deberá estar regulada por la ley que autoriza su formación; en consecuencia, todas las que se constituyan bajo las leyes del país, serán mexicanas. Este artículo no menciona que necesariamente intervengan socios mexicanos en la constitución de las personas morales.

Más aún, no era necesario que, para la adquisición de bienes--

(44) Pues a éste no se le contrataba ni mucho menos se le pagaban -- viáticos.

inmuebles y por lo tanto, de la nacionalidad mexicana, los extranjeros tuvieran su domicilio en el país, pudiendo perfectamente radicar en el extranjero, tener bienes inmuebles en México y ostentar la nacionalidad mexicana, así se desprende del artículo 31 :

"En la adquisición de terrenos baldíos y nacionales, de bienes raíces y buques, los extranjeros no tendrán necesidad de residir en la República . . ."

Este antecedente significó durante el Porfiriato, la apertura total a las inversiones extranjeras bajo un gran número de incentivos.

Decreto que Permitió la Adquisición de la Mayoría de las Acciones por parte del Gobierno Federal en el Ferrocarril Nacional.

La justificación que se presentó ante el Congreso para la aprobación de tal adquisición, no fué de ninguna manera el control de las concesiones otorgadas a las compañías constructoras de vías férreas, todas ellas extranjeras, sino la búsqueda de la seguridad de la población, evitando con esta medida, poner en peligro el interés del país y la libertad de los poderes públicos, frente a una combinación de intereses que en esos momentos presionaban al propio gobierno, efectuándose varias declaraciones en el sentido de que, la actitud que se tomaría en los sucesivos, sería pasiva y que no intervendría en la administración de los

ferrocarriles, cuidando escrupulosamente no hacer nada que pudiera -- interpretarse como un acto hostil.

Esto representa que, aunque la medida a primera vista pudiera significar el inicio de la intervención del Estado en la vida económica del país, distó mucho de serlo, convirtiéndose únicamente en una medida de protección para los poderes del momento.

Decreto que autoriza la incorporación del Ferrocarril Nacional y Central para integrar una sola empresa bajo la forma de sociedad anónima (45).

El decreto que se menciona, fué autorizado bajo las consideraciones presentadas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público Jorge Yves Limantur y que se resumen a lo siguiente:

A) Evitar la fricción entre las empresas correspondientes al Ferrocarril Nacional y Central, suscitada por la desconfianza que éste último manifestaba en la intromisión del gobierno, accionista mayoritario de la otra empresa, que provocara la competencia desleal en su beneficio.

B) Evitar, por medio de la conciliación de ambas empresas en una sola, que los "Trust" americanos, atacados en esos momentos

(45) D. O. 15 de diciembre de 1906

por su propio gobierno, pretendieran introducirse al país y controlar el sistema ferroviario mexicano.

C) Producir beneficios económicos en la naciente empresa, ya que aún cuando el Ferrocarril Nacional se mantenía sin ganancias pero sin pérdidas, el Ferrocarril Central, debido a la desorganizada construcción de vías férreas, operaba ya con cuantiosas pérdidas y tendría que responder a sus obligaciones que vencían en 1911 por lo que para salir de tal situación sus directivos aceptaron de buen grado la absorción con el Ferrocarril Nacional.

Este decreto contiene varios puntos de importancia:

1o. El gobierno inicia una política de intervención en la economía nacional como empresa privada, pretendiendo planificar y organizar las líneas ferroviarias.

2o. Que se hace referencia al peligro que representaba ya en esa época las grandes corporaciones norteamericanas "Trust", manifestándose el deseo de evitar su acaparamiento en una industria tan importante como la ferrocarrilera, sin embargo se declara en el Decreto que las concesiones subsistirían.

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, FRACCION I DEL ARTICULO 27.

Se establece de manera general y regulada para toda la República, la limitación a extranjeros en la adquisición de bienes inmuebles dentro del territorio nacional.

En el artículo 27 constitucional, del proyecto presentado por Venustiano Carranza, no se menciona el régimen de propiedad para los extranjeros y sus limitaciones en forma particular, aún cuando sí se refiere a las sociedades y asociaciones pero fundamentalmente relacionadas con la Iglesia.

Un proyecto de varios diputados interesados en las sesiones del constituyente, presentado a la comisión encargada del estudio de este artículo, contiene las siguientes consideraciones:

I. - "Sólo los mexicanos por nacimiento y los mexicanos por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios, de la explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten a la Secretaría de Relaciones que renuncian a su calidad de extranjeros y a la protección de sus gobiernos en todo lo que dichos bienes se refieren, quedando enteramente sujetos respecto a ellos a las leyes y autoridades de la Nación. En una Faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas" (46).

(46) Este proyecto fué presentado por el Lic. Palavichini en representación de todos los interesados.

La Comisión redactora del artículo 27 constitucional presentó su proyecto (47), y durante la discusión del mencionado artículo ante el Congreso y respecto a la fracción que se estudio, se mencionó que la finalidad era que los extranjeros no adquiriesen grandes extensiones de tierras pagando a los indígenas o pequeños propietarios en apuros precios irrisibles.

También, se discutió que la renuncia debería de hacerse ante las autoridades nacionales ya que la Constitución se circunscribía al territorio de la República Mexicana, esto, por la propuesta de varios diputados de que fuera ante los agentes diplomáticos de los extranjeros.

El texto definitivo como quedó aprobado en 1917, fué el siguiente:

I. - "Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de -- tierras, aguas y sus accesorios, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana (48). El Estado podrá conceder los mismos derechos a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto a dichos bienes, y a no invocar, por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar a sus convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido, en virtud del mismo. En una faja de 100 kilómetros a lo largo de la frontera y de 50 en las playas por ningún motivo los extranjeros podrán adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas...".

El hecho de haberse establecido por el Constituyente la denominada " zona prohibida ", para la adquisición de bienes inmuebles, por ex

(47) Comisión integrada por los CC. Francisco J. Múñgia, Alberto Román, L. G. Monzon, Enrique Recio y Enrique Colunga.

(48) El texto de esta fracción fué reformada el 20 de enero de 1960, suprimiendo la parte conducente a combustibles minerales.

tranjeros, se debió a las experiencias sufridas con anterioridad por las constantes invasiones y flagelaciones territoriales de que fue objeto nuestro país.

- ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.

En cuanto a este artículo, que representa relevancia por referirse a los monopolios, cuestión que actualmente resulta muy debatida por la participación en los mercados de ciertos países, de grandes consorcios internacionales, podemos considerar lo siguiente:

- Venustiano Carranza ante el Congreso, en su presentación de proyecto de constitución y en especial respecto a este artículo, expresó que la finalidad del mismo era:

"...Combatir eficazmente los monopolios y asegurar en todas las ramas de la actividad humana, la libre concurrencia, lo que es indispensable para asegurar la vida y el desarrollo de los pueblos " (49).

De manera general, el proyecto de Carranza fué aprobado en su totalidad, agregándosele los dos últimos párrafos que ahora contiene.

(49) Historia de la Constitución de 1917, Tomo Primero. Felix. Palavichini. México 1938. Pág. 153.

Tomando en consideración que el Constituyente inició los debates de este artículo bajo la idea fundamental de dejar la mayor libertad posible al comercio y a la industria, pero evitando la imposición de precios perjudiciales a la sociedad, se podrá considerar al artículo 28 constitucional como el inicio de una limitación a la competencia desleal.

TEXTO: Artículo 28: "En los Estados Unidos Mexicanos, no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora. En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, comerciantes, industriales y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general alguna clase social..."

Aún cuando el artículo que se menciona podría dar origen a una nueva ley reglamentaria en materia de monopolios y competencia desleal, tan necesaria en la actualidad, así como el acaparamiento y control unilateral de precios; como se podrá ver en los siguientes párrafos, la ley reglamentaria de este artículo no ha cumplido tal finalidad en ese sentido, por lo que considero acertada la observación del Licenciado Palavichini,

respecto a este artículo (50), pues aún después de sesenta años, no ha si do aplicado en la forma correcta y para las necesidades actuales.

Ahora, será preciso referirnos a los ordenamientos surgidos con motivo de los artículos constitucionales antes citados, como son:

**LEY ORGANICA DE LA FRACCION PRIMERA DEL ARTICULO
27 CONSTITUCIONAL. DE 31 DE DICIEMBRE DE 1925 (51).**

Respecto a la propiedad inmueble de extranjeros que regula la - fracción I del artículo, la ley reglamentaria amplía el concepto de la - faja prohibida, pues en su artículo primero, establece que también se encuentra vedado transmitir a sociedades extranjeras, cualquier interés o participación, como socio en sociedades mexicanas, que tenga el dominio sobre tierras, aguas o sus accesiones en la faja de referencia.

Complementando la fracción, la Ley reglamentaria establece la misma necesidad de convenio ante la Secretaría de Relaciones, si un -- extranjero forma parte de una sociedad mexicana, aún cuando él en lo -

(50) "Cuanta revolución hay en la constitución que todavía no se spli ca" OB. Cit. Pág. 52 Tomo II

(51) Diario Oficial del 21 de enero de 1926.

particular, no adquiriere bienes, pero sí la sociedad a la que pertenece.

Limita a las sociedades mexicanas en la adquisición de fincas - rústicas con fines agrícolas, a menos que el 51% o más del capital de la sociedad esté en manos de mexicanos (52).

Determina, así mismo, que los extranjeros que posean fincas - rústicas desde antes de la promulgación de la ley, las conservarán hasta su muerte, cuando se trata de personas morales, los extranjeros podrán conservar sus acciones del 50% o más del interés social por diez años.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA FRACCION PRIMERA DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE FECHA - 22 DE MARZO DE 1926 (53).

Establece que, para la constitución de sociedades en las que participen extranjeros o se acepte su inclusión posterior, deberán éstos -- declarar, en caso de adquirir tierras, aguas o accesiones en territorio nacional, ante la Secretaría de Relaciones, la renuncia de solicitar la protección de sus gobiernos, previa autorización que dicha Secretaría expida sobre la adquisición de la sociedad.

(52) Primera limitación legal en cuanto a inversiones extranjeras por capitales.

(53) Diario Oficial del 29 de agosto de 1926.

Reglamentada la adquisición de fincas rústicas para fines agríco-
las de las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranje-
ros, se establece que las acciones deberán ser nominativas, prohibién-
dose cualquier enajenación a extranjeros cuando por virtud de ésta, el -
cincuenta por ciento o más de las acciones resulte ser de extranjeros.

Respecto a la prohibición de mantener el 50% o más de acciones
o interés social en una sociedad mexicana por extranjeros, se les auto-
riza a conservar un porcentaje menor, pero con la obligación de enaje-
nar en favor de mexicanos, el excedente en un plazo de diez años. Esta
limitación resulta muy importante por constituir un reglamento a la --
desinversión de capital extranjero en la industria nacional, aún cuando,
al parecer en forma aislada.

Es de hacerse notar, que este reglamento conserva la idea de co-
lonización señalando que aquellos extranjeros que vengan al país en ca-
lidad de colonos y los que sean traídos por empresas colonizadoras auto-
rizadas por el gobierno, podrán adquirir bienes raíces dentro de la zona
de 100 kilómetros a lo largo de la frontera y 50 en las playas, siempre
que, la adquisición no exeda de 250 hectáreas de riego por cada indivi-
duo o de 1, 000 hectáreas de otra clase y que la adquisición se haga con
la condición suspensiva de que el extranjero se nacionalizará mexicano
dentro de los seis años siguientes a la adquisición y si ésta no se efec-
tuara, se ordenará la venta del bien.

Como se podrá observar, mientras se incluye en estos ordenamientos conceptos muy adelantados como la desinversión, se mantienen figuras que en la época deberían de haber desaparecido, como es la de los colonos con las prerrogativas que el reglamento señala. Asimismo, podemos afirmar que en la práctica, se ha generalizado a toda clase de inmuebles, la solicitud de los extranjeros para adquirirlos, pero también se han incluido al sistema nuevas formas de burlar tales disposiciones (54), que al final de cuentas presentan los mismos resultados que se pretendían evitar, todo ello debido a que las legislaciones administrativas al respecto, han carecido de la articulación necesaria para evitar abusos en perjuicio del país.

LEY ORGANICA DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE MONOPOLIOS . 29 DE AGOSTO DE 1934 (55).

En la exposición de motivos de esta ley, se deja asentada como fundamental razón de las regulaciones, la que establece el Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario: . . . "en tanto se logra que se efectúe la transformación del régimen de la propiedad, para ajustarse a los nuevos sistemas de producción, el Partido Nacional Revolucionario juz

(54) Como ejemplo, los prestanombres y testaferros

(55) Diario Oficial del 31 de agosto de 1934.

ga necesario que el Estado intervenga para adoptar, con su acción, el orden y la coordinación indispensable entre fabricantes, comerciantes y consumidores para reducir, al mínimo los desajustes en la economía del país, por lo que debe limitar la libre competencia buscando el entendimiento entre los concurrentes, evitando que los precios abaten los salarios de los consumidores".

Lo anterior significa, que esta ley fué promulgada en un interin entre el sistema definitivo a seguir con la reestructuración, y el que preponderaba en el año de 1934.

La Ley define al monopolio como: concentración o acaparamiento industrial y comercial, toda situación deliberadamente creada, que permitan a una o varias personas imponer los precios de artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social (56).

Entre los artículos más sobresalientes para efectos de esta tesis, se encuentra el artículo cuarto, que menciona cuales serán las actividades que se presumirán como existencia de monopolio, salvo prueba en contrario, permitiéndose a los interesados un plazo de 30 días para justificarse ante las autoridades correspondientes (57), concentración de artículos de consumo necesario, acuerdo de productores, industriales, co

(56) Artículo 3 de la Ley Orgánica

(57) Artículo 2 de la Ley Reglamentaria.

merciantes o empresarios que pretendan imponer los precios de artículos o cuotas de servicios (58) y toda situación creada deliberadamente que permita imponer precios.

El artículo quinto de la ley enumera las circunstancias que se considerarán tendientes al monopolio y señala también sus excepciones (59)

El Estado, de acuerdo con este ordenamiento, podría en caso de acaparamiento o concentración por una o varias personas, fijar los precios máximos de cada artículo, obligar a la venta de los artículos al precio establecido, promover el establecimiento o explotación de industrias similares concediéndoles subsidios y prerrogativas especiales.

En general, la reglamentación del artículo 28 constitucional establece tantas excepciones a la presunción y tendencia al monopolio, que éste viene a constituir una verdadera excepción y siempre con posibilidades de que, la autoridad discrecionalmente disponga después de escuchar al interesado, que no es procedente la sanción inicialmente establecida de clausura, venta de bienes o fijación de precios.

(58) Por Decreto del 23 de noviembre de 1935. D. O. del primero de noviembre de 1936, se autorizaron estas coaliciones mediante algunas condiciones otorgándoseles incluso franquicias y subsidios.

(59) ventas a menos del costo, destrucción del producto, ventas por medio de sorteo sin autorización, etc.

Los ordenamientos fundamentados en el artículo 28 de nuestra -- Constitución que se dieron con posterioridad, fueron, entre otros, Reglamento sobre artículos de consumo necesario (1938), Decreto que reglamenta la exportación de materia prima y artículos de primera necesidad (1939), Decreto que reglamenta el otorgamiento de subsidios para el fomento de la producción agrícola e industrial (1939), creación de la Sociedad Nacional Distribidora y Reguladora, S. A. de C. V. (1949), creación del organismo público federal descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares CONASUPO (1965), sustituyendo a la sociedad del mismo nombre.

LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION DE 5 DE ENERO DE 1934 (60).

Esta ley tiene relevancia en cuanto a sus artículos 5, 33 y 34 que marcan, el primero de ellos lo que debe entenderse por persona moral nacional, aquellas que se constituyan conforme a las leyes de la República y tengan en ella su domicilio legal, no mencionando la nacionalidad de los inversionistas de dichas sociedades.

Respecto al artículo 33, señala que no se otorgarán concesiones ni contratos con los gobiernos locales o autoridades federales a los extranjeros, personas morales extranjeras o a las sociedades mexica--

(60) Diario Oficial del 20 de enero de 1934.

nas que tengan o pudieren tener socios extranjeros, salvo que cuenten con el permiso de la Secretaría de Relaciones, lo que en muchas ocasiones resulta un mero trámite administrativo.

Por último, el artículo 34 prohíbe a las personas morales extranjeras adquirir bienes inmuebles salvo los casos en que la ley lo autorice.

DECRETO DE 1944

Este decreto, establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes a extranjeros y sociedades mexicanas que tengan o tuvieran socios extranjeros.

Se regulan de manera emergente las inversiones extranjeras y adquisiciones de bienes inmuebles por parte de extranjeros basándose en el Decreto de Suspensión de Garantías de 1942, refiriéndose expresamente a los extranjeros, las sociedades que tengan socios extranjeros y las sociedades que pretendan tener socios extranjeros.

La limitación que establece es de solicitar y obtener permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para adquirir bienes inmuebles, concesiones, negociaciones, empresas o el control sobre alguna de las ya existentes en el país, que se dedique a la actividad industrial, agrí-

cola, ganadera, forestal, compraventa o explotación de bienes rústicos, su fraccionamiento o urbanización, etc.

Igualmente obliga a la obtención de permiso para la constitución, modificación o transformación de sociedades mexicanas que tengan o pudieran tener socios extranjeros.

Los requisitos para obtener las autorizaciones por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores eran: que tuvieran en el país la principal fuente de negocios e inversiones y una residencia suficiente que acreditara su radicación en él, que no tuvieran impedimento legal para adquirir bienes y que, en caso de tratarse de predios rústicos, la superficie adquirida no sobrepasara los límites establecidos por el Código Agrario. En cuanto a Sociedades, la Secretaría de Relaciones Exteriores discrecionalmente podría solicitar que los nacionales participaran en capital social de cuando menos el 51% y/o que la mayoría de los socios administradores fueran mexicanos, excepto cuando se trate de una nueva explotación industrial.

En el Decreto, se hace referencia a las sociedades mexicanas ya constituidas a esa fecha y que se dedicaran a las adquisiciones o actividades mencionadas, considerándolas fuera de la aplicación del decreto siempre que tuvieran cláusula de exclusión de extranjeros, que sus ad

quisiciones se efectúen de acuerdo con los permisos que para el caso -
expide la Secretaría de Relaciones Exteriores y que no se modifiquen -
en el futuro sus condiciones para hacer posible la existencia de socios
extranjeros, o integren una sociedad que lo haga posible.

Las innovaciones de importancia que se establecen en este decre
to son:

a) La idea de que el control de la empresa puede estar en manos
de extranjeros no reflejada necesariamente en la mayoría de capital o -
número de acciones.

b) Facultad a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que -
discrecionalmente exija el cumplimiento del requisito de que el capital
invertido por extranjeros en acciones o partes sociales en una empresa,
no sobrepase al 49%.

c) Que por lo menos la mayoría de los administradores de la --
empresa sean mexicanos.

Los parámetros que la Secretaría de Relaciones Exteriores de -
bería utilizar para negar o conceder los permisos para tales adquisicio
nes o actividades, se manifiestan en los considerandos del decreto: la -
debida participación de los mexicanos en el desenvolvimiento económico
de la República, conveniente distribución de la propiedad territorial y -
que la circulación de riqueza no plantee futuros problemas internos o -

internacionales por la súbita inversión de capitales extranjeros en las industrias del país por motivo de la guerra con una inmediata desinversión y emigración de capitales posteriores por la falta de vinculación con los intereses del país, debiendo, pues tratar de protegerse a la industria nacional para evitar su desequilibrio.

De acuerdo con la redacción del decreto que anteriormente se menciona, y que, en un principio podrá ser el inicio de una limitación sistemática a la inversión extranjera, tenemos que su vigencia era limitada únicamente por el periodo de guerra que el mundo entero atravesaba y con la totalidad de facultades discrecionales por parte de la Secretaría de Relaciones quién no podía comprobar la buena o mala fé -- de los inversionistas y su voluntad de incorporarse a los intereses -- económicos del país en forma definitiva o temporal no previéndose en el futuro una forma de determinar la positiva o negativa intervención de capitales extranjeros en el país, tomando principalmente en consideración que las razones que analizaba la mencionada Secretaría no tenían nada que ver con el control de la balanza comercial y de pagos que al finalizar la guerra quedaría en México, y si a este aunamos la posible manipulación de las decisiones de las autoridades por los dobles sistemas de convencimiento de capitales extranjeros, podemos afirmar que al respecto este decreto unicamente contiene la inclusión de un nuevo requisito de antemano autorizado.

DECRETO QUE LEVANTA LA SUSPENSION DE GARANTIAS DE CRETADA EL PRIMERO DE JUNIO DE 1942 REESTABLECIENDO EL ORDEN CONSTITUCIONAL, RATIFICANDO Y DECLARANDO VIGENTE LAS DISPOSICIONES QUE EL MISMO ESPECIFICA. DE FECHA 28 DE SEPTIEMBRE DE 1945 (61).

Este decreto establece el levantamiento de garantías efectuando en 1942, a partir del primero de octubre de 1945. En su artículo primero, ordena el reestablecimiento del orden constitucional, quedando sin efecto, en general las disposiciones expedidas por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades emergentes conferidas por el Congreso de la Unión, a excepción de aquellas relacionadas con la intervención del Estado en la materia económica y, que se ratificaban con carácter de Ley.

Así pues, la Secretaría de Relaciones Exteriores, consideró que el Decreto de 1944 se refería a la intervención del Estado en materia económica y, por lo mismo, lo declaró vigente después del decreto de levantamiento de suspensión de garantías, aplicando su contenido (62).

(61) Diario Oficial de la Federación 28 de diciembre de 1945.

(62) La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, - en la Resolución al Amparo en Revisión número 3596/64 de Playtex de México, S. A. contra la Secretaría de Relaciones Exteriores, consideró que la aplicación del Decreto de 1944 después de levantada la suspensión de garantías es inconstitucional pues se limita la libertad de trabajo fuera de la temporalidad que marca el Decreto de 1944.

- ACUERDO POR EL CUAL SE CREA LA COMISION INTERSECRETARIAL PARA COORDINAR LA APLICACION DE LAS DISPOSICIONES APLICABLES A LA INVERSION DE CAPITALES NACIONALES Y -- EXTRANJEROS DEL 29 DE MAYO DE 1947 (63).

Los objetos de la Comisión Intersecretarial creada, fueron: la coordinación de una política general de inversiones de capital en las diversas dependencias del Ejecutivo; lograr un criterio uniforme respecto de las leyes vigentes en esa materia y realizar el estudio sistemático y resolución de problemas que se presenten en las diversas Secretarías en el área de su competencia, relativas a las inversiones extranjeras.

Todo ello, con el fin específico de: "mantener el equilibrio justo entre el capital nacional y el extranjero en las inversiones en la República".

La Coordinación que la Comisión debería efectuar en la aplicación de las disposiciones legales vigentes en ese momento respecto a inversiones en cada Secretaría, se refiere a:

a) Ley General de Población (64). - resolver los problemas demográficos nacionales y requisitos de migración.

(63) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1947.

(64) D.O. del 29 de agosto de 1936, artículos 2, 87 y 88.

b) Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 constitucional y sus reglamentos. - prohibiciones a extranjeros en adquisiciones.

c) Ley de nacionalidad y naturalización. - obligación de extranjeros.

d) Decreto del 29 de junio de 1944. - que regula la adquisición de bienes por extranjeros o participación en sociedades.

e) Ley General de Sociedades Mercantiles (artículo 250). - respecto a sociedades extranjeras.

FUNCIONAMIENTO. - se integró la Comisión inicialmente por 6 miembros, 5 representantes de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Economía Nacional, -- Agricultura y Ganadería y el Representante de la Presidencia de la República quien actuaría como presidente de la Comisión.

Posteriormente, y mediante resolución presidencial del primero de diciembre de 1949 (65) se agregó un séptimo miembro que representaría a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, ya que, según se consideró, en materia de transportes también existía la inversión de capital extranjero.

(65) D. O. del 3 de abril de 1950.

Las reglas de funcionamiento fueron, entre otras, que deberían de dictarse normas generales cada 3 meses cuando menos (66), las decisiones deberían de adoptarse por unanimidad y, en caso de discrepancia, el Presidente de la República resolvía en definitiva y que la comisión podría consultar o solicitar toda la información necesaria a las diversas dependencias del Ejecutivo o instituciones privadas.

La comisión inició sus funciones el 22 de junio de 1947 en que fue publicada oficialmente su creación y peró hasta el año de 1953 dictando - en dicho periodo 12 normas que se refieren a lo siguiente:

Disminución de los requisitos de residencia para extranjeros que pretendan adquirir bienes o formar parte de sociedades, llegando a considerar suficiente residencia la de los visitantes y asilados políticos (67), establece los requisitos para autorizar la inmigración de inversionistas extranjeros (68), señala como medio de comprobación de porcentaje de inversión el 51% de acciones y cupones nominativos para mexicanos (69);

-
- (66) La comisión careció durante su funcionamiento, de un reglamento interno.
- (67) Primera resolución del 3 de septiembre de 1947 y 13 de junio de 1950.
- (68) Resolución 8 del 13 de diciembre de 1948
- (69) Segunda resolución del 3 de noviembre de 1947.

aumentan las ramas industriales en que era necesario establecer el control de inversión nacional mayoritaria (70), señala, así mismo, que la comprobación del cumplimiento de las disposiciones correría a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y que la sanción por contravención, sería, pasando los bienes a propiedad de la nación. (71).

Al dictar la quinta resolución (72), se comete el error de pretender que el registro de sociedades extranjeras debería darse previo cumplimiento de las disposiciones nacionales, cuando dicho registro podrá negarse o concederse, pero la sociedad a registrarse no tendría la obligación de cumplir tales requisitos por estar constituida bajo leyes extranjeras.

La comisión funcionó regularmente dictando las normas anteriores con un promedio de reunión de cada 3 meses hasta el 24 de marzo de 1949, al expedir la novena resolución, pues a partir de entonces dicho organismo se reunió esporádicamente llegando a haber lapsos de -

-
- (70) Resoluciones 3, 7, 10 y 12 del 5 de octubre de 1948, 21 de febrero de 1950 y 5 de octubre de 1953; radiodifusión, producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas, transporte aéreo en territorio nacional, transporte urbano e interurbano, pesca, producción de aguas gaseosas, servicio marítimo de cabotaje, hule, etc.
- (71) Cuarta resolución del 26 de enero de 1948
- (72) De fecha 14 y 18 de julio de 1948.

uno a dos años sin que, como consecuencia, se cumpliera con la obligación que estableció el acuerdo que la creó.

ACUERDO QUE AUTORIZA A LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES PARA CONCEDER A LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO LOS PERMISOS PARA ADQUIRIR COMO FUDUCIARIA EL DOMINIO DE BIENES INMUEBLES -- DESTINADOS A LA REALIZACION DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES O TURISTICAS EN FRONTERAS Y COSTAS. DE FECHA 29 DE ABRIL DE 1971 (73).

El acuerdo, cuyo contenido es básicamente el que su nombre indica, considera que en virtud de los imperativos para sostener y acelerar el desarrollo industrial y turística de la zona fronteriza y litorales en nuestro país y dada la prohibición del artículo 27 constitucional fracción I, se tiene en la figura del fideicomiso las posibilidades de continuar con las limitaciones constitucionales y aprovechar los capitales extranjeros en estas zonas prohibidas, creándose la Comisión Consultiva Intersecretarial integrada por la Secretaría de Relaciones Exteriores - (quién presidiría) Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Departamento de Turismo, con la función específica de: emitir opinión sobre las solicitudes para la constitución de los fideicomisos que turne la --

(73) D.O. 30 de abril de 1971.

Secretaría de Relaciones Exteriores para consulta; considerando los aspectos económicos y sociales que implica la realización de estas operaciones.

B) CONSECUENCIAS DE UNA CONFORMACION CASUISTICA --
DE LIMITACION A LA INVERSION EXTRANJERA.

Respecto a este apartado, no resulta necesario el precisar el -- aspecto casuística de la legislación hasta antes de 1973, ya que, no fué creada con la especial finalidad de controlar la inversión extranjera e ingreso de capitales extranjeros al país, aunque, posiblemente, con la excepción de las resoluciones de la Comisión Mixta Intersecretarial, el resto se encuentra primordialmente basado en la situación emergente - que vivió el país.

Así tenemos que en la época porfiriana, aún cuando no se emitieron leyes al respecto en aras de la política de atracción de capitales extranjeros, en las adquisiciones por parte del gobierno de los Ferroca--rriles, se menciona la finalidad de controlar las inversiones y posibles - expansiones de los grupos industriales denominados Trusts, pero que - en realidad era la de asegurar la posición de los grupos de poder en el país, diluyendo las escasas posibilidades de control con las actuacio--nes gubernamentales de absoluta libertad y seguridad para los extran--jeros; fue así como continuó el régimen de prerrogativas.

La constitución de 1917, en sus artículos 27 fracción I y 28, establecen restricciones específicas las primeras, para la adquisición - por parte de extranjeros de tierras y aguas y, genericas las segundas, para el control de monopolios en el país.

En el primer caso, el hecho de que un extranjero se considere mexicano respecto a los bienes adquiridos no variaba la finalidad de sus inversiones, con igual posibilidad de manejos irrestrictos en beneficio de grupos extranjeros que llegasen a controlar la economía nacional a través de monopolios, que si bien se encuentran prohibidos por la constitución, la legislación secundaria establece bases fácilmente eludibles.

La Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 constitucional y su Reglamento, aisladamente establecen principios evolucionados, -- como fué la limitación en la inversión para sociedades mexicanas con - socios extranjeros dedicadas a la adquisición de fincas rústicas (51% de capital nacional exigible), pero parece que la única preocupación fué -- proteger el territorio agrícola ya que también la figura de la desinver sión aparece para estos casos unicamente; sin embargo, se retrocedió en la política como se comprueba con la continuidad de la idea de colonización, al otorgarse facilidades extremas a extranjeros en la zona - prohibida.

La Ley Orgánica del artículo 28 constitucional, denota la ca -- -

suístico de su promulgación pues en la propia exposición de motivos se afirma que era necesaria su aplicación en tanto se lograba la transformación del país de acuerdo con la Constitución. El Estado únicamente tendría una función conciliadora con los intereses particulares, con el objeto de evitar desajustes, por lo que la ley se inclina primordialmente a los problemas relativos al alza de precios y a la concentración de artículos de primera necesidad con fines especulativos.

La misma ley pierde vigor al establecerse la gran cantidad de excepciones a la que se considera monopolio o tendencia al mismo, al grado que éste, el monopolio, significaría una auténtica excepción si alguna vez se hubiere decretado finalmente.

El Decreto de 1944, regula las inversiones extranjeras por el periodo de guerra y en un completo estado de emergencia, a fin de asegurarse de que los capitales que ingresaran, al finalizar la guerra no desinvertieran masivamente perjudicando la balanza comercial y la de pagos, pero no con el fin de controlar la inversión para estudiar las mejores posibilidades de su ingreso al país de acuerdo con las actividades que requieran de momento, sino para asegurar únicamente que la inversión persistiera por mayor tiempo, quedando dicho ordenamiento como un mero requisito más de autorización por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Comisión Intersecretarial constituyó, de hecho, un órgano de consulta para diversas dependencias, sin que, por su escasa actividad, pudiera concretizar una política general de inversión, ni mucho menos uniformar los criterios que las diversas autoridades tenían de las leyes aplicables quedando, la autorización de sociedades, en manos de la Secretaría de Relaciones Exteriores quién discrecionalmente permitía las inversiones extranjeras por no tener un parámetro de las conveniencias de su introducción al país dictada por la Comisión a la que correspondía su estudio.

Aún en la Administración del Licenciado Luis Echeverría Álvarez, se denota claramente el interés del país por la entrada de capitales mediante el decreto que autoriza los fideicomisos en zonas fronterizas y litorales, sin analizar aún las circunstancias de manera formal bajo las cuales se aceptarían fideicomisarios extranjeros. También en este caso se creó nuevamente una Comisión consultiva que por haber implicado engorrosos trámites no tuvo amplios resultados.

En conclusión, considero que las limitaciones a las inversiones extranjeras hasta el año de 1973, estuvieron basadas en resoluciones -- discrecionales por parte de las autoridades; sin control de las inversiones existentes en el país y su manejo de la economía nacional; con una total desarticulación tanto legislativa como administrativa; carente de coordinación y de atención de caso por caso de inversión, sin un pará-

metro, creando con ello:

A) Inseguridad jurídica en el inversionista que quisiera cumplir con los requisitos establecidos por las diversas leyes, acuerdos, decretos y circulares de referencia.

B) Amplias posibilidades para aquellos inversionistas que, aprovechando la desorganización administrativa de control de inversiones - extranjeras, obtuvieran en el país grandes fuentes de riqueza y control comercial nacional, sin llamar la atención punitiva del gobierno mexicano.

C) OBJETIVOS INDENTIFICABLES DE LA LEGISTACION DISPERSA.

Los objetivos primordiales de la legislación que, como antecedente de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera de 1973 se han analizado, son los siguientes:

1o. - Atender el problema planteado sobre inversión extranjera, con base en la legislación existente y adaptar la misma a la situación del momento.

2o. - Todas y cada una de las disposiciones, consideran positiva en muchos aspectos, a la inversión extranjera, por lo que únicamente se pretende asegurar su estancia en el país.

3o. - Necesidad de establecer un control de entrada de capitales que se vino formando a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores a la que se le solicita el permiso de constitución de sociedades con el fin de tener conocimiento del ingreso de inversión, más que de la ubicación de ésta en la economía nacional.

4o. - Controlar la inversión extranjera hacia un marco de equilibrio con la nacional, en industrias consideradas importantes para la economía del país pero cuidando de no lastimar los intereses de los inversionistas extranjeros.

2. LEGISLACION VIGENTE

A) LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA, CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

La publicidad que caracterizó la elaboración de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, a fines de 1972, provocó aún antes de su promulgación, serias controversias a nivel internacional que, en especial se dejaron sentir en la Reunión Anual del Comité Mexicano-Norteamericano de Hombres de Negocios, celebrado en Acapulco en 1972, en la que el Embajador de los Estados Unidos en México, Robert. H. Macbride, manifestó su desagrado por lo que el llamó el "cambio de las reglas del juego", asegurando que las inversiones extranjeras y en especial las estadounidenses, ayudan al desarrollo de México promoviendo empleos, desarrollando industrias, creando infraestructuras, etc.; por lo que nuestro país lógicamente debería de pagar un precio, y por lo tanto no era oportuna ni benéfica la creación de una legislación que limitase estas inversiones.

El Licenciado Campillo Saenz, en su intervención ante la Cámara de Senadores, en Diciembre de 1972, manifestó que: "se estaban cambiando las reglas del juego, para ajustarlas a las necesidades y aspira-

ciones de nuestro país" (74).

El proyecto de Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, se envió al Congreso de la Unión por iniciativa del Ejecutivo Federal, el 26 de diciembre de 1972, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo del mismo año, entró en vigor el 9 de mayo de 1973.

El objeto de la ley, es promover la inversión mexicana y regular la extranjera para un desarrollo justo y equilibrado de México, así como consolidar la independencia económica del país.

La idea de fomentar la participación de inversionistas nacionales en el desarrollo económico del país, no es nueva, pues desde el decreto de 1944, se mencionó como objetivo del mismo; aún cuando se representa novedad, la idea de la independencia económica del país.

La observancia, de la ley es a nivel federal, y de interés público.

En su artículo segundo, la Ley no define lo que será para sus efectos, lo que deba entenderse por inversión extranjera, sino menciona a quienes se considerarán por ella como inversionistas extranjeros:

(74) Diario de Debates ante la Cámara de Senadores XVIII Legislatura. Tomo III, número 2, 3 y 4, del 10. y 29 de diciembre de 1972. Págs. 9 y 12.

- I. **Personas Morales extranjeras**
- II. **Personas físicas extranjeras**
- III. **Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica.**
- IV. **Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en la que los extranjeros tengan por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.**

Estas personas, deberán efectuar actos, operaciones o adquisiciones que el mismo ordenamiento regula, para que se considere inversión extranjera. Así pues, se tratará de inversión extranjera cuando: los sujetos mencionados en el artículo segundo, realicen algún o algunos de los actos, operaciones o adquisiciones siguientes:

Que inviertan en el capital de una empresa al constituir la. (Artículos 5 y 12 fracción III); que adquieran capital o activos fijos de una empresa ya establecida. (Artículos 8 y 12 fracción III); que tengan el control de la administración de la empresa o la facultad de determinar su manejo. (Artículo 5); que instale un nuevo establecimiento. (Artículo 12 fracción IV); que cree nuevos campos de actividad económica. (Artículo 12 fracción IV); que arriende empresas o sus activos esenciales. (Artículo 108); que constituya fideicomisos industriales o turísticos en la llamada zona prohibida para extranjeros. (Artículos del 18 al 22); explotación y aprovechamiento de sustancias minerales, hasta el 49% en concesiones --

ordinarias y hasta el 34% en concesiones especiales; productos secundarios de la industria petroquímica 40% y fabricación de vehículos automotores, sus componentes 40%.

Como primera regla, se establece que, cuando una ley o reglamento determine porcentaje específico, éste será el límite de la inversión extranjera permitida.

La segunda regla es que, cuando no se mencione limitación alguna en la legislación industrial de que se trate, se permitirá hasta el 49% de inversión extranjera en el capital de una empresa al constituirse ésta, hasta el 25% del capital en una empresa establecida y participar en la administración de una empresa hasta el monto de la inversión extranjera existente en la misma.

De acuerdo con lo anterior, la participación de inversión extranjera en nuestro país solo se permite parcialmente, por lo que es necesario que se asocie con inversionistas nacionales, constituyendo "empresas mixtas", con participación mayoritaria de capital nacional.

Luego entonces, toda inversión que se realice dentro de los límites establecidos, no necesitará autorización y, toda vez que se efectúa en la formación de empresas mixtas nacionales, éstas de acuerdo con la fracción IV del artículo segundo de la Ley a contrario sensu, no se encontrarán limitadas por éste ordenamiento legal, aún cuando probablemente --

tengan la obligación de información y registro ante el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (75).

OBLIGACIONES. - Las hipótesis normativas que señala la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, para los sujetos por ella considerados como inversionistas extranjeros, son de tres tipos: prohibitivas, limitativas y condicionantes.

Respecto a las primeras, el inversionista extranjero está impedido para participar directa o indirectamente, mediante capital o administración, en determinadas industrias, como son aquellas actividades reservadas de manera exclusiva al Estado, petróleo y demás hidrocarburos, - petroquímica básica, explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear, etc., y las reservadas a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros: radio y televisión, --- transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales, -- transportes aéreos y marítimos nacionales, explotación forestal, etc.

Las obligaciones limitativas se contraen a que, la participación extranjera en capital o administración no podrá sobrepasar los límites marcados por la segunda regla general ya señalada (76), excepto cuando la -

(75) Así lo ha resuelto la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en resolución particular al Consejo de Notarios del D. F. A. C., mediante oficio No. 103 del 20 de marzo de 1974.

(76) supra 87

Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, discrecionalmente aconseje la necesidad de aceptar un porcentaje mayor o menor (77).

Por último, las obligaciones condicionantes son de: solicitud de autorización, de información y de registro; se deberá solicitar autorización para invertir en una nueva empresa más del 49% del capital, más del 25% del capital en empresas establecidas, adquirir más del 49% de activos fijos en empresas ya funcionando, arrendar una empresa o sus activos esenciales de explotación, realizar inversiones que ameriten un tratamiento especial (78), adquirir la facultad de determinar el manejo de una empresa por inversionistas extranjeros, invertir en nuevos establecimientos, participar en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos y constituir fideicomisos en zonas prohibidas.

Las obligaciones de información serán: cuando se realice alguna de las actividades permitidas por la ley a los inversionistas extranjeros (79), instalación de maquiladoras en zonas fronterizas (80), aumento o variación de capital de una empresa, siempre y cuando se mantenga la -

(77) Considero que no sería legal disminuir el porcentaje permitido por la ley a causa de la opinión de un organismo de estudio como es la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

(78) Artículo 12 fracción II de la Ley

(79) Inversión en porcentajes menores a los permitidos

(80) Resolución General número 1 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en la que autoriza su instalación con el cien por ciento de inversión proveniente del extranjero.

relación y proporción de inversión extranjera permitida, inversión que efectúe un inmigrante, siempre que éste no se encuentre ligado a centros de decisión extranjeros.

De registro (81). - Personas físicas o morales extranjeras que realicen inversiones reguladas por la Ley, sociedades mexicanas en cuyo capital participen las personas a que se refiere el artículo segundo de la ley, los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por la ley, los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros o estén en garantía a favor de éstos y las Resoluciones que dicte la Comisión.

DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY.

El artículo tercero, cita la renuncia por parte de extranjeros a solicitar la protección de sus gobiernos cuando adquieran bienes en la República de cualquier naturaleza, lo que amplía el concepto constitucional de la renuncia del extranjero y de igual manera excede las disposiciones de la Ley Reglamentaria de la fracción I del artículo 27 constitucional (82), mismos que únicamente se refieren a bienes inmuebles y aguas.

(81) Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. -- D. O. 28 de diciembre de 1973.

(82) Diario Oficial del 21 de enero de 1926.

Según el artículo sexto, las inversiones efectuadas por inmigrantes, se equiparán a inversiones mexicanas, a menos que éstos se encuentren vinculados con centros de decisión exterior, sin mencionarse los medios que podrán ser utilizados a fin de comprobar la vinculación con el exterior, ni la forma como el inmigrante podrá demostrar su no vinculación.

Artículo 25. - Los títulos de capital pertenecientes a extranjeros, deberán siempre ser nominativos y cuando adquieran por algún motivo acciones al portador, por ese simple hecho, deberán volverse nominativos.

CREACION DEL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

Por medio del artículo 23 de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, se crea el Registro Nacional de Inversiones extranjeras que deberá ser dirigido por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Dicho Registro, dependió de la extinta Secretaría de Industria y Comercio y, ahora de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

El Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras fue decretado el 18 de diciembre de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del mismo año y entró en vigor al

día siguiente de su publicación (83).

El procedimiento de inscripción se consiste en el envío de la solicitud de registro para inscripción dentro del mes siguiente a la realización de actividad, o de la autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, deberá contener los datos que el Reglamento determine para cada caso presentándose en triplicado o en traducción oficial; recibida la solicitud, se analizará el cumplimiento de los requisitos establecidos y, cuando no se cumplan en su totalidad, se requerirá al solicitante para su cumplimiento dentro del término de un mes y, en caso de no hacerlo, se tendrá a la solicitud como no presentada. En caso de reunirse la totalidad de los requisitos necesarios, se procede a efectuar la inscripción en el Registro de la Sección que corresponda y una vez inscrita la operación o adquisición de los inversionistas extranjeros, se entregará constancia de ello a la persona autorizada, surtiendo sus efectos desde la fecha de presentación de la solicitud.

Los derechos por registro, están estipulados en el Decreto que establece la tarifa para el cobro de derechos relativos al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras del 18 de diciembre de 1973, publicado el 28 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación. El pago -

(83) Adicionado por decreto publicado en el D. O. el 23 de agosto de -- 1979.

de los mismos deberá efectuarse al presentar la solicitud, de lo contrario no se dará trámite a la misma.

El Registro, de acuerdo con el reglamento, está dividido en cinco secciones: I de personas físicas o morales extranjeras, II de sociedades mexicanas con inversionistas extranjeros, III de fideicomisos, IV de títulos representativos de capital y V de resoluciones dictadas por la Comisión. Este organismo, podrá negar, rectificar o cancelar una inscripción previa audiencia a la parte interesada y mediante resolución debidamente fundada y motivada, contra las resoluciones que se dicten, podrá solicitarse en el término de quince días la reconsideración ante el Director del Registro.

Toda inscripción podrá ser impugnada para su rectificación o cancelación por quién acredite interés legítimo mediante el recurso administrativo de inconformidad dentro de los quince días hábiles siguientes a los que el interesado haya tenido conocimiento de dicha inscripción, con ofrecimiento de pruebas, desahogo de las mismas y resolución definitiva.

Sanciones. - La Ley dispone tres tipos de sanciones a aquellos que contravengan sus normas, las que se pueden clasificar en civiles, administrativas y penales.

I. Civiles .- a) prohibición de pagar dividendos a las sociedades que no se hayan inscrito teniendo la obligación de hacerlo, ni se pagarán

a los títulos que deban estar registrados; ambas inscripciones podrán hacerse de oficio (84). Ahora bien, ésta puede no ser la única sanción por la falta de inscripción de sociedades o de títulos, pues en virtud de que tal actitud es contraria a las disposiciones de la ley, es nula y, por lo tanto los socios que hubieren recibido el pago de dividendos indebidamente, deberán devolverlos. También en virtud de que los gerentes generales y administradores son solidarios responsables en cuanto a sus obligaciones del cumplimiento de la ley y habiéndola incumplido al pagar dividendos, podrán ser multados hasta por la cantidad de cien mil pesos.

b) Nulidad. - Establecida por los artículos 8 párrafo final y 28 de la ley de referencia, esta sanción se aplicará a los actos realizados sin autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y aquellos que se efectúen en contravención a la ley; como podrá observarse, el ordenamiento no hace referencia a la clase de nulidad de que se trata de-ja, en mi concepto, a la autoridad en todo caso, la calificación de las nulidades que deban declararse y en consecuencia, al interesado en estado de indefensión.

c) Responsabilidad solidaria, para administradores, gerentes, comisarios y órganos de vigilancia que omitan el cumplimiento de la --

(84) Artículo 27 de la Ley.

ley (85).

II. Administrativas. a) Multas, aquellas que establecen los artículos 28, 29 y 31 para los infractores de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera que no registren los actos u operaciones a los que están obligados, responsables solidarios del cumplimiento de la ley y simuladores respectivamente.

b) Pérdida de cargos públicos a los Notarios y Corredores que autoricen documentos en contravención a la ley, quienes perderán sus patentes y los registradores cuando inscriban actos no autorizados, perderán su cargo. (86).

III. Penales. Sanción hasta de 9 años de prisión y multa hasta de cincuenta mil pesos a quién simule actos en beneficio de los sujetos obligados por la ley (87). El sujeto activo del delito será la persona física particular o funcionario, nacional o inmigrante que simule el acto, siendo coautor del delito, el extranjero que se hubiere beneficiado; el delito consiste en una conducta simulada, entendiéndose por ésta la falsa declaración de posición o actuación, tendiente a beneficiar a un extranjero en sectores limitados o restringidos para él.

- (85) Artículo 29 de la Ley
- (86) Ibid. Artículo 30
- (87) Ibid. Artículo 31

CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

Por medio del artículo 11 de la Ley, el Poder Legislativo crea una Comisión Intersecretarial bajo el nombre de Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, el citado numeral, menciona a los integrantes de la Comisión, las personas físicas que ocupen el cargo de Secretarios de Estado, en la inteligencia de que, los suplentes de dichos titulares serán aquellas personas físicas designadas por los Secretarios y que ocupen el cargo de Subsecretarios del ramo, lo anterior se debe a dos razones:

a) La inversión extranjera en México es considerada por la ley y el gobierno en general de tal manera importante que es necesario sea atendida en forma minuciosa y en la que se tome en consideración la situación económica del país en forma global, siendo los Secretarios de Estado que acuerden en la Comisión (88) quienes conozcan, por su cargo, las necesidades de inversión en cada ramo y por contar además, con poder de decisión en su área.

b) Los Secretarios de Estado acuerdan directamente con el Presidente de la República, esto significa que al ser sus colaboradores más cercanos conocen de una manera veraz y efectiva, los problemas de desarrollo y políticas específicas de inversión que tenga el gobierno.

(88) Denominado "gabinete económico"

Este órgano, se encuentra integrado por siete Secretarios de Estado: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio y Presidencia de la República. De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (89), las tres últimas Secretarías han sufrido reestructuraciones o desaparecido, por lo que actualmente intervienen como parte de la Comisión, los titulares de las Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial y Programación y Presupuesto, aunque la ley no ha sufrido modificaciones en su texto.

La Comisión, se auxilia de un Secretario Ejecutivo designado por el Presidente de la República, quién a su vez nombra al personal técnico y administrativo de ese organismo.

El objeto de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras es el de coordinar y organizar las diferentes dependencias del Ejecutivo en lo que a inversiones extranjeras se refiere, al efecto de que sus decisiones sean coordinadas entre sí (90), resolviendo las solicitudes de inversión que se le presenten

De acuerdo con las declaraciones del Licenciado Campillo Sáenz, la Comisión "... no va a tener ni personalidad jurídica ni patrimonio -

(89) Diario oficial del 29 de diciembre de 1976

(90) Artículo 12 fracción V y VII de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera.

propios, va a ser fundamentalmente una Comisión consultiva, dotada de facultad de resolución, pero que se expresará a través de las Secretarías y Departamentos de Estado ..." (91).

En cuanto a su funcionamiento, se señala que la Comisión deberá sesionar cuando menos una vez al mes y deberá presidir cada reunión, el titular de la Secretaría en el orden en que se encuentran nombrados por la ley, y en su ausencia, por el titular que le siga, como podrá observarse, el sistema de reunión es muy parecido al de la Comisión creada por Acuerdo del 29 de mayo de 1947 y al igual que ésta última, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, carece de un reglamento interno que regule su funcionamiento y establezca los lineamientos conforme a los cuales se puedan determinar cuestiones como convocatorias, quorum para sesionar y sistema de votación y empates.

Procedimiento de solicitud de autorización para inversión extranjera. (92) . - La solicitud de autorización por el o los inversionistas extranjeros deberá ser dirigida a la Secretaría de Estado que corresponda, de acuerdo con la industria de que se trate, por conducto del Secretario Ejecutivo de la Comisión (93); resolviendo primeramente la Comisión sobre la procedencia o improcedencia de la inversión en el país. (94)

(91) Diario de Debates de la Cámara de Senadores XLVIII Legislatura Tomo III nos. 2, 3 y 4 del 1, 2 y 29 de diciembre de 1972 pag. 9y12

(92) Artículo 8 de la Ley

(93) Ibid. Artículo 8 y 15

(94) Artículo 12 y 13 de la Ley

La resolución dictada por ese órgano colegiado, será turnada a la Secretaría o Departamento de Estado que corresponda quién admitirá o negará la inversión solicitada, con apego a la resolución dictada por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (95). Al respecto, la ley no menciona que las resoluciones que dicte la Comisión, no puedan ser revisadas por la Secretaría que en definitiva dicte la autorización al inversionista; tampoco se establece que las resoluciones generales de la Comisión, sean de observancia obligatoria, tanto para los particulares inversionistas como para las autoridades que se encargan directamente de aplicar la ley. Por último, cabe aclarar, que no hay procedimiento alguno que se pudiera utilizar por parte del gobernado, para solicitar la revisión o reconsideración de la decisión definitiva que le niegue la posibilidad de invertir en el país.

Respecto a las facultades que tiene la Comisión, se enumeran principalmente en el artículo 12 de la Ley que la crea, y que son las siguientes:

1. Resolver, en ausencia de disposición legal específica, sobre el aumento o disminución del porcentaje en que pueda participar la inversión extranjera, lo que presupone la aplicación de regla general de aceptación del 49% de capital extranjero como máximo de inversión permitida

(95) Artículo 8 de la Ley.

y que, la resolución de disminución de porcentajes, solamente se dará cuando la inversión sobrepase lo permitido por la legislación y al solicitarse la autorización, la Comisión fije condiciones de recepción con menor participación extranjera, o bien, cuando surja una nueva ley que especifique un porcentaje menor de inversión.

2. Fijar las condiciones mediante las cuales se recibirá la inversión, lo que significa la posibilidad de negociación entre la Comisión y el inversionista extranjero mejorando por parte de éste últimas en cuanto a beneficios para el país si lo considera oportuno. Esta facultad implica la atención de caso por caso en cada solicitud de inversión.

3. Resolver los porcentajes y fijar condiciones de las inversiones que ameriten un tratamiento especial, omitiéndose mencionar los casos en que se considerará que una inversión amerite tratamiento especial, lo que deja en total estado de indefensión al inversionista, siendo necesario regular tal disposición en el sentido que ameritará tratamiento especial aquella inversión que sobrepase límites permitidos o bien cuando el particular solicite ser tratado de manera especial en su beneficio.

4. Resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas, a mi juicio, siempre y cuando la inversión exceda del 49% de activos fijos o del 25% del capital; en empresas -

por establecerse, cuando sobrepase el 49% del capital, según el artículo 5 de la Ley en cuestión. Por lo que hace a la autorización de nuevos establecimientos, no se menciona si tal actividad es considerada como inversión en una nueva empresa (49% de capital permitido), en una empresa ya establecida (25% del capital), o unicamente se trate de la destinación de capital extranjero autorizado para una empresa que abra con el mismo, un nuevo local; pretendiendo aclarar lo no previsto por la ley, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras dictó en su sesión 29 la Resolución General número 8 el 2 de octubre de 1975 en la que considera que: para abrir nuevos establecimientos expresamente la ley señala obligación de solicitar autorización, lo que no es exacto puesto que podrá ser la simple destinación del capital extranjero permitido o aumento de capital social en una empresa ~~conservando~~ conservando los porcentajes autorizados para extranjeros, también cita que las ampliaciones y reinversiones se encuentran reguladas por la ley, afirmación imprecisa puesto que las reinversiones no son observadas por este ordenamiento y el regular las ampliaciones equivaldría a controlar el manejo interno de una empresa por parte de la Comisión limitando drásticamente su libertad de trabajo y comercio.

Por último la Resolución General 8 de la Comisión señala que tales autorizaciones son necesarias para canalizar las ampliaciones o reinversiones de empresas en regiones y campos de actividad urgentes

de satisfactores para el desarrollo nacional, lo que no podrá llevarse a cabo si la legislación de la materia no lo considera como es el caso, pues si a una empresa se le autoriza un porcentaje mayoritario de inversión - extranjera cuyo objeto sea el establecimiento de localidades en donde se comercien ciertos bienes y se presten determinados servicios (Kentucky - Friend Chicken), no podrá obligársele a ubicarlos en las zonas o regiones que la Comisión decida cuando a la empresa no le resulte beneficiosa la desconcentración aún con facilidades tributarias, si ésto no se convino al autorizarse dicha inversión mayoritaria.

Define la Comisión como nuevo establecimiento, la unidad técnica o local físicamente independiente, diferente o distinto de los existentes, ya sea fábrica, local, planta, taller, oficina administrativa, almacén o bodega, sea o no propiedad del inversionista, excepcionando de autorización - las oficinas administrativas que no constituyan la manera principal de desarrollo de la empresa, pero obligándose a notificar al Secretario Ejecutivo de la Comisión para que éste determine si se requiere o no autorización.

5. Resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de actividad económica, no existiendo definición dentro de la Ley lo que el concepto abarca y solo la Comisión en su Resolución General 16 (96), expresa lo que deberá entender

(96) Tomada en la sesión 49 del 21 de julio de 1977 publicada en el D. O. el 6 de septiembre del mismo año.

se por nuevo campo de actividad económica; toda actividad diferente a la que la empresa o unidad económica establecida, haya efectivamente realizado a partir de que adquirió el carácter de inversionista extranjero.

6.- Resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México en nueva línea de productos, al igual que en el caso anterior, no se define el concepto de nuevas líneas de productos, por lo que la Comisión en su Resolución 16 la interpreta como todo producto - o productos diferentes a los que una empresa o unidad económica establecidas haya efectivamente elaborado.

Obligaciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. - Será órgano de consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras para todas las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, etc. (97), establecerá criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia (98), coordinará la acción de las dependencias del Ejecutivo para el cumplimiento de sus atribuciones (99), someterá a consideración del Presidente de la República proyectos legislativos y reglamentarios de inversiones extranjeras y tendrá además las facultades que la Ley le otorgue (100), entre las que se encuentran las - de resolución de porcentajes de inversión y la autorización de los actos

-
- (97) Artículo 12 fracción V de la Ley
(98) lbd. fracción VI
(99) lbd. fracción VII
(100) lbd. fracción IX

por medio de los cuales, la administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros o tengan éstos por cualquier título la facultad de determinar el manejo de una empresa. Respecto a ésta última actividad de la inversión extranjera, la Ley no señala como puede comprobarse la facultad de determinar el manejo de la empresa, y tampoco hasta la fecha, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras ha definido el concepto, que a mi juicio podría ser la influencia controladora sobre la administración o la política de una empresa (101), y la posesión directa o indirecta de poder dirigir o encauzar la dirección o administración de las políticas de una persona ya sea ésta física o moral.

La posibilidad de control se encuentra igualmente prohibida por la Ley, considerándose entonces que un inversionista extranjero con capital minoritario en una empresa mexicana que tiene influencia en ella por otro conducto (102), estaría en posibilidades de tener la facultad de determinar su manejo y dirigir sus políticas de acuerdo con la presión que ejerza, conservando un poder latente sobre la empresa, mismo que aún sin haber sido ejercido, requiere autorización.

La Comisión también goza de otras facultades discrecionales tales como otorgar el derecho de preferencia a inversionistas mexicanos

(101) Definición que sostiene la Comisión Nacional de Valores de los Estados Unidos de Norteamérica.

(102) Como podría ser la asesoría y asistencia técnica, arrendamiento de maquinaria, etc.

por un plazo de 90 días prorrogables, tomando las medidas que estime -- convenientes para promover la adquisición de capital y activos fijos por -- mexicanos (103), ordenar la nominatividad de las acciones, aprobar la adquisición de títulos al portador por extranjeros, así como dictar criterios generales de actuación y consultar la opinión de organismos públicos e -- instituciones privadas para el mejor ejercicio de sus atribuciones.

El cargo de Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de -- Inversiones Extranjeras, señalado por el artículo 11 de la Ley, tiene varias facultades, entre las que se encuentran: representar a la Comisión y ejecutar sus resoluciones (104), realizar los estudios que le sean encomendados, fijar las normas administrativas de organización y funcionamiento interno, formular el presupuesto anual y rendir informe de actividades. -- De acuerdo con la Ley, corresponde al Secretario Ejecutivo de la Comi--sión, el tramitar las solicitudes de autorización de inversión y dirigir el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Respecto a las facultades y atribuciones que le señale la Comi--sión al Secretario Ejecutivo de la misma (105), éstas no podrán ser dele--gatorias de las concedidas por la Ley a la Comisión, pues se consideran conferidas a ésta por el carácter estrictamente personal de quienes la in

- (103) No se especifica el procedimiento para promover las adquisiciones por mexicanos.
- (104) Cabría cuestionar que sería ejecutar las resoluciones de la Comisión, ya que ésta desde su planeación es un órgano de consulta
- (105) Artículo 14 de la Ley.

tegran.

El artículo 13 de la Ley, determina cuales son los criterios para determinar la conveniencia de autorizar o no la inversión extranjera en el país, en consecuencia, considero que la Comisión no podrá dictar resolución negativa cuando se reúnan las características de aceptación -- señaladas en este precepto por parte del solicitante de autorización, pues la facultad discrecional de decidir y opinar, no puede ser aplicada en -- forma irrestricta o arbitraria (106).

Así pues, las características de la inversión extranjera para ser aprobada, serán: ser complementaria de la nacional, es decir, que continúe con las líneas de desarrollo de la industria y comercio mexicanos; no desplazar empresas nacionales que estén operando satisfactoriamente ni dirigirse a campos adecuadamente cubierto por ellas, con lo -- que se evita la competencia desleal de las grandes corporaciones internacionales en mercados que satisfacen las necesidades internas del país con empresas mexicanas e impidiendo igualmente una sobreproducción -- que extralimite las fronteras adquisitivas del consumidor local; provocar efectos positivos sobre la balanza de pagos y en particular incrementar las exportaciones, lo que debe manejarse con cuidado ya que el inversio-

(106) Jurisprudencia. Segunda Sala Facultades Discrecionales. 1957 Informe de 1959 Toca 86 pag. 31.

nista extranjero puede utilizar mano de obra y materia prima a bajo costo, exportando a precios mínimos sus productos para ser revendidos en otros mercados por alguna filial a mayor precio, convirtiéndose la empresa que funciona en el país, en una maquiladora en el interior de la República, lo que aunado a la salida de divisas por pago de regalías y transferencia de tecnología entre filiales, descapitaliza al país no causando -- los efectos positivos esperados en la balanza de pagos; efectos benéficos sobre el empleo, atendiendo el nivel que genere y la remuneración de la mano de obra, esto es importante debido al incremento acelerado del desempleo en el país, siendo la oferta de trabajo un elemento indispensable para autorizar una inversión, sin embargo, deberá cuidarse que exista personal mexicano capaz de ocupar los cargos, evitando así la contratación de extranjeros y que la creación de empleos no sea únicamente la reubicación de empleados provenientes de empresas desplazadas por la corporación extranjera.; capacitación y ocupación técnica de personal mexicano, requiriéndose que su cumplimiento sea verificado al funcionar ya la empresa; incorporación de insumos y componentes nacionales en la elaboración de sus productos, que en mi criterio deberá exigirse en un -- 50% cuando menos, para mantener equilibrados los beneficios de ambas partes; la medida en que financien sus operaciones con recursos del exterior, cuidando que este financiamiento no se utilice como medio para la salida de divisas, por concepto de pagos al exterior; la diversifica-- ción de las fuentes de inversión impulsando la integración regional y -

subregional en el área latinoamericana, se funda en la idea de diversificar las fuentes de inversión con la finalidad de evitar dependencia económica con un solo país (107); contribución al desenvolvimiento de las zonas de menor desarrollo económico relativo, no se menciona la distribución regional que deberá considerarse por la Comisión, ni el organismo que deba determinarlas, lo que considero que puede ser en función a dos publicaciones oficiales que mencionan la regionalización de zonas en desarrollo: a) Decreto que declara de utilidad nacional el establecimiento y ampliación de las empresas que el mismo se refiere, de 23 de noviembre de 1971 (108) basado en el impulso del desarrollo regional, el trabajo y el nivel de vida de la población, tendiente a fomentar las exportaciones y -- continuar con la política de sustitución de importaciones, señalando en decreto posterior del 19 de julio de 1972 (109), las tres zonas económicas principales y declarando susceptibles de desarrollo 2 de ellas. b) Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982-1990 que establece otras zonas de desarrollo (110).

- (107) Como sucede, en nuestro caso, con los Estados Unidos de Norteamérica, con quién celebramos la mayoría de nuestras transacciones comerciales.
- (108) Diario Oficial del 25 de noviembre de 1971
- (109) Decreto que declara de utilidad nacional el establecimiento y ampliación a que el mismo se refiere, Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1972.
- (110) Ver Anexos 1 y 2 del presente capítulo. Apéndice.

Otros criterios que determina la Ley para considerar conveniente la inversión extranjera en el país, es el que ésta no ocupe posiciones monopolísticas en el mercado nacional, situación difícil de comprobar dados los mecanismos que utilizan las grandes corporaciones por la diversificación de sus filiales y composición de capital, agregándose a lo anterior, las imprecisiones en nuestra legislación, respecto a los monopolios, que hacen difícil su observancia. La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha definido lo que deberá entenderse por monopolio: - "El aprovechamiento exclusivo de una industria o comercio, bien provenga de algún privilegio o de otra causa cualquiera y que evite la libre competencia en el comercio (111); estructura del capital en la rama de actividad económica de que se trate, cuestión intimamente ligada a la sectorización por regiones de la industria en el país y al desarrollo de la misma conforme a la evolución económica de México; aporte tecnológico y su contribución a la investigación y desarrollo de la tecnología en el país que debe estar coordinado con el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, para que la que se ofrezca por el inversionista extranjero a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, se encuentre dentro de los límites y condiciones permitidos por la legislación específica --- (112), debiéndose aplicar la posibilidad de exigir o proponer la adecua-

(111) MONOPOLIOS. Jurisprudencia No. 447 Quinta Epoca pag. 726 Vol. 25 Tercera Parte Apéndice 1917-1975.

(112) Ley sobre el control y registro de la Transferencia de Tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas D.O. 11 enero de 1982, en vigor a partir del 10 de febrero de 1982.

ción de la tecnología aportada por el inversionista al sistema de producción y consumo nacional; efectos positivos sobre el nivel de precios y calidad de la producción, lo que implica amplios conocimientos del sistema de producción y precios de nuestra economía, tanto por el inversionista extranjero que solicite la inversión y se apoye en este punto, como por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que lo analice; preservar los valores sociales y culturales del país, a efecto de que no se influya en la desnacionalización y aculturación de la población minando el arraigo de sus costumbres y adoptando otras totalmente diferentes a las creadas por el núcleo social nacional en función de otros sistemas de vida; importancia de la actividad de que se trate dentro de la economía nacional, que, de acuerdo a las consideraciones anteriores, serían: a) aquellas cuya producción y consumo sea básico para la población y que no exista producción nacional suficiente, b) las que promuevan la exportación de productos, c) las que produzcan bienes de capital para continuar y llevar a buen fin la política de sustitución de importaciones, d) las que diversifiquen su productividad en regiones económicas prioritarias de desarrollo y e) las que transfieran tecnología y conocimientos técnicos que sean aprovechados y asimilados en nuestra economía, sin excesivas cargas; identificación del inversionista extranjero con los intereses del país y su vinculación con centros de decisión económica del exterior, la primera situación es meramente subjetiva que solo con la actuación del inversionista extranjero, posterior al acto de inversión, podría determinar

se y en referencia a su vinculación con centros de decisión económica -- del exterior, solo podría ser comprobable cuando la empresa matriz -- fuese internacionalmente conocida y efectuara directamente la inversión en el país pues de lo contrario, se requeriría un banco de información -- muy completo respecto a las estructuras societarias de empresas extran geras, para encontrar la ingerencia de sus intereses en las inversiones -- que se pretendan realizar en una empresa mexicana; el último criterio -- se refiere a que, será aceptable la inversión extranjera que en general, coadyuve al logro de los objetivos y se apegue a la política de desarrollo nacional, lo que dependerá de la coordinación de los planes de inversión extranjera que se pretenda efectuar, con los planes de desarrollo que el país tenga, para que en función de ello, se considere beneficiosa la aportación de sus capitales en la medida en que coadyuve a dichos planes y -- políticas.

B) ANALISIS DE LA LEGISLACION COMPLEMENTARIA
DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICA
NA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

PROTECCION INTERNACIONAL A LA PROPIEDAD INDUSTRIAL

Convenio de Paris para la Protección de la Propiedad Industrial del 20 de marzo de 1883.

Es interesante destacar que, si bién el convenio a que se hace mención en este apartado es del siglo pasado, México lo ratificó total--- mente hasta su última revisión en 1967, siendo aprobado por el Senado el 11 de septiembre de 1975 (113), y promulgado el 29 de abril de 1976 (114).

Este Convenio, a partir de su firma original, ha tenido varias revisiones: el 14 de diciembre de 1900 en Bruselas; el 2 de junio de 1911 en Washington; el 6 de noviembre de 1925, en la Haya; el 2 de junio de -- 1934, en Londres; el 31 de octubre de 1958 en Lisboa; y por último, el 14 de julio de 1967, en Estocolmo.

Antes de su ratificación general, México habfa aprobado ya algunos convenios accesorios:

-Decreto que aprobó el Arreglo de Lisboa (1958), relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional (115), depositándose el instrumento de adhesión ante el gobierno de la -- Confederación Suiza, el 21 de febrero de 1964.

Este Arreglo, define lo que deberá considerarse como Denomini

-
- (113) Diario Oficial de la Federación 5 de marzo de 1976
(114) Diario Oficial de la Federación 27 de julio de 1976
(115) Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1962.

nación de Origen: "denominación geográfica de un país, de una región o de una localidad que sirva para designar un producto originario del mismo, y cuya calidad y características, se deban exclusivamente al medio geográfico"; el concepto, ha servido de base para incluir la figura en la Ley de Patentes y Marcas de 1976.

En general, el documento establece el aseguramiento de protección contra toda usurpación o imitación de un producto originario, así como la formación de una Oficina Internacional de Registro de Denominaciones de Origen.

-Convenio que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, firmado en Estocolmo el 14 de julio de 1967 (116) y ratificado por México el 22 de enero de 1975.

El fin del Convenio, es estimular la actividad creadora del hombre, promoviendo en todo el mundo la protección de la propiedad intelectual; crea un órgano internacional con sede en Ginebra que registra la información de protección de los estados firmantes.

El Convenio de París tiene como principales características, el mencionar dentro de sus finalidades, además de los convenios y contra

(116) Diario Oficial de la Federación del 21 de enero de 1975.

tos sujetos a protección (marcas, patentes, modelos, etc), la represión a la competencia desleal.

Establece también el derecho de prioridad en el depósito y registro de patentes de invención para los nacionales de los países firmantes, comprometiéndose a otorgarla aún cuando la legislación nacional, - restrinja la industria de que se trate (117).

Los sistemas que observa para la represión de la competencia desleal (118), son entre otras el embargo de productos al importarse, - cuando éstos lleven ilícitamente una marca de fábrica o nombre comercial, establecer los recursos legales apropiados para proceder judicialmente o ante las autoridades administrativas y cada país se compromete a establecer también un servicio especial de propiedad industrial y -- una oficina de control para la comunicación al público. En nuestro país la Dirección General de Registro de Invenciones y Marcas, dependiente de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

PROTECCION NACIONAL A LA INDUSTRIA MEXICANA

Se han promulgado varios decretos, declarando obligatorio el uso de marcas y determinados productos como son: medias de nylon y -

-
- (117) Compromiso que en México ha respetado la Ley de Invenciones y Marcas.
- (118) Define la Competencia Desleal como: Todo acto de competencia contrario a los usos honestos en materia industrial y comercial

otras fibras (119), artículos fabricados total o parcialmente con piel --- (120), prendas de vestir (121) y plata labrada (122), basándose estos decretos, en el amplio desarrollo y considerable consumo de esas industrias, la existencia de un comercio irregular de las mismas motivada por el desconocimiento de la procedencia del producto, provocando con ello perjuicios a los productores, consumidores y en general a la economía nacional.

LEYES NACIONALES PROTECTORAS DE LA INDUSTRIA MEXICANA.

1. - LEY QUE CREA EL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA (123).

Organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, asesor y auxiliar del Ejecutivo Federal en materia de Ciencia y Tecnología, sus funciones principales en lo que a esta tesis se refiere, son: como órgano de consulta para la autorización de inversiones en proyectos de investigación, importación de tecnología, pago de regalías, etc., proponer la constitución de empresas que empleen

-
- | | |
|-------|------------------------------|
| (119) | D.O. 24 de mayo de 1949 |
| (120) | D.O. 4 de octubre de 1942 |
| (121) | D.O. 21 de octubre de 1952 |
| (122) | D.O. 29 de noviembre de 1952 |
| (123) | D.O. 29 de noviembre de 1970 |

tecnología nacionales para la producción de bienes y servicios, tener conocimiento de las investigaciones realizadas por extranjeros en México y captar y jerarquizar las necesidades de ciencia y tecnología.

EL CONACYT, se rige por una Junta Directiva, integrada por 12 miembros, 8 permanentes; Secretario de Educación Pública que lo --
preside, Patrimonio y Fomento Industrial, el Vice-presidente, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Salubridad y Asis-
tencia, el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Direc-
tor General del Instituto Politécnico Nacional y el Director General del Con-
sejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Los 4 miembros temporales por --
dos años son: Dos Rectores de Universidades de los Estados, un titular de
un organismo público descentralizado o empresa de participación estatal,
y un representante del sector privado.

LEY SOBRE EL CONTROL Y EL REGISTRO DE TRANSFEREN-
CIA DE TECNOLOGIA Y EL USO Y EXPLOTACION DE PATEN-
TES Y MARCAS (124).

La Ley que se cita, menciona los actos, convenios, contratos
y las modificaciones de éstos que deben inscribirse, como en la cesión,
la concesión del uso o autorización de explotación de marcas, patentes, -
modelos y nombres comerciales. Trasmisión de conocimientos técnicos
o su asistencia de cualquier forma que se preste etc.

Los sujetos obligados a solicitar de estos convenios la inscripción, son los que sean parte en los mismos o sus beneficiarios, personas físicas o morales mexicanas, públicas o privadas, extranjeros residentes en México, agencias o sucursales que residan en el país y, además, señala la Ley a los extranjeros que no residan en el país a quienes, en mi concepto no podrá obligárseles dado el ámbito territorial de nuestra legislación. Son contrarios al interés nacional, los convenios que se refieran a tecnología disponible en el país, constituyan un injustificado y excesivo gravámen para el nacional, permita al proveedor regular o intervenir directa o indirectamente en la administración del adquirente (facultad de determinar el manejo de una empresa), al imponerle obligaciones de adquisición, venta, representación, utilización de personal extranjero, o bien, limitaciones a la investigación, exportación, producción o uso de otra tecnología.

Si un convenio contiene alguna de las limitaciones antes citadas, podrá otorgarse la autorización de inscripción, a juicio de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, si es de particular interés para el país.

La Ley anterior sobre el Registro de Transferencia de Tecnología y uso de Patentes y Marcas del 30 de diciembre de 1972, fué objeto de criterios generales que en la Ley actual ya se incluyen; éstos tienen relevancia porque reúnen similares características con las Resolu-

ciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, respecto a la aplicación de la Ley, sin embargo, los criterios dictados por la Secretaría de Industria y Comercio, señalan expresamente que solo deberán utilizarse como referencia, en tanto que las Resoluciones Generales, omiten especificar su alcance y, dado que se tratan ambas legislaciones de un plan integral que lleva a una misma política industrial y comercial, -- considero que también las Resoluciones de la Comisión deben tener el carácter de criterio de referencia.

Por último, el artículo 11 de la Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y uso y explotación de Patentes y Marcas, menciona ya la sanción de "nulidad", omitiendo al igual que lo hace la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, el mencionar la autoridad que decrete esa nulidad, la calificación de la misma y los casos específicos de retrotracción de sus efectos.

LEY DE INVENCIONES Y MARCAS DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1975 (125).

Este ordenamiento tiene como base fundamental el Convenio de París ratificado por México y reglamenta propiamente su contenido para

(125) D. O. del 10 de febrero de 1976, en vigor a partir del 11 de febrero del mismo año.

aplicarse en nuestro país, refiriéndose a patentes de invención y de mejora por las que se protege la invención pero con la obligación de explotarla en cierto tiempo (126) o bien darla en explotación a terceras personas (127), reglamentándose la licencia obligatoria(128); certificados de invención que dan derecho al inventor a recibir regalías durante 10 años, de cada interesado que explote su invento (129); dibujos y modelos industriales así como las marcas de productos y servicios que, al registrarse, dan al titular el derecho de uso exclusivo por 5 años (130), la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, puede obligar al uso o registro de marcas de cualquier producto, o prohibir el uso de las mismas, atendiendo a razones de interés público.

Respecto a la vinculación de marcas de origen extranjero, la titularidad de la marca corresponde a la persona física o moral extranjera que la explote en el país y que se destine a amparar artículos fabricados y producidos en territorio nacional, mismas que deberán usarse vinculadas a una marca originariamente registrada en México. Según es-

(126) De 3 a 4 años

(127) Licencia de explotación por un máximo de 10 años, debe ser aprobada por el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología

(128) Cuando no es explotada la patente en el plazo permitido

(129) El procedimiento de autorizaciones a que se refiere la Ley, se detallan en el Reglamento de la Ley de Invenciones y Marcas D. O. 20 de febrero de 1981.

(130) En las marcas puede renovarse el derecho de uso de las mismas indefinidamente por plazos de 5 años.

ta Ley, los futuros contratos de utilización de marcas extranjeras por un licenciatario en México, deben obligarse a la vinculación con una marca mexicana, si no se obligan, el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología negará su registro; la Ley otorgó un plazo de un año para la vinculación de marcas a partir de la fecha del contrato o de la utilización de la marca, prorrogable por otro año por causas justificadas, a juicio de la autoridad. Respecto al plazo concedido, cabe aclarar y hacer notar la incongruencia de la norma jurídica con la realidad económica del país, ya que a la fecha no ha sido posible obligar a tal vinculación, dictándose reformas y nuevas prórrogas, entre las que destacan: a) Reglamento de la Ley de Invenciones y Marcas en materia de Transferencia de Tecnología y vinculación de marcas (131), que establece que cuando se conceda el uso oneroso o gratuito de una marca originariamente registrada en México o de una marca de origen extranjero, cuyo titular sea una persona física o moral extranjera o una empresa mexicana en la que participe mayoritariamente capital extranjero, o en la que los extranjeros téngan por cualquier título la facultad de determinar el manejo de la empresa, deberá vincularse a una marca originariamente registrada en México, de la que sea titular el licenciatario. Se exceptúa de vinculación obligatoria a las empresas maquiladoras considerándose vinculadas varias marcas extranjeras, cuando el titular las una con una sola mexicana.

(131) D.O. del 14 de octubre de 1976

b) Decreto por el que se otorga ampliación, por un año más del -
plazo de dos a que se refiere el artículo doce transitorio de la Ley de In-
venciones y Marcas (132). Considera el Ejecutivo en este Decreto, que -
la disposición de vinculación no ha podido cumplirse por razones técnicas
y económicas y que, de no concederse la ampliación, traería la consecuen-
cia que la industria nacional se vería seriamente afectada, motivando un
severo trastorno económico al país.

Denominación de Origen, es la declaración de protección de la --
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial a petición de la parte que
demuestre interés jurídico, y el titular de éstos es el Gobierno de los Es-
tados Unidos Mexicanos, quién podrá solicitar la protección internacio--
nal a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (133), los avisos -
y nombres comerciales, son protegidos, los primeros durante 5 años úni-
camente y los segundos con renovaciones indefinidas de 5 años.

La Ley de Invencciones y Marcas, determina lo que ella misma --
llama "nulidad administrativa" (134), dictada por la Secretaría de Patri-
monio y Fomento Industrial de oficio, a petición de parte interesada o del
Ministerio Público Federal, cuando tenga algún interés la Federación.

(132) Diario Oficial del 6 de febrero de 1978

(133) El interesado en una Denominación de Origen podrá ser beneficia-
do por 5 años, renovables indefinidamente.

(134) Artículo 151.

El artículo 147 de la Ley, establece que el registro de una marca es nulo en determinados casos, como son: el haberse otorgado el registro en contravención a la ley; que sea idéntica en grado de confusión con otra marca; que tenga indicaciones falsas, etc.

Aún cuando, se precisa la autoridad que deberá declarar la nulidad, y establece plazos para ejercer la "acción", mencionando las causas específicas que motivarán tal sanción, no califica la nulidad ni cita las consecuencias que podrán producirse, pues existen casos en que no es imputable al particular la circunstancia que se sanciona, como es el hecho de que se hubiere otorgado el registro de una marca en grado de confusión.

Así mismo, el ordenamiento que se cita, establece como infracciones administrativas: las violaciones a las disposiciones de la ley y la competencia desleal, pasando a enumerar enunciativamente, en siete fracciones algunos comportamientos que podrán considerarse como infracciones administrativas, de las cuales, en su mayoría son también consideradas como causa de nulidad por el artículo 147.

Ahora bien, las sanciones que se establecen para las infracciones administrativas (135), menciona las multas, las clausuras temporales y definitivas, el arresto, etc., pero no menciona la nulidad

(135) Artículo 225.

La ley también considera que las prácticas de competencia desleal, por su importancia, son de estimarse como comisión de delito (136), fabricar o elaborar productos amparados por una patente sin consentimiento del titular, usar marcas sin consentimiento, etc., pero tampoco se dá la sanción de nulidad.

No podemos pues, afirmar que la sanción de nulidad esté claramente planteada en los ordenamientos estudiados, pues el primero de ellos, la Ley sobre el control y registro de la Transferencia de Tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas, no establece quién debe decretar la nulidad, absteniéndose de señalar los casos específicos de aplicación; la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, tampoco menciona la autoridad que tiene a su cargo decretarla y, aunque sí lo hace la Ley de Invenciones y Marcas, ésta describe los casos de nulidad en un artículo y posteriormente las describe como infracciones administrativas que no tienen esa sanción, por lo que en todo caso, sería aplicable lo más beneficioso al particular.

En lo particular, estoy de acuerdo en que la autoridad administrativa determine y establezca sanciones por incumplimiento, también que tenga facultades para autorizar o negar registros, etc., pero no en que ella misma decrete la nulidad de un acto, que compete la autoridad jurisdiccional.

En virtud de que el análisis más profundo de este problema sería materia de otra investigación, únicamente me permito transcribir la siguiente Jurisprudencia establecida por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

""NULIDAD. NO EXISTE DE PLENO DERECHO, DEBE SER DECRETADA POR LA AUTORIDAD JUDICIAL. -- Si no hay disposiciones expresas en las leyes y para los casos que ellas comprendan, nuestra legislación no autoriza a que se reconozca la existencia de nulidades de pleno derecho, sino que las nulidades deben ser declaradas por la autoridad judicial, en todos los casos y previo el procedimiento formal correspondiente"" (137).

C) EVALUACION DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS CON EL CONTROL DE LA INVERCION EXTRANJERA EN LOS AÑOS DE VIGENCIA DE LA LEY.

La Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio -- (ahora Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial), mismo que estaría a cargo de un Director, que será nombrado no en el orden jerárquico usual (138), sino que, al ser también Secretario Ejecutivo de la Comisión

(137) Jurisprudencia 252. Quinta Epoca. Volúmen Tercera Sala. Cuarta Parte. Pág. 788

(138) Por el Secretario de Estado respectivo.

Nacional de Inversiones Extranjeras, es nombrado directamente por el Presidente de la República.

Al entrar en vigor la ley en 1973, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (139) en vigor, no mencionaba como atribución de la Secretaría de Industria y Comercio, el llevar el registro de las inversiones extranjeras en el país, únicamente tenía algunas facultades respecto a la protección y fomento de la industria nacional y propiedad industrial (140), pero sin guardar relación con las inversiones extranjeras.

La citada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, no fue modificada para incluir la atribución respectiva a la Secretaría de Industria y Comercio, aún cuando ésta última, al publicar su reglamento interior (141), en 1973, en su artículo segundo, creó la Dirección General de Inversiones Extranjeras.

Hasta que entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976 (142), se concede a la naciente Secretaría de -- Patrimonio y Fomento Industrial, la Facultad de:

(139) Del 23 de diciembre de 1958

(140) Artículo 8 Fracción IX y XV de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado

(141) Diario Oficial del 17 de agosto de 1973

(142) Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976

"Intervenir en materia de propiedad industrial y regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología " (143).

Como puede observarse, se otorga la facultad de "regular" la inversión extranjera y no únicamente la de llevar el registro de las misma, como lo determina la ley de la materia, abarcando más que ésta. Sin embargo, de acuerdo con el artículo primero transitorio de la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala: "... se derogan las demás disposiciones legales que se opongan a lo establecido en la presente ley...", ¿podría significar que la ley que se comenta deroga las facultades otorgadas por la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras?.

¿otorga únicamente a la Secretaría de Patrimonio y Fomento --- Industrial, la facultad para autorizar o negar una inversión en sustitución de las otras Secretaría o Departamentos que corresponda?.

Me parece que la fracción XIX del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe interpretarse como la facultad que tiene la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial para el control registral de las inversiones extranjeras y no, propiamente la regulación de éstas. Apoyo mi dicho en el artículo 15 fracción XV del Re-

(143) Artículo 33 fracción XXX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

glamento Interior de dicha Secretaría de Estado, que indica la competencia de la Dirección General de Inversiones Extranjeras: "... vigilar, inspeccionar y verificar el cumplimiento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera...", esto significa que se dá a la Secretaría a través de esa Dirección, únicamente el carácter de inspector y vigilante del orden establecido en cuanto a inversiones extranjeras por otro órgano que la Ley menciona, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras a través de la Secretaría o Departamento de Estado correspondiente que emita la autorización respectiva.

La ejecución de la Ley y el reglamento del Registro Nacional de Inversiones extranjeras, ha tenido variaciones de la fecha de su puesta en vigor a nuestros días, como es el citado cambio de Secretaría de Estado al que ahora corresponde el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras y la creación de la Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, que se han mencionado en párrafos anteriores.

Actualmente, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras sesiona en la mayoría de las veces en el domicilio de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial aún cuando sus integrantes pueden variar el centro de reunión por cuestiones de seguridad. Las características de su funcionamiento en la práctica, son:

-Sesiona efectivamente una vez al mes cuando menos, las convocatorias de cada sesión mensual, se hacen de manera económica e informal, por el Secretario Ejecutivo de la Comisión con cada Secretario correspondiente quién confirma su asistencia y, posteriormente se gira notificación formal a todos ellos, comunicando el día y hora de reunión, los asuntos que dictamine la Comisión, deberán reunir los siguientes requisitos:

a) Que sean asuntos que afecten a la economía nacional y que, por su importancia, se eleven al conocimiento de la Comisión.

b) Que no se trate de solicitudes de inversión que la misma Comisión haya delegado al Secretario Ejecutivo, para su resolución directa.

c) Que se encuentre reunida la totalidad de la documentación informativa por parte del inversionista, los estudios económicos y técnicos del personal de la Dirección y un resumen de los mismos, para que se presente a su análisis.

d) Aún cuando no se sabe a ciencia cierta como se lleva a cabo la votación, por el carácter confidencial y político de la misma, se dice que son en primera instancia por unanimidad, omitiéndose la votación de las inversiones que correspondan al interés de una determinada Secretaría - llamada "cabeza de sector", si el titular de la misma no se encuentra presente, en cuyo caso se pospone dicha votación.

Cuando los presentes no se encuentren de acuerdo en la decisión, se toma ésta por mayoría, tomándose siempre en consideración lo que el "Secretario cabeza de sector" considere sobre el particular en cuanto a los beneficios potenciales que ofrezca el inversionista extranjero, a las prioridades económicas del momento y las políticas gubernamentales, fundándose en la fracción XVII del artículo 13 de la ley.

Existe la negociación de las condiciones de inversión con el inversionista extranjero a partir de los empleados encargados del análisis técnico hasta los integrantes de la Comisión, indicándole, mediante comunicados, las cuestiones y puntos específicos donde deberá mejorar su oferta de inversión a fin de que se resuelva en sentido favorable la misma.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, ha emitido con base en el artículo 12 fracción IV de la Ley, 16 Resoluciones Generales, denominadas "Criterios para la Aplicación de disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras " y que consisten en lo siguiente:

Excediéndose en sus atribuciones como órgano consultor (144), autoriza a las empresas maquiladoras para constituirse con un 100% de ca-

(144) Caracter que reconoce en la Resolución No. 10 Tomada en la sesión 29 del 21 de octubre de 1975. Resolución 11 "... La Comisión tendrá, además de la facultad de recomendar...".

pital extranjero sin necesidad de resolución previa y con la única obligación de informar al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras la --- transferencia (145), resolución en la que considero, deberá tomarse en cuenta la pretensión del Estado para evitar la dislocación social de la población en esas zonas, su desvinculación con el resto de la República, la excesiva dependencia externa hacia el empleo y el surgimiento de zonas -- marginadas, establece también, requisitos adicionales al inversionista -- extranjero, que la propia ley no señala, como es el autorizar nombramientos de administradores extranjeros, por parte de la Comisión (146), autorización de todo tipo de fideicomisos en los que de alguna manera existan - inversionistas extranjeros con derechos pecuniarios o de decisión, cuando la ley, únicamente limita a litorales y fronteras (147).

Prevee como nueva sanción, la clausura de establecimientos como consecuencia de nulidad de los actos realizados en contravención a la ley, autorizando a la Dirección General de Inversiones Extranjeras, a -- clausurar los establecimientos; esta Resolución no puede ser considerada

(145) Resolución I Tomada en las sesiones 2, 9, 10 y 30 del 7 de junio de 1973, 30 de enero y 27 de febrero de 1974 y 23 de octubre de -- 1975.

(146) Resolución General número 5 tomada en la sesión 8 del 4 de enero de 1974

(147) Resolución General número 9 tomada en la sesión del 29 de octubre de 1975.

como una declaratoria de nulidad, pues lo determina no una autoridad, si no un órgano de consulta y, aún siendo autoridad, en virtud de existir una resolución administrativa favorable al particular con anterioridad, debe decretarse su modificación por una autoridad jurisdiccional, así como la nulidad que señala (148). En mi concepto, es violatoria de garantías cualquier clausura que con fundamento en esta resolución se efectúe, sin que antes exista una declaratoria de nulidad en donde tenga el interesado oportunidad de ser oído y vencido, para que así se afecte su esfera jurídica y en donde se sentencie el cierre de su establecimiento.

Sin embargo, en otras resoluciones, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, amplía las facilidades de inversión que la Ley -- misma establece sustituyendo al legislador, al señalar que se autoriza la inscripción de acciones que se coticen en bolsa de valores sin previa autorización y la desinversión de las mismas por resolución posterior -- de la Comisión (149); igualmente, considera que no afecta a la economía del país la transmisión de activos o acciones entre inversionistas extranjeros pertenecientes al mismo grupo de interés permitiendo fusiones y absorciones que tienden indiscutiblemente a la monopolización del mercado y al beneficio fiscal que les reporte, esto, en contraposición a lo establecido por la ley.

(148) Véase artículo 94 del Código Fiscal de la Federación y Jurisprudencia 1086 Quinta Epoca.

(149) Resolución 10 tomada en la sesión 29 del 2 de octubre de 1975.

También en otra Resolución General (150), la Comisión autoriza a la adquisición de pequeños lotes de acciones que no excedan el 33% del capital social de la empresa emisora, aumentando el porcentaje de inversión permitido por la legislación del 25% y permitiendo la reinversión de capital y utilidades al aprobar la relocalización de nuevos establecimientos en un 20% de superficie, personal y activos y en un 40% en establecimientos industriales en zonas de menor desarrollo económico.

Respecto al Secretario Ejecutivo de la Comisión, se le otorgan mayores facultades que la Ley señala y generalmente se sustituye a las resoluciones de la Comisión, ejemplo de ello, es la atribución conferida de resolver la adquisición de acciones al portador en bolsa de valores (151), -- función que expresamente se atribuye al órgano colegiado por la Ley, también se le faculta para aprobar los nombramientos de administradores extranjeros (152), para resolver solicitudes de inversión entre extranjeros -- (153), para ordenar la disminución, a su juicio, de capital adquirido por inversionistas extranjeros en Bolsa de Valores (154), para ordenar la clau

-
- (150) Número 14 tomada en la sesión 48 del 23 de junio de 1977
 - (151) Resolución General número 3 tomada en la sesión 5 del 26 de septiembre de 1973
 - (152) Resolución General número 5
 - (153) Resolución General número 6 tomada en la sesión 20 del 19 de diciembre de 1974
 - (154) Resolución General número 10

sura de establecimientos (155), revalidar actos realizados por inversionistas extranjeros en contravención de la Ley y convalidar omisiones de solicitud (156).

**FUNCIONAMIENTO DEL SECRETARIO EJECUTIVO DE
LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJE
RAS.**

Actualmente, el Secretario Ejecutivo de la Comisión, tiene la representación de varios cargos; Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, Director del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras y representante de la Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, dependientes los dos últimos cargos, de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y cuya competencia se establece en la fracción XV del artículo 15 del Reglamento interior de dicha dependencia:

"Vigilar, inspeccionar y verificar el cumplimiento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, Ley sobre el control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas, y sus reglamentos".

(155) Resolución General número 12 tomada en la sesión 48 del 23 de junio de 1977

(156) Resolución 13, 14 y 15 tomadas en la sesión 48 del 23 de junio de 1977.

La integración organizacional de la Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, se demuestra gráficamente en el organigrama que se anexa a este capítulo (157).

Antes de 1970, México contaba con una inversión extranjera directa de 3,513.7 millones de dólares, ingresando nueva inversión de ese año a 1979 por 3,322.5 millones de dólares, siendo la inversión extranjera -- acumulada de 6,836.2 millones de dólares (158), de los cuales el 59.6% -- proviene de los Estados Unidos de Norteamérica con 4,758 millones de -- dólares, siguiéndole como el más cercano Alemania con 7.4% por 505.9 millones de dólares y Japón en un 5.5% con 376 millones (159).

Las solicitudes de inversión que se han presentado a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras a partir de 1973, ha sido de aproximadamente 12,300, mientras que por registro de inversión por encontrarse dentro de los límites que la ley establece alcanzan 149,500 solicitantes en el mismo periodo (1973-1980) (160).

Entre 1978 y 1979, se han producido 2,523 resoluciones, siendo de éstas favorables al inversionista 2,440, es decir, el 96.7%. Del total de

(157) Anexo 3 del Apéndice de este capítulo

(158) Anexo 4 del Apéndice de este capítulo

(159) Anexo 5 del Apéndice de este capítulo

(160) Datos estadísticos proporcionados por la Dirección General de -- Inversiones Extranjeras transferencia de tecnología.

resoluciones emitidas, fueron resuletas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras 407; 324 de ellas favorables, q e significan el --- 79.60% reportando un monto de inversión autorizado por ese periodo de \$918'755,400 dólares.

Las 2,116 resoluciones restantes, fueron emitidas por el Secretario Ejecutivo de la Comisión, es base a la "delegación" de facultades conferidas, siendo aprobadas en su totalidad (161).

La inversión extranjera directa, en nuestro país, ha sufrido variaciones a partir de 1970, pues en 1971, disminuyó en un 16.3% con relación a 1974; aumentando de manera considerable de 1977 a 1978 en un 17.2% y este año a 1979, en un 11.3% de 383.3 a 810 millones de dólares, lo que - significa un franca apertura ante la recepción de inversión extranjera como política económica. (162)

En México, la inversión extranjera directa, se encuentra, ubica- da principalmente en el sector de la industria de la transformación en un 77.15%, con 5,274.1 millones de dólares y ocupando el segundo lugar de inversión, el sector comercio con 636.5 millones, representando éstos el 9.31% de participación total en el sector (163).

(161) Anexo 6 del apéndice de este capítulo

(162) Consúltese anexo 4

(163) Anexo 7 del Apéndice.

El número de Sociedades Mexicanas con participación de capital extranjero, según la Dirección General de Inversiones Extranjeras a 1979, fué de 5,210, encontrándose 2,884, es decir, el 54.6% de éstas, con un porcentaje de participación que va del 49 al 100% y, en la industria de la transformación, son 1,512 empresas que se encuentran dentro de éste parámetro porcentual (164).

Así mismo, se informa que durante la vigencia de la ley, se han constituido únicamente 1,264 empresas, significando que 3,946 ya se encuentran funcionando antes de entrar en vigor la ley, señalándose igualmente que las empresas con participación superior al 49% autorizadas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, son 32, debiéndose suponer que 2,812 ya tenían un porcentaje mayoritario antes de 1973 (165).

Ahora bien, en cuanto a los resultados económicos obtenidos por concepto de las inversiones extranjeras en México y su control tenemos:

1. Respecto a las Utilidades Remitidas.

Entre 1950 y 1979, de 3,322.5 millones de dólares invertidos, 2,096.5 fueron remitidos al exterior como utilidades (63.10%), quedando en el país 1.226 millones, sin tomar en consideración las remisiones por

(164) Anexo 8 del Apéndice

(165) Anexo 9 del Apéndice.

otros conceptos, como el pago de Transferencia de tecnologías, patentes, marcas, servicios, etc. (166).

2. Respecto a la Balanza de Pagos.

Entre 1977 y 1979, el único sector que obtuvo una cifra favorable - fué el de la industria extractiva, con un saldo a favor de importación-exportación de 93.478 millones de dólares en 1977, 243.85 millones en 1978 y disminuyendo a 125.621 millones de dólares en 1979.

El sector de la Industria de la Transformación, que como se ha visto, posee la mayor cantidad de inversión extranjera directa y el mayor número de empresas con participación extranjera, tiene un saldo negativo de 610.556 millones de dólares en 1977, 101.351 millones en 1978 y 168.589 millones en 1979.

El sector Servicios tiene un menor índice de inversión y por lo mismo una menor descapitalización, pero también sigue la ruta deficitaria con 12.740 millones de dólares en 1977, 21.217 millones en 1978 y 41.504 millones en 1979.

A igual que el anterior, el sector Comercio, tiene un déficit de 82.789 millones de dólares en 1977 y 901.351 millones en 1978 y 168.589 millones en 1979.

(166) Anexo 10 del Apéndice.

En total, para el periodo 1977-1979, nuestra balanza de pagos se inclina negativamente, respecto a las empresas con inversión extranjera directa, de la siguiente forma: (167).

1977	-606.306 millones de dólares
1978	-800.526 millones de dólares
1979	-1,759.592 millones de dólares.

3. Pagos por Prestamos del Exterior

Dichos pagos, entre 1970 y 1979 a largo plazo fueron, por intereses, de 2,545.1 millones de dólares y en el mismo periodo, a corto plazo fueron 966.4 millones de dólares corriente, haciendo ambos un total de 3,511.5 millones de dólares. (168).

4. Tecnología

Entre 1973 y 1979, se han registrado 8,257 contratos de Transferencia de Tecnología, 4,312 para producción de bienes prioritarios y 3,945 para producciones de bienes no prioritarios; refiriéndose primordialmente 1,568 a contratos de patentes, 4,045 a marcas, 5,036 a conocimientos técnicos, 3,963 a asistencia técnica, 908 a ingeniería básica, 660 a ingeniería en detalle y 990 a servicios.

(167) Anexo 11 del Apéndice

(168) Anexo 12 del Apéndice.

Las empresas mexicanas con Inversión extranjera, han registrado 2,390 contratos de los cuales, 291 son de tecnología mexicana y 2,099 de tecnología extranjera, igualmente 1,274 de estos contratos de transferencia de tecnología extranjera tienen nexos con la empresa y 1,116 no - (169).

Los pagos al exterior por transferencia de tecnología entre 1975 y 1979, ascendió a la cantidad de 1,047 millones de dólares (170).

La Ley, no controla ni contempla la repatriación de capitales como otros países, ejemplo de ello es la India que menciona en su ley respectiva (171), un plazo de congelamiento de repatriación de capital a partir de la inversión, por 10 años, término en el que se establezca la industria y economía nacional por la llegada de capital extranjero, Siria (172) indica un plazo de 5 años y Argelia (173), tiene posibilidad de negociación particular con la inversión extranjera.

(169) Anexo 13 del Apéndice

(170) Anexo 14 del Apéndice

(171) Ley de Reglamentación de divisas 1972

(172) Decreto Ley no. 151 del 3 de marzo de 1952. Ley de Inversiones y Ley 156 del 2 de abril de 1953 relativa a las inversiones extranjeras en proyectos de desarrollo económico. Reglamentación Egipcia adaptada al Derecho Sirio mediante la Orden no. 2108 del 25 - noviembre de 1960.

(173) Ordenanza número 66-284 del 15 de septiembre de 1966 que contiene el Código de Inversiones.

Los límites máximos de repatriación de capital, tampoco se asientan en la ley, provocando grandes fugas, muchas veces mayores al monto de las inversiones, en cambio, Siria y Egipto (174), mencionan un límite de 20% anual sobre el capital inicial de inversión.

En cuanto a utilidades, la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, no establece un máximo de repatriación; India, Argelia e Iraq (175), instituyen 10, 15 y 12.5 % respectivamente como los límites máximos de utilidades repatriables, respecto al capital.

Otros países como Irán (176), Argentina (177) y Colombia (178), efectúan retenciones de capital entre el 14 y 12.5% de las inversiones extranjeras, para garantizar la repatriación de capital, sin descapitalizar totalmente a la empresa establecida. México, no tiene ese control en la ley, y la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras no lo delimita --- tampoco durante el funcionamiento de la inversión autorizada.

-
- (174) Ley No. 43 del 19 de junio de 1974. Ley de Inversiones de capital árabe y extranjero. Gaceta Oficial No. 26 del 27 de junio de 1974.
- (175) Ley número 22 de enero de 1973, Ley Sobre Desarrollo Industrial e Inversiones y Gaceta Oficial No. 224 del 21 de febrero de 1973.
- (176) Ley sobre la Atracción y Protección de las Inversiones extranjeras en el Irán. Noviembre de 1955 y reglamento para su aplicación del 18 de octubre de 1956 Apareciendo ambos en los Diarios Oficiales números 3187 de 1955 y 3417 de 1956 respectivamente.
- (177) Ley número 21383 del 15 de agosto de 1976. Ley de Inversiones Extranjeras. Boletín Oficial del 25 de agosto de 1976.
- (178) Decreto número 1900 del 15 de septiembre de 1973 por el que se ratifica el Código Uniforme de Inversiones Extranjeras; Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena. Diario Oficial del 15 de octubre de 1973.

Nuestro país controla la reinversión, a base de negociaciones particulares, debiéndose solicitar autorización de la Comisión, sin que se encuentren establecidos lineamientos generales específicos y seguros, -- pues la Resolución número 15 de este organismo, menciona los nuevos establecimientos y las reubicaciones de ellos, haciéndose constar en el considerando de tal resolución, que será el Secretario Ejecutivo quién tome la decisión que corresponda, por ser un asunto que no afecta a la economía nacional, autorizándose de manera general, un 20 y 40% de "ampliación" que, para grandes empresas, pueden reportar cifras significativas. En Argentina, Colombia y Chile (179), se autoriza la reinversión máxima -- automática del 5% del capital invertido inicialmente.

Existe, por último, otro problema no contemplado por la ley y es que, en muchas ocasiones la inversión extranjera que ingresa al país no es en forma de capital, sino que se aporta a través de conocimientos técnicos, maquinaria, equipos, etc., que los propios inversionistas valúan -- y de acuerdo a ello, establecen su porcentaje de participación en la empresa o Sociedad formada.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, no tiene un procedimiento de valuación de este tipo de inversiones que en muchas ocasiones sobrepasa los valores reales. Los países que valúan la inversión que

(179) Decreto Ley número 600 del 11 de julio de 1974, Ley de Inversiones Extranjeras; Diario Oficial del 13 de julio de 1974.

ingresa a su territorio, son Iran, Iraq, Argentina, Brasil (180), Colombia, Chile y Libia (181).

-
- (180) Ley número 55762 del 17 de febrero de 1965 que enmienda la ley - número 4131 de 3 de septiembre de 1962, Ley de Capitales extran jeros, ya reformada por la ley 4390 del 29 de agosto de 1964.
- (181) Ley de Libia sobre Inversión de Capital extranjero del 14 de agos to de 1968.

A P E N D I C E

ANEXO 4

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA ACUMULADA
(MILLONES DE DOLARES)

AÑO	NUEVA INVERSION	%	IED ACUMULADA	%
1970	200.7	---	3 714.4	---
1971	168.0	16.3	3 882.4	4.5
1972	189.8	11.9	4 072.2	4.9
1973	287.3	51.3	4 359.5	7.1
1974	362.2	26.1	4 721.7	8.3
1975	295.0	-18.6	5 016.7	6.2
1976	299.1	1.4	5 315.8	6.0
1977	327.1	9.4	5 642.9	6.2
1978	383.3	17.2	6 026.2	6.8
1979	810.0	111.3	6 836.2	13.4
TCMA	3322.5	16.7	6 836.2	7.0

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA.
ANUARIO 1979.

ORIGEN DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA ACUMULADA
(MILLONES DE DOLARES)

PAIS	Monto IED.		Monto IDE.		78-79
	1978	% de Part.	1979	% de Part.	
Estados Unidos	4 206.3	69.9	4 758.0	69.6	13.12
Alemania	439.9	7.3	505.9	7.4	15.00
Suiza	331.4	5.5	362.3	5.3	9.32
Japon	289.2	4.8	376.0	5.5	30.01
Gran Bretaña	216.9	3.6	205.1	3.0	5.44
España	84.4	1.4	123.0	1.8	45.74
Suecia	90.4	1.5	116.0	1.7	18.32
Canada	108.5	1.8	109.4	1.6	0.83
Países Bajos 1/	108.5	1.8	88.9	1.3	10.07
Francia	78.3	1.3	82.0	1.2	4.73
Italia	36.2	0.6	54.7	0.8	51.11
Otros	36.2	0.6	54.7	0.8	51.11
TOTALES	6 026.2	100.0	6 836.2	100.0	

1-/ Holanda y Belgica

FUENTE: Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología.

Anuario 1979.

RESOLUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS SE-
GUN SU NATURALEZA 1978 - 1979
(MILLONES DE DOLARES)

Naturaleza de La Solicitud	Núm. de Resolución	Aprobadas	Monto (\$ 000)
I. - EMITIDAS DIRECTAMENTE POR LA CNIE			
1. - TRANSMISION DE ACCIONES			
a). - Extranjero a Extranjero	30	29	
b). - Extranjero a Extranjero mismo grupo	9	8	
c). - Mexicana a Extranjero	60	45	16,080.0
d). - Por Fusión	11	10	4,473.3
e). - Vta Aumento	50	47	50,099.7
2. - Nuevos Establecimientos	136	106	673,793.0
3. - Nuevas Líneas de Productos	64	43	153,828.0
4. - Constitución de Sociedades	37	29	19,958.0
5. - Adquisición de más del 49.0% de los activos	4	4	522.2
6. - Otras Autorizaciones	6	3	
SUMA	407	324	918,755.4
II. - EMITIDAS POR EL SECRETARIO EJECUTIVO EN BASE A FACUL- TADES DELEGADAS POR LA CNIE			
1. - Resolución General No. 5	772	772	
2. - Resolución General No. 6	407	407	
3. - Resolución General No. 8	676	676	
4. - Resolución General No. 13	231	231	
5. - Resolución General No. 14	30	30	
SUMA	2116	2116	
TOTAL	2523	2440	

FUENTE: Comisión Nacional de
Inversiones Anuario
1978 - 1979.

ANEXO 7

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA Y SU PARTICIPACION POR SECTORES ECONOMICOS
(MILLONES DE DOLARES)

Sectores	Monto	% de Part.	Monto	% de Part.	% de Part.		% de Part.		Monto	% de Part.
		en el Sector 1975		en el Sector 1976	en el Sector 1977	en el Sector 1978	en el Sector 1979	en el Sector 1979		
Industria de transformacion	3,769.04	75.13	4,079.9	76.13	4,292.0	76.02	4,682.4	77.70	5,274.1	77.15
Comercio	571.9	11.40	580.0	10.91	667.0	11.82	598.4	9.93	636.5	9.31
Servicios	350.2	6.98	414.1	7.79	412.5	7.31	473.7	7.86	585.2	8.56
Industria Extractiva	317.6	6.79	234.4	4.41	262.9	4.66	263.9	4.38	332.9	4.56
Agropecuaria	8.0	0.16	7.4	0.14	8.5	0.15	7.8	0.13	7.5	0.11
TOTAL:	1,016.7	100.0	5,315.8	100.0	5,642.9	100.0	6,026.2	100.0	6,836.2	100.0

Información al 31 de diciembre de 1979

FUENTE: Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología.

Anuario 1979.

ANEXO 8

SOCIEDADES MEXICANAS CON PARTICIPACION DE CAPITAL EXTRANJERO
Y SU DISTRIBUCION POR SECTORES ECONOMICOS ECONOMICOS, 1979.

Sector	No. de Empresas	Hasta	Participación Extranjera		Total (%)
		24.9%	De 25.6% a 49.0%	de 49.1% a 100.0%	
Agropecuario	29	-----	9 (31.0)	20(69.0)	100.0
Industria Extractiva	257	20(7.8)	20(81.3)	28(10.9)	100.0
Industria de Trans- formación	2688	198(7.4)	978(36.4)	1512(56.2)	100.0
Comercio	1182	96(8.1)	344(29.1)	742(62.8)	100.0
Servicios	1054	114(10.8)	398(37.8)	542(51.4)	100.0
TOTAL:	5210	428(8.2)	1938(37.2)	2844(54.6)	100.0

FUENTE: Dirección General de Inversiones -
Extranjeras y Transferencia de Tec-
nología .

Anuario 1979.

Información al 31 de diciembre de 1979.

NUMERO DE EMPRESAS CON PARTICIPACION DE CAPITAL EXTRANJERO

CONSTITUIDAS DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEI

Grupos según el Porcentaje de In versión Extranjera	1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		SUMA	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Empresa con participación de capital extranjero hasta del 49.0%	79	73.8	121	76.1	136	91.3	161	93.6	157	90.8	167	80.7	257	86.5	1078	85.3
Empresa con participación de capital extranjero superiores al 49.0% - autorizadas por la CNIE	2	1.9	3	1.9	7	4.7	-----	-----	3	1.7	4	1.9	13	4.4	32	2.5
Maquiladoras (con 100% de participación extranjera)	26	24.3	35	22.0	6	4.0	11	6.4	13	7.5	36	17.4	27	9.1	154	12.2
TOTAL	107	100.0	159	100.0	149	100.0	172	100.0	173	100.0	207	100.0	297	100.0	1264	100.0

FUENTE: Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de - Tecnología.

Año 1979.

ANEXO 10

NUEVA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA V. S. UTILIDADES PAGADAS AL
EXTERIOR (MILLONES DE DÓLARES)

AÑO	NUEVAS	%	UTILIDADES	%	SALDO
	INVERSIONES		REMITIDAS		NETO
	(a)		(b)		(a) (b)
1970	200.7		144.5		56.2
1971	169.0	-16.3	150.3	4.0	17.7
1972	189.8	12.9	193.7	28.9	3.9
1973	187.3	51.3	227.4	17.4	59.9
1974	362.2	26.1	186.0	18.2	176.2
1975	295.0	-18.6	199.6	7.3	95.4
1976	299.1	1.4	327.6	64.1	-28.5
1977	327.1	9.4	171.8	-47.6	155.3
1978	383.3	17.2	215.5	25.4	167.8
1979	810.0	111.3	280.1	30.0	529.9
TOTAL:	3,322.5		2,096.5		1,226.0

FUENTE: Cuadro elaborado con cifras de la Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferecia de Tecnología y del Banco de México, S. A.
Anuario 1979.

ANEXO 11
BALANZA COMERCIAL DE LAS EMPRESAS CON INVERSION EXTRANJERA DIRECTA
POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA 1977 - 1979.
(MILLONES DE DOLARES).

ACTIVIDAD	No. DE EMPRESAS 1977			1978		1979			SALDOS			
	77	78	79	EXP.	EMP.	EXP.	EMP.	EXP.	EMP.	1977	1978	1979
SECTOR INDUSTRIAL												
EXTRACTIVA												
Extracción y beneficio de carbón y grafito	4	4	3	1,185	34	1,953	-----	2,283	8	1,51	1,953	2,275
Extracción de minas y - plantas de beneficio	29	24	13	74,370	36,425	238,597	48,002	128,818	17,836	37,945	190,595	110,982
Explotación de canteras y extracción de grava y arcilla	2	2	1	3,377	534	4,265	918	761	-----	2,834	3,347	761
Extracción y beneficio de otros minerales no metálicos	12	2	7	28,287	1,229	25,174	1,089	17,086	1,294	27,058	24,135	15,742
Explotación de sal	3	4	2	29,925	5,444	34,245	10,460	720	4,859	24,481	23,785	4,139
SUBTOTAL (SECTOR)	39	36	26	137,144	43,666	304,234	60,419	149,618	23,997	93,478	243,815	125,621
SECTOR INDUSTRIAL												
TRANSFORMACIÓN												
Manufactura de productos alimenticios	76	91	71	25,837	43,730	46,900	76,998	33,537	76,396	-17,893	-30,098	-42,859

Elaboración de bebida	20	31	27	16,764	4,006	23,399	9,514	28,184	9,709	12,758	13,885	18,475
Beneficio y fabricación de productos de tabaco	4	-	2	21,911	82	75,202	105	37,451	365	21,829	75,097	37,086
Fabricación de textiles	36	13	32	20,607	10,857	14,968	19,944	8,329	35,537	9,750	-4,976	-27,208
Fabricación de calzado y prendas de vestir	25	27	22	1,567	2,613	4,337	3,752	2,494	4,300	-1,046	585	-1,806
Industria y productos de madera y corcho - excepto muebles	7	12	10	864	2,099	953	1,913	1,084	1,921	-1,235	-960	-837
Fabricación de muebles y acc. excepto los de metal	2	2	3	1,359	2,315	1	50	-----	557	-956	-49	-557
Fabricación de pasta de celulosa papel, carbón y productos de esas <u>ma</u> teriales	26	30	26	1,763	34,519	10,330	43,092	12,611	45,549	-32,756	32,262	-32,938
Editoriales, imprentas e ind. conexas	37	42	32	26,639	16,454	26,279	20,265	23,991	32,303	10,185	6,014	-8,312
Ind. y prod. de cuero, piel y materiales <u>suce</u> dáneos	6	6	30	2,707	5,783	1,630	8,130	2,857	12,181	-3,076	-6,500	-9,324
Fabricación y reparación de productos de <u>Hule</u>	13	13	12	9,307	32,243	11,928	42,922	13,200	62,744	-22,936	-30,994	-49,544
Fabricación de sustancias y prod. químicos	327	33	289	173,216	336,720	185,546	492,451	190,116	405,171	-163,504	-306,905	215,055
Fabricación de prod. derivados del petróleo y del carbón <u>mine</u> ral	9	13	11	1,813	10,253	6,393	19,276	3,611	27,593	-8,440	-12,881	-23,982

Fabricación de otros prod. de minerales - no metálicos	40	48	35	31,462	35,645	40,989	61,515	9,939	44,546	-4,183	-20,526	-34,607
Industrias metálicas-básicas	30	38	27	146,383	73,172	72,161	204,230	43,802	233,380	73,211	-132,069	-109,578
Fabricación de prod. metálicos	99	117	88	22,637	59,771	28,403	81,623	35,801	138,320	-37,134	-53,220	-102,519
Fabricación ensamblable y reparación de maq. y equipo excepto eléctrico	150	176	165	43,520	118,211	42,596	234,232	44,337	281,178	-74,691	-191,636	-236,841
Fabricación de maq. aparatos, acc. y art. eléctricos y electrónicos	170	185	145	61,796	240,632	68,486	296,817	54,055	236,372	-178,836	-28,331	-182,317
Const., ensamble, -reconstrucción y rep. de equipo y mat. de transporte	65	66	60	252,536	404,154	323,477	240,105	333,437	847,130	-151,618	83,372	-813,693
Otras Industrias manufactureras	87	93	80	12,792	46,476	5,076	54,395	10,108	92,757	-33,684	-49,319	-82,649
SUBTOTAL (SECTOR):	1229	1389	1167	875,480	1,479,736	989,556	1,911,129	91,356	2,538,009	-610,556	-921,773	-2,496,653

**SECTOR COMER-
CIO**

Compra-venta de alimentos, bebidas y prod. de tabaco	11	12	11	635	7,460	603	1,625	112	10,643	-6,825	-1,022	-10,531
Compra-venta de artículos para el hogar y de uso	36	52	35	3,128	32,939	3,664	55,801	2,738	75,298	-29,811	-50,137	-72,560

Compra-venta de materias primas y auxiliares	28	30	18	10,268	14,199	21,174	14,029	24,284	9,279	-3,931	7,145	15,105
Compra-venta de maquinaria, implementos, herramientas, equipo y aparatos.	64	67	70	14,705	40,280	14,972	53,431	6,753	87,157	-25,575	-38,459	-80,404
Compra-venta de -- equipo de transporte, sus refacciones y accesorios	11	17	8	137	7,778	356	10,823	300	1,395	-7,651	-10,467	-1,095
Compra-venta de combustibles y lubricantes	1	1	1	146	3,677	-----	5,287	-----	5,535	-3,521	-5,287	-5,535
Compra-venta de artículos y bienes diversos	8	15	81	1,599	6,624	493	3,617	667	14,236	-5,025	-3,124	-13,569
SUBTOTAL (SECTOR)	159	194	224	30,618	112,957	43,262	144,613	34,954	203,543	-82,789	-101,351	-108,589

SECTOR SERVICIOS

Servicio de espaciamiento	-	2	2	----	----	233	928	730	756	----	695	26
Servicio de alojamiento temporal	2	2	4	----	112	---	95	7	342	112	95	335
Servicios de instituciones de crédito, organizaciones auxiliares e instituciones de seguro	3	5	1	107	1,172	83	3,963	---	53	-1,065	-1,780	53

Servicio de asistencia médica social	1	1	1	---	21	----	17	----	4	21	17	4
Servicio de reparación excepto los talleres que fabrican partes	4	5	11	1,356	3,313	3,982	3,526	4,846	14,868	-1,957	456	-10,022
Servicio de preparación y venta de alimentos y bebidas	2	2	3	----	3	----	16	----	18	-3	-16	-18
Servicios de --- profesionistas	14	20	21	1,795	2,549	4,074	2,325	2,350	4,569	-754	1,749	-2,219
Servicios diversos	58	76	81	1,975	10,803	3,019	3,019	7,190	36,017	-8,828	20,719	-28,827
<hr/>												
SUBTOTAL (SECTOR)	84	113	124	5,233	17,973	11,391	32,608	15,123	56,627	-12,740	-21,217	-41,504
<hr/>												
SUBTOTAL (SECTOR)	1,511	1,722	1,541	165,433	1,348,443	2,148,969	1,113,258	2,872,850	-606,306	-800,526	-1,759,592	
<hr/>												

ANEXO 12

PASIVOS CON EL EXTERIOR V.S. PAGO DE INTERESES
(MILLONES DE DOLARES CORRIENTES)

AÑO	PASIVOS CON EL EXTERIOR				
	(a) A Largo Plazo	(b) A Corto Plazo	Total (a) + (b)	Intereses Pagados al Exterior	%
1970	68.3	145.4	213.7	90.1	42.2
1971	179.6	76.4	256.0	97.9	38.2
1972	189.0	60.8	249.8	122.0	48.8
1973	320.5	138.1	458.6	158.5	34.6
1974	327.9	363.1	691.0	225.6	32.6
1975	374.1	240.9	615.0	303.5	49.3
1976	280.1	275.2	555.3	296.2	53.3
1977	213.5	475.9	262.4	320.1	
1978	8.8	72.5	63.7	398.7	625.9
1979	600.0	69.9	670.8	530.0	79.0
TOTAL:	2,545.1	966.4	3,511.5	2,542.6	72.5

FUENTE: Cuadro elaborado con cifras de la Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología y del Banco de México, S.A.

ANEXO 13

LOS CONTRATOS DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA (1973 - 1979).

Ramas Econo- micas	Total de Contratos	%	Mex.	%	TECNOLOGIA	
					Ext.	%
<u>Prioritarias</u> Agroindustria	330	4.0	102	30.8	228	69.2
Bienes de Ca- pital	887	10.7	119	13.4	768	86.6
Insumos Estrategi- cos	97	1.2	46	47.4	51	52.6
Bienes Durade- ros	623	7.6	158	25.3	465	74.7
Bienes Inter- medios	1686	20.4	352	20.9	1334	79.1
SUBTOTAL	4312	52.2	869	20.2	3443	79.8
<u>No Priorita- rias</u> Transformación	2369	28.7	704	29.7	1665	70.3
Extractivas	198	2.4	100	50.5	98	49.5
Servicios Co- mercio	1378	16.7	398	28.9	980	71.1
SUBTOTAL	3945	47.8	1202	30.5	2743	69.5
TOTALES	8257	100.0	2071	25.1	6186	74.9

ANEXO 14

PAGO AL EXTERIOR POR ADQUISICION DE TECNOLOGIA
(MILLONES DE DOLARES)

Prioritarios	1975	1976	1977	1978	1979	Totales	%
Bienes inter- medios	74.1	82.7	86.5	99.1	138.4	480.8	45.9
Bienes de - capital	31.2	32.8	33.3	36.4	50.2	183.9	17.6
Bienes de - consumo Dura- dero	23.1	24.5	23.0	26.5	32.2	129.3	12.3
Bienes de Con- sumo no Dura- dero	18.7	20.9	22.4	21.3	30.0	113.3	10.8
Agroindustria	15.9	17.6	15.4	15.0	21.4	85.3	8.3
SUBTOTAL:	163.0	178.5	180.6	198.3	272.2	992.6	94.8
<u>No Prioritarios</u> Incluye: Tranfor- mación, Extracti- vas, Servicio y - Comercio	10.5	11.1	9.5	10.6	13.1	54.9	5.2
TOTAL:	173.5	189.6	190.1	108.9	285.3	1047.4	100.0

FUENTE: Dirección General de Inversiones Extran-
jeras y Transferencia de Tecnología.

Anuario 1079.

TITULO II.

CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEGISLA_
CION SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS

CAPITULO PRIMERO

CONSTITUCIONALIDAD

1. - FUNDAMENTOS TRADICIONALES DE LA LEGISLACION DE
INVERSIONES EXTRANJERAS EN NUESTRO PAIS.

A) ARTICULOS CONSTITUCIONALES APLICABLES.

" La estructura jerárquica del órden jurídico de un Estado, puede expresarse como la supuesta existencia de la norma fundamental, la - constitución representa el nivel más alto dentro del Derecho Nacional" - (182).

La Legitimación de la constitución, consiste en la aceptación -- conciente, voluntaria y espontánea de la voluntad social predominante, no encontrándose el constituyente sometido a la disposición de ninguna otra norma.

En este orden de ideas, la constitución en sentido formal, es el documento solemne que contiene un conjunto de normas jurídicas que solo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales.

La constitución, en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente la creación de leyes, pero no solo señalando los órganos del poder legislativo, sino hasta cierto grado, el contenido de leyes futuras.

(182) Kelsen Hans, Teoría General del Derecho. UNAM. 1969

Las normas generales establecidas legislativamente en un país, representan un nivel inmediatamente inferior en el orden jerárquico del Derecho. Estas tienen una doble función:

1) Determinar cuales son los órganos encargados de la aplicación del derecho y cual es el procedimiento a seguir.

2) Determinar los actos judiciales y administrativos de tales órganos.

Así pues, la Constitución es el ordenamiento básico de toda estructura jurídica estatal y el cimiento del sistema normativo de derecho que tiene como función, el regular los órganos y el procedimiento de producción jurídica general, y constituye, de acuerdo con Kelsen (183), la base del sistema normativo, luego entonces, de acuerdo con este mismo autor, la derivación de las normas de un orden jurídico de la norma fundamental, se realiza mostrando como estas normas particulares han sido creadas de acuerdo con la norma básica.

Cuando una norma jurídica es válida por haber sido creada en la forma establecida por otra, la última constituye la razón de validez de la primera, estableciéndose un vínculo de supra a subordinación (184).

(183) Kelsen Hans. Teoría Pura del Derecho. Editorial Losada Buenos Aires. Pág. 109.

(184) Kelsen, Op. Cit.

Para Jorge Xifra Heras, todo ordenamiento jurídico se encuentra condicionado por las normas constitucionales y ninguna autoridad estatal tiene más poderes que los que le reconozca la Constitución (185).

En nuestro país, se sigue el mismo principio, siendo ya famosa la frase de Don José María Iglesias; "bajo la Constitución todo, sobre la Constitución nada". La supremacía de la Constitución se basa en que, ésta al ser la expresión normativa de las decisiones fundamentales del pueblo, es el ordenamiento cúspide de todo Derecho Positivo del Estado é fn dice de validéz formal de todas las leyes secundarias u ordinarias.

El principio de supremacía constitucional en México, se encuentra consignado normativamente desde la Constitución de 1857 en su artículo 26 y continúa consagrado en el artículo 133 de la Constitución de 1917:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión..."

El mismo numeral, señala la obligación del Órgano judicial para acatar, conforme al ordenamiento fundamental, todas las leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario. Otros artículos, mencionan la obligación de las autoridades para respetar la Constitución y ejer

(185) Curso de Derecho Constitucional, comentado en la obra Derecho Constitucional del Dr. Ignacio Burgoa.

cería como fundamento supremo (186), significando con ello que ninguna ley secundaria u ordinaria, o acto de autoridad, debe apartarse, violar - u oponerse a las disposiciones constitucionales.

Considerando la jerarquía del orden jurídico en nuestro derecho, nos obliga en todo caso de estudio, a partir de la norma fundamental que regula la vida jurídica del país, es necesario analizar el tema que nos -- ocupa, a la luz de la Constitución, para estar en posibilidades de determinar los siguientes conceptos:

1. - Si la legislación en materia de inversiones Extranjeras, tiene algún fundamento constitucional.

2. - Si la Facultad legislativa al respecto, en caso de existir fundamento, se encuentra otorgada:

A) Al Congreso de la Unión en forma específica.

B) A los Estados, por no estar expresamente encargada al Legislativo Federal, con fundamento en el artículo 124 de la Carta - Magna.

C). - Si estamos en presencia de facultades concurrentes del Legislativo Federal y los Estados.

(186) Artículos 87 y 128 de la Constitución

D) No se encuentra permitido a la Federación expresamente, pero está prohibido legislar en tal materia a los Estados.

E) Por su naturaleza, corresponde a la Federación el Legislar al respecto.

3.- Si la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la - Inversión Extranjera, es concordante con las disposiciones y principios constitucionales, en especial que respete las garan tías individuales.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES PARA LA
LEY.

La materia de inversiones extranjeras, por la variedad de su contenido, podría verse fundamentada a través de distintos preceptos, tratándose de buscar en este apartado, el más acorde con el objeto de la Ley -- para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

De acuerdo con el análisis realizado en el capítulo anterior, podemos determinar que el objetivo primordial de la ley es:

1. - Promover la inversión mexicana y el sano desarrollo de ésta (187).
2. - Regular la inversión extranjera para que se realice de una manera equilibrada y se evite así la dependencia económica del país (188).
3. - Buscar el beneficio económico general de la Nación, de acuerdo con las políticas de desarrollo del Estado, evitando igualmente posiciones monopolísticas en el mercado (189).

(187) Artículo primero de la Ley

(188) Artículo primero in fine a contrario sensu

(189) Artículo 13 Fracción X y XVIII de la Ley.

Ahora bien podría interpretarse que alguno de estos objetivos se encontrara plasmado en algún o algunos artículos de la Constitución, paso a referirme a ellos.

-ARTICULO 27 FRACCION PRIMERA DE LA CONSTITUCION

Dicha fracción ha sido analizada en apartados anteriores y, en resumen, establece la prohibición tácita para todas las personas físicas o morales extranjeras de adquirir el dominio directo de tierras, aguas o sus accesorios, u obtener concesiones en territorio nacional, con la salvedad de que, serán permitidos tales actos, siempre que los extranjeros renuncien a la protección de sus gobiernos y se consideren nacionales respecto a esos bienes.

De manera tajante, el mismo precepto señala prohibición expresa e irrevocable para la adquisición, por parte de extranjeros de tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas.

Miguel de la Madrid Hurtado, en su obra "Estudios de Derecho Constitucional", a firma que: "el derecho de propiedad se considera como un derecho instituido por la sociedad y que de ninguna manera puede considerarse a la propiedad privada como un derecho individual, anterior y superior al grupo social; por lo que este tipo de derecho es susceptible de ser regulado y limitado por la nación en beneficio del interés público, --

pudiéndose expropiar los bienes de los particulares", concluyendo respecto al artículo 27 constitucional, que "la regulación en detalle la propiedad privada se encuentra en los códigos civiles y leyes mercantiles - que contienen importantes regulaciones en materia de capacidad jurídica para la adquisición, tenencia y administración de tierras y aguas". (190).

En este orden de ideas, podría afirmarse que con base a la limitación constitucional a los extranjeros, sería posible, mediante una ley - secundaria, aplicar tal restricción al ámbito de otra clase de adquisiciones como son las acciones en sociedades mexicanas, o sus activos fijos en una empresa; aunándose a tal posición que el principio limitativo al - extranjero, es reproducido y ampliado por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, ya que incluye en la renuncia por parte de los extranjeros no tan solo los casos de adquisición de tierras, aguas, accesiones y concesiones, sino se refiere a - toda clase de bienes (191).

En mi concepto, no es aplicable tal artículo en virtud de que la fracción I del artículo 27 constitucional únicamente menciona las adquisiciones referentes a bienes inmuebles, aguas o al otorgamiento de concesiones, una de las principales inquietudes del Congreso Constituyente de Querétaro, dadas las repetidas tentativas de anexiones de territorio

(190) Editorial Porrúa Segunda Edición. México 1980, Pág. 23

(191) Artículos 3, 7 y 17 de la Ley.

por otros países, limitando por tal razón a los extranjeros en ese aspecto; principio que, cabe aclarar, ha sido manejado y "subsanado" por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, al incluir la figura del fideicomiso, mediante la cual, se permite el dominio indirecto de los sujetos que ella misma señala (192), sobre tierras y aguas fronterizas y litorales con fines turísticos e industriales (193), (194).

La Ley, como ya se ha expuesto, tiene la finalidad de controlar y regular la participación de capital extranjero no en sí la simple adquisición de bienes inmuebles, aguas, etc., que menciona el artículo 27 -- constitucional en su primera fracción, hipótesis normativa que se encuentra reglamentada en la ley secundaria respectiva (195) y tal precepto impide que se amplíe el supuesto a otro tipo de adquisiciones.

ARTICULO 32 CONSTITUCIONAL

El capítulo segundo de la Constitución, mismo que se refiere a la población como elemento constitutivo del Estado, y específicamente a

-
- (192) Artículo segundo de la ley, personas físicas o morales extranjeras, unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica, etc.
- (193) Artículo 18 de la Ley.
- (194) La figura del fideicomiso en zonas prohibidas a extranjeros fue autorizada antes de entrar en vigor la ley, por decreto del 29 de abril de 1971 ya analizado.
- (195) Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional fracción primera.

los mexicanos, establece en el artículo 32, el derecho preferencial de éstos con respecto a los extranjeros.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que sea indispensable la calidad de ciudadano..."

Este aspecto preferencial, también es contemplado por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, ya que por su propio nombre da a conocer la preferencia y fomento que pretende otorgar a las industrias mexicanas, frente al control de industrias de origen extranjero que realicen inversiones en el país en las mismas circunstancias, otorgando a las primeras de las nombradas, la liberación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en dicha ley (196).

La naturaleza del artículo 32 constitucional, se dejó asentada en el Diario de Debates del Constituyente de 1917, mediante la intervención del Diputado Alfonso Cravioto, quién señaló en la sesión del 24 de enero de 1917, fecha en que se presentó el dictamen de tal artículo, que el tema del mismo se refería al "mexicanismo", entendido como espíritu patriótico que se ha desarrollado y satisfecho desde la independencia (197), agregando que los extranjeros eran necesarios pues "nos traen un gran acopio de riqueza, inteligencia y trabajo". (198),

(196) Artículo primero y segundo de la Ley.

(197) Finalidad que también contempla la ley, a efecto de obtener -- la paulatina mexicanización de las empresas en el país.

(198) Historia del Constituyente de 1917. Félix F. Palavichine. --- 1938. Pág. 83.

Con esto, podemos inferir que aún cuando el ánimo de beneficiar al nacional es idéntico, tanto en el precepto constitucional del artículo 32 como en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, la intención del constituyente, nunca fué limitar la entrada de capitales extranjeros por considerarlos necesarios para el desarrollo del país.

Así mismo, el citado numeral, se circunscribe a mencionar empleos, concesiones y cargos públicos, que cita expresamente en su segunda parte (199), por lo que se refiere a empleos y, el mismo texto constitucional hace referencia a la nacionalidad de los empleados y cargos públicos, como son:

- Artículo 55 Fracción I "Para ser Diputado se requiere los siguientes requisitos:

1.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento. . ."

- Artículo 58: "Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado. . ."

- Artículo 82 Fracción I: "Para ser Presidente se requiere:

1.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento. . ."

- Artículo 130: " . . . Para ejercer en los Estados Unidos Mexicanos el ejercicio de cualquier culto se necesita ser mexicano por nacimiento. . ."

(199) Capitanes, pilotos, maquinistas, mecánicos de aeronaves, etc.

Considero que es inaplicable el precepto indicado, en virtud de - que el mismo, limita al extranjero por tener tal característica, únicamente en los aspectos de concesiones, empleos y cargos públicos, estableciéndose específicamente dichos casos en la misma Constitución, y la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, contempla situaciones que van más allá de tales preceptos, pues de tomarse tal artículo como fundamento constitucional de la Ley, se estaría rebasando los lineamientos fundamentales.

-ARTICULO 73 FRACCION XVI DE LA CONSTITUCION CONDICION JURIDICA DE EXTRANJEROS.

Artículo 73: "El Congreso tiene facultad:

XIV. - Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. . . "

Algunos autores (200), opinan que básicamente esta Fracción es el fundamento constitucional de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, en virtud de que ésta regula la condición jurídica de los extranjeros respecto a sus inversiones.

(200) Jorge Barrera Graf, José Luis Siqueiros, Carlos Arelleno García, Ignacio Gómez Palacio y Gutierrez Zamora.

La fracción que se cita, originalmente no contenía la referencia a la condición jurídica de los extranjeros, únicamente mencionaba los movimientos migratorios, legal estancia de extranjeros en el país, etc., -- siendo hasta el 18 de enero de 1933 cuando fué adicionado el concepto de condición jurídica de extranjeros.

A fin de estar en posibilidades de analizar el concepto como base de la ley, debemos primeramente buscar el alcance del mismo:

El término extranjero, es entendido por nuestra Constitución, como el no nacional, es decir, la persona que no reúne las características y requisitos que el artículo 30 de dicho máximo ordenamiento señala para considerarse mexicano (201).

Carlos Arellano Gracía, considera que la condición jurídica de los extranjeros es "la esfera jurídica de las personas físicas o morales no nacionales, sus derechos y obligaciones en un Estado determinado" -- (202).

Para Niboyet, la condición jurídica de extranjero, "consiste en determinar los derechos que los extranjeros gozan en cada país" (203).

(201) Artículo 33 Constitucional, Cap. III, De los Extranjeros

(202) Derecho Internacional Privado. Porrúa 1974 Pág. 258

(203) J. P. Niboyet. Principios de Derecho Internacional. Privado Tercera Edición. Editorial Madrid 1972. Pág. 223.

El interés internacional por pretender el establecimiento de un comportamiento específico y general en todos los países para con los extranjeros, ha llevado a los Estados a la celebración de diversas reuniones para determinar los alcances de las legislaciones locales con respecto a ellos, observándose como nota característica en cada reunión o conferencia, la idea del reconocimiento internacional, de un mínimo de derechos para los extranjeros en los países en que se encuentren. Desarrollándose en los últimos tiempos la tendencia de dar un trato igualitario -- tanto al nacional como al extranjero.

Así tenemos, la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos reunida en Washinton en 1889-1890, donde surgió por primera vez el principio de igualdad de derechos para los extranjeros como para los nativos de los países, continuándose las discusiones y arreglos multilaterales como en la Segunda Conferencia Panamericana celebrada en -- la Habana, Cuba en 1928, ratificada por México en 1931 (204), donde se -- firmó la Convención sobre la condición de los extranjeros, mismo que se refiere al reconocimiento de los Estados contratantes de la igualdad de derechos entre los nacionales y extranjeros, buscando fundamentalmente el trato igualitario del extranjero con respecto al nacional y evitar discriminaciones de cualquier especie.

(204) Promulgado en México el 31 de julio de 1931.

De acuerdo con las diferentes posturas adoptadas en relación con el concepto de condición jurídica de extranjeros y las conclusiones reportadas en las diferentes Reuniones Internacionales, considero que la definición de Niboyet respecto al término, es la más exacta.

Ahora bien, ya sea entendido el concepto como la suma de derechos y obligaciones de los extranjeros (Arellano) o únicamente los derechos de éstos (Niboyet), debe analizarse tal concepto en cuanto a la aplicabilidad constitucional de la fracción XVI del artículo 73 como fundamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Ciertamente podría considerarse como aplicable el precepto en tanto que las inversiones a que se refiere tal ordenamiento en su mayoría son extranjeros, es decir, provienen del exterior y son propiedad de personas no nacionales (205).

Sería aplicable el artículo a las personas físicas o morales extranjeras y unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica que se dedicasen a invertir en el país, pero bajo tal fundamento, no sería posible regular o limitar a las sociedades mexicanas (206), ya que éstas se encuen

(205) No en todos los casos las inversiones provienen del exterior, pues existen los créditos obtenidos en el país y los denominados "créditos puente" de un Banco extranjero a uno nacional.

(206) Artículo segundo, fracción IV de la Ley.

tran en el país y bajo un régimen diferente como nacionales que son:

A manera de ejemplo, podríamos citar, que una sociedad mexicana con la totalidad de socios extranjeros, por el sólo hecho de haberse -- constituido bajo la leyes mexicanas y tener en el país su domicilio, ésta -- se reputa mexicana y por lo tanto, como persona moral nacional, no le -- sería aplicable un régimen de obligaciones correspondiente a extranjeros, independientemente que de manera individual cada socio estuviere sujeto -- a las restricciones respectivas.

O bien, una Sociedad mexicana con participación mixta de capital extranjero, no podría ser considerada extranjera ni la persona moral ni los socios mexicanos que en ella intervinieran de manera individual.

Considero que únicamente sería aplicable el concepto establecido en el artículo 73 Fracción XVI, si solo se regulasen las actuaciones específicas de personas físicas o morales extranjeras y la Ley no incluyera -- dentro de los sujetos obligados a la misma, a las personas físicas o morales mexicanas.

Para concluir el análisis de este precepto, me permito subrayar que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión -- Extranjera, no tiene la finalidad de regular al extranjero como tal, sino -- a su capital y actividad económica de inversiones, todo ello para evitar -- que su desarrollo tienda a crear situaciones monopolísticas en el país que --

llegasen a producir una mayor dependencia con el exterior.

La legal entrada y salida del territorio nacional, su calidad migratoria y la característica con que se encuentre el extranjero en el país, poco importa a la aplicación de la Ley, lo fundamental para la misma, es que éstos inviertan capital en el país de una manera adecuada y en las proporciones necesarias para el mismo (207).

ARTICULO 131 CONSTITUCIONAL

FACULTAD DEL EJECUTIVO EN MATERIA ECONOMICA

Este artículo constitucional menciona la posibilidad de limitar la entrada y salida de efectos extranjeros, facultando al Presidente de la República a legislar en materia económica de manera excepcional ya que formalmente dicha facultad corresponde al Congreso de la Unión.

El precepto señala la posibilidad de que "...El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para: ... restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país...".

(207) La calidad migratoria se toma en cuenta por la ley, solo en el caso de los inmigrantes para considerarlos como mexicanos o in versión mexicana, cuando no tenga lazos de unión o de decisión del exterior.

Como presupuesto para defender la posición de que esta facultad constitucional es fundamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, independientemente del órgano del poder público que la dicte, se encuentra la consideración de que los capitales, ya sean nacionales o extranjeros, son considerados como mercancía y, por lo tanto, representan un efecto o artículo cuya importación puede ser restringida en beneficio de la economía nacional o estabilidad de la producción cuestiones que explícitamente menciona el artículo 131 de nuestra Constitución.

Con base en lo anterior, está previsto constitucionalmente la restricción a la entrada de capitales al país, con el objeto de obtener para el mismo, un desarrollo justo y equilibrado.

Al respecto, opino que la parte conducente del numeral a estudio debe interpretarse como circunstancias especiales y excepcionales que, en casos extremos deberá autorizarse para limitar a los particulares.

De acuerdo con la redacción del segundo párrafo del artículo 131, se entiende que se refiere específicamente a la materia impositiva, en virtud de que la utilización de tales facultades otorgadas al Ejecutivo Federal, deberán ser aprobadas por el Congreso de la Unión al presentarse el presupuesto fiscal de cada año.

Concluyo al respecto, que la Constitución prevee en tal artículo limitaciones de tipo tributario en búsqueda de beneficios económicos e in

dustriales de la Nación; que se refiere igualmente, a casos excepcionales de aplicación, cuya vigencia no podría dar lugar a una legislación secundaria permanente que, además no se refiere de ninguna manera al sistema impositivo.

Por último, la restricción de entrada y salida de mercancías, no constituye la base del control de la inversión extranjera, en virtud de que se dan las posibilidades de obtención de créditos, transferencia de tecnología, etc.

- ARTICULO 73 FRACCION X

COMERCIO

Algunos autores (208), afirman que la base constitucional de la Ley, es la facultad concedida en la fracción X del artículo 73 al Congreso de la Unión:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X: Para legislar en toda la República, sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes reglamentarias del Trabajo del artículo 123...".

Esta opinión se ha dado en virtud de que:

(208) Barrera Graff y Mantilla Molina.

1. - El capital, ya sea nacional o extranjero, puede considerarse económicamente como mercancía (209), cuyo fin último es la obtención de lucro a través de su manejo y producción, dando cabida en dicho término, a la moneda, bienes muebles e inmuebles, conocimientos técnicos, etc. - por tanto, serán mercantiles todas aquellas actividades tendientes al logro de beneficios.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, al considerar determinados actos e imponer obligaciones, lo hace para controlar la actuación comercial de los sujetos en ella ubicados:

2. - La finalidad de los inversionistas extranjeros que hacen ingresar capitales al país, es el ánimo de lucro, beneficio que obtienen a través de actos de comercio y organizando dichos capitales, por lo general, como parte de sociedades mercantiles (210), mismas que, por tener esa personalidad jurídica, se reputan sujetos de la legislación mercantil.

3. - Jorge Barrera Graff (211), sostiene que la materia de comercio consagrada en la fracción X del artículo 73 constitucional, es perfectamente aplicable a la ley, ya que ésta última tiene un contenido eminente-

(209) Comercio.- trato de géneros y mercancías.

(210) La mayoría de las veces en forma de Sociedad Anónima.

(211) "Inversiones Extranjeras". Edit, Porrúa. Primera Edición. México 1975. Pág.

mente mercantil y comercial y que, en todo caso, aquellas actividades que se refieran a relaciones de tipo civil, deberán resolverse conforme a las leyes del orden común.

Al respecto, me permito hacer las siguientes consideraciones:

- Si bién es innegable el interés de los capitales extranjeros para la obtención de beneficios económicos, cuando éstos son invertidos en otro país (212), y que las relaciones que guarda el inversionista extranjero son fundamentalmente comerciales, debemos tomar en consideración que en nuestra doctrina se ha tomado al comercio como una relación de ~~co~~ordinación en la cual los sujetos se encuentran en igualdad de circunstancias, formando tal materia, junto con el Derecho Civil, parte del Derecho Privado (213), los particulares y el Estado en todo caso, en materia de comercio, actúan desprovistos de imperium, en un plano jurídico de igualdad (214).

Valeri (215), dá una definición clara del término, pues considera al Derecho Mercantil como: "aquella rama del Derecho Privado que resulta del conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares, considerados mercantiles por el legislador!"

(212) Pues no influye en éstos ningún interés nacionalista para con el país receptor.

(213) Burgoa, Derecho Constitucional. Editorial Porrúa México 1979 - Pág. 592.

(214) Derecho Mercantil Mexicano. Fernando de J. Tena Tomo I. Pág 17.

(215) Guiseppe Valeri. Manual de Derecho Comercial, citado por Roberto L. Mantilla Molina en su obra de Derecho Mercantil.

Partiendo de tales conceptos coincido en opinión con Ignacio Burgoa en el sentido de que la fracción X del artículo 73 de nuestra Carta Magna, se refiere a la creación de normas jurídicas "que rigen las relaciones entre particulares a propósito de actos de comercio en sus múltiples y variadas manifestaciones" (216).

No deben considerarse de materia mercantil, las relaciones en -- que, a propósito de alguna actividad comercial, intervengan los órganos -- del Estado como elementos reguladores o controladores de la misma en de sempeño del poder público, no como sujetos comerciales, sino como autori dades, y será materia de Derecho Administrativo o Fiscal, aquellas normas que regulen la actividad del Estado, encaminadas a fomentar, vigilar, pro tenger y encauzar el comercio y la industria, o bien, gravar los actos mer cantiles.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, no contempla en sus hipótesis, relaciones de coordina-- ción entre particulares, sino las relaciones de los sujetos que ella misma determina, para con los organismos que menciona y que, forman parte de la Administración Pública, es decir las relaciones para con el Estado en - desempeño del poder público.

(216) Ob. Cit. Pág. 593.

__Las legislaciones mercantiles existentes a la fecha, se han dado entendiendo la materia en los términos antes descritos, es decir, como relaciones entre particulares.

Así tenemos, que el Código de Comercio, de acuerdo con su artículo primero y tercero, es aplicable a los actos comerciales y a los comerciantes. En este mismo ordenamiento se ubican las actividades realizadas por los extranjeros ya sean éstos personas físicas o morales:

Artículo 13 "Los extranjeros serán libres para ejercer el comercio...".

Artículo 14. "Los extranjeros comerciantes, en todos los actos de comercio en que intervengan, se sujetarán a este Código y a las demás leyes del país".

Refiriéndose a las personas morales como las sociedades legalmente constituidas en el extranjero que establezcan en la República o tengan el comercio, sujetándose a las prescripciones del Código en todo cuanto concierna a la creación de sus establecimientos en territorio nacional (217).

La Ley General de Sociedades Mercantiles, en el Título XII, incluye a las sociedades extranjeras, mismas a las que le reconoce personalidad jurídica en la República (218).

-
- (217) Artículo 15 del Código de Comercio
(218) Artículo 250 y 251.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, no se refiere propiamente a los actos de comercio, sino a la actividad realizada por una persona, ya sea nacional o extranjera, con o sin personalidad jurídica, en razón de los actos que ella contempla, que no son actos en su mayoría comerciales y en ocasiones representan simples tentativas de acción.

Considero oportuno apuntar, que la legislación ordinaria, no tiene la finalidad de restringir el ánimo de lucro de los inversionistas extranjeros, ya que no limita actividades mercantiles, sino coordinar y permitir dicho ánimo, en tanto no perjudique a la economía nacional, evitando con ello el control extranjero de la industria y comercio nacionales.

- ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL .

Tomando en consideración los fenómenos económicos nacionales que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera pretende evitar, al regular la entrada y destino de capitales -- extranjeros al país, que en caso de ser excesivos y desordenados, provocarían el control monopólico de ciertas ramas de la industria, comercio o servicios mexicanos por corporaciones ajenas a los intereses nacionales y por consecuencia, la dependencia económica, cultural y tecnológica (219) encontramos entre los preceptos de nuestra Carta Magna, el artículo 28 - que señala.

(219) Artículo primero de la Ley.

Artículo 28. - "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase . . . "

Tal precepto podría ser aplicable como fundamento para la ley, - en virtud de la prohibición de monopolios, dedicándose la ley secundaria, a preveer su formación controlando la entrada de capitales extranjeros y su acomodo en el país, ya que en virtud de la experiencia alcanzada a la fecha las corporaciones y consorcios internacionales tienden a desplazar su influencia y control económico en el país receptor, provocando verdaderos monopolios.

El objeto de evitar el control extranjero que provoque una competencia desleal para con las empresas nacionales, se manifiesta expresamente en la Ley que, aún cuando considera como inversión extranjera toda introducción al país de capital, bienes o conocimientos para obtener beneficios a través de su manejo y producción, unicamente señala como sujetos obligados a solicitar autorización de inversión, a aquellos que señale el artículo segundo, cuya inversión sea mayoritaria o detente el control de la empresa (220).

La definición de monopolio, ya comentada en la presente investigación, menciona: " Toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada que permita a una o varias personas determinadas, imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios con perjuicio del público en general o de una clase social" (221).

(220) Artículo 5 in fine

(221) Ley Organica del artículo 28 Constitucional Art. 2

Tal definición puede hacerse extensiva a los monopolios transnacionales que se encuentren en el país, ya que sus características de expansión internacional, control económico en el país receptor, mismo que también se manifiesta en muchas ocasiones en el control político, y las excesivas ganancias, producen efectos negativos a la Nación, que no se dan -- únicamente a la fecha en el aspecto de nivel de precios.

La prevención de tales fenómenos económicos como el monopolio, es lo que constitucionalmente, a mi juicio, fundamentan a la ley, a través del artículo 28 constitucional. El problema consiste en que la aplicabilidad de tal precepto, tiene aspectos contradictorios:

a). _ El artículo 28, forma parte del Título Primero Capítulo Primero de la Constitución, en el que se contienen las garantías individuales y específicamente, el numeral consagra la de "libre concurrencia". Este producto del pensamiento liberal individualista que paulatinamente se ha ido reformando para dar cabida a la intervención, cada vez mayor al Estado, en búsqueda del beneficio colectivo, pero por lo pronto y de acuerdo con el texto literal del numeral en cita, es una limitante de suma importancia para controlar verdaderamente el monopolio, pues éste se encuentra prohibido fundamentalmente como complemento de la garantía individual de la libre concurrencia y no propiamente para el beneficio social, es decir no representa una limitación para el particular en el ejercicio de su derecho, sino la preservación del mismo, evitando el entorpecimiento de la ple

na concurrencia de los individuos.

Al respecto, Miguel de la Madrid, señala que si bien cabe una do
ble interpretación del mencionado artículo, deben ambas tomarse en el --
sentido de que el Constituyente de 1971 decidió, como política fundamental
de la Constitución, el establecimiento de un régimen jurídico para un sis-
tema económico mixto, en donde "conservándose los mecanismos de mer-
cado para dejar a los particulares un amplio margen de libertad económi-
ca, se responsabilizó al Estado de una política económica positiva y acti-
va para promover un desarrollo económico nacionalista " (222)

La Ley, entonces podría seguir siendo fundamentada por éste ar-
tículo, ya que, para garantizar la libre concurrencia, es necesario que, -
quién pretenda ejercer tal derecho, se encuentre en las mismas condicio-
nes que sus opositores, pero si la situación de hecho provoca desequilibrio
en la competencia, se haría negatoria la garantía, pretendiendo la Ley pa-
ra Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, ---
prever la violación a la libre concurrencia preceptuada en el artículo 28 -
constitucional.

No obstante, la misma constitución en el artículo 28, señala "En
los Estados Unidos Mexicanos, no habrá monopolios ni estancos de ningun-
na clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección
a la industria ;..."

(222) "Economía y Derecho". Estudios de Derecho Constitucional. Po-
rrúa. México 1980. Pág. 31

Como podrá observarse la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, pretende beneficiar y sanear a la industria nacional frente a las empresas extranjeras protegiendo su desarrollo, la prohibición tajante que hace el multicitado artículo contiene algunas excepciones que no incluyen a la inversión extranjera, parte en la que a efecto de que no se llegasen a oponer los conceptos y para buscar una verdadera concordancia con la realidad económica, propongo la reforma del artículo 28 de nuestra constitución agregando a las excepciones señaladas la del control de la inversión extranjera.

B) FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA
DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

Expuestos los artículos constitucionales que de alguna manera pudieran tener aplicabilidad para regular la materia de inversiones extranjeras, como lo hace la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, es necesario analizar también, las facultades de las que se encuentren en los órganos del Estado, en este caso el Legislativo, para reglamentar sobre el objeto.

El estudio que se pretende en este apartado, tiene su base, fundamentalmente, en el sistema de Estado y de Gobierno que nos rige por disposición del artículo 40 constitucional que cita:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, - representativa, democrática, federal..."

De acuerdo pues, con la declaración de nuestra Carta Magna, el pueblo mexicano adoptó el sistema federal como propio, mismo que entraña el concepto de alianza o pacto de unión (223), que para Montesquieu representa; "un pacto entre distintos cuerpos políticos que coinciden en convertirse en ciudadanos de un Estado más grande que quieren formar" (224) constituyendo para Kelsen, el sistema federal: "una de las formas de uniones de Estados" (225).

Es coincidente pues, el concepto etimológico de pacto o unión con los conceptos de los autores antes mencionados, así como con la definición que para tal efecto señala Ignacio Burgoa, al expresar: "Es la entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados y sin ninguna vinculación o dependencia entre ellos" (226).

Mencionando en forma breve nuestro proceso de pacto federal, que tiene muchas variantes y diferencias con el de Estados Unidos de Norteamérica, al que se le considera como iniciador de la figura, en México la unión que se menciona como elemento primordial para la formación de una federa

(223) Foedus federare. - unir, ligar o componer.

(224) El Espíritu de las Leyes Libro IX Cap. 2o.

(225) Teoría General del Estado Pág. 254. La otra forma es la Confederación.

(226) Derecho Constitucional Mexicano. Tercera Edición. México 1970 Pag. 373.

ción, no fué precisa ni total, ya que, a partir de la colonia, el gobierno del virreynato estaba controlado a través de un orden central que partía de la Metrópoli, reconociéndoles ésta cierta autonomía a las provincias - para efecto de la elaboración de la Constitución de Cadiz de 1812, aún --- cuando éstas no pasaron a ser independientes de la Corona Española; seña-
lándose ya en nuestra primera Constitución de octubre de 1824, en su artículo cuarto, el régimen federal:

"La nación mexicana adopta para su gobierno, la forma de República, representativa, popular y federal..."

La declaratoria citada, continuó estableciéndose en los documentos posteriores, esto es, en la Constitución de 1857 y de 1917 que actualmente nos rige.

Se ha dicho que nuestro sistema federal, ha seguido un proceso de formación inverso, es decir, que de un gobierno central, por voluntad popular pasamos a un pacto federal, a lo que se ha denominado un proceso - "centrífugo" (227).

Tomando en consideración que en la adopción del sistema federal, los Estados miembros tienen ciertas facultades y la Unión otras, se hace - necesaria la división de atribuciones y competencias entre ambas entidades.

(227) ibid.

De acuerdo con el insigne maestro Mario de la Cueva (228), existen dos criterios para determinar las competencias y facultades en tre la federación y los estados miembros, a saber:

A) SISTEMA NORTEAMERICANO.

Que consiste en tener como regla general, encauzar las facultades de los Estados como originarias y las facultades delegadas de éstos correspondientes a la federación.

La delegación de facultades en este sistema, podrá darse -- en los siguientes casos:

1. - Cuando la Constitución conceda expresamente la facultad exclusiva a la federación.
2. - Cuando la Constitución conceda una facultad a la Unión, - sin señalar que es exclusiva de ésta, pero prohíbe simul taneamente su ejercicio a los Estados miembros.
3. - Cuando se conceda determinada facultad a la Unión que - sea incompatible para su realización, por cualquiera de las entidades federativas.

B) SISTEMA CANADIENSE.

Este sustenta como regla general, que las atribuciones no delegadas por la Constitución a los estados miembros, se entienden reservadas a la federación.

Ahora bien nuestro país, de acuerdo con la disposición del artículo 124 de la Constitución Federal, voluntariamente adopta el llamado "sistema americano", al establecer:

"Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

El tema que nos ocupa, consiste fundamentalmente en determinar la base jurídica de la facultad que, como órgano Federal tiene el Congreso de la Unión o, en su caso, las legislaturas locales, para regular las inversiones extranjeras.

Con el objeto de no ampliar innecesariamente este trabajo, sólo pasaré a referirme a los artículos mencionados en el apartado anterior y que a mi juicio, consideré como de probable aplicación en la materia ya que, como reitero, la misma puede ser vista y encuadrada en diferentes hipótesis normativas por no estar consagrada de manera específica en nuestra Constitución y reunir características especiales.

Como premisa de estudio, tenemos que inicialmente al afirmarse en el artículo primero de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que ésta es de observancia general en toda la República y fué dirigida para su sanción, promulgación y publicación al Ejecutivo Federal por el H. Congreso de la Unión, se trata de una facultad legislativa federal.

CONDICION JURIDICA DE EXTRANJEROS
FRACCION XVI DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL

No cabe duda que estamos en presencia de una facultad concedida al legislativo federal, por señalar el artículo 73 las atribuciones del Congreso de la Unión y la fracción XVI del mismo numeral, se refiere a la condición jurídica de extranjeros.

Las facultades expresas, son aquellas que el gobierno federal adquiere por cesión de los Estados que integran la federación, siendo originalmente de éstos y que, por lo general, se refiere a cuestiones que afecten al país y que se encuentran expresamente atribuidas en la Constitución a los órganos de la Unión (229).

Ubicamos pues la facultad de legislar en materia de condición jurídica de extranjeros, dentro de la clasificación del maestro Ma-

(229) Porfirio Marquet Guerrero. La Estructura Constitucional -- del Estado Mexicano. UNAM 1975 pp. 265.

rio de la Cueva, en la facultad que confiere el primer ordenamiento de la Nación a los órganos federales, ya que es competente para regular sobre tal rama el Congreso de la Unión.

Quedará únicamente la duda en cuanto a lo que constitucionalmente representa el término de condición jurídica de extranjero, pues como se mencionó anteriormente (230), tiene dos acepciones: los derechos de los extranjeros en otro país (Niboyet), o bien, los derechos y obligaciones de éstos, no solamente a la regulación de su estancia en otro país, sino a todas sus actividades (Arellano). A tal efecto, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha esclarecido la amplitud de las facultades legislativas del Congreso, en la siguiente Jurisprudencia:

"Los artículos 73 fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, no limitan la facultad legislativa del Congreso de la Unión a los derechos públicos de los extranjeros, sino que también comprenden los derechos privados, puesto que ambos preceptos legales reservan en exclusiva al Congreso de la Unión, la facultad de legislar en materia de condición jurídica de los extranjeros y el de modificar o restringir los derechos civiles de que gozan éstos". (231).

La anterior Jurisprudencia es lo suficientemente explícita y únicamente reitero mi posición respecto a que la Ley para Promover la

(230) Infra 154

(231) Jurisprudencia 47 Séptima Epoca. Volumen Pleno. Primera parte. Apéndice 1917-1975 pag. 115

Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, no puede basarse únicamente en tal precepto, pues también considera como inversionista extranjero a la persona física o moral nacional, no encuadrando estas en el término de "extranjero" y en cuanto a ellos, no podrá soslayarse el respeto a sus garantías individuales.

Con la finalidad de referirme a la facultad legislativa en materia de comercio, considero primeramente necesario hacer referencia a las llamadas facultades concurrentes y coincidentes:

Las facultades concurrentes son aquellas que pueden ejercer los Estados miembros, en tanto no la ejerza la Federación, titular constitucional de las mismas (232).

Mouskehili afirma: "las competencias concurrentes son aquellas que solo pueden ser objeto de reglamentación local y en cuanto el gobierno central no haga uso de su derecho de legislar" (233).

"Cuando el gobierno federal no ejercita determinada facultad que le está conferida y, en tanto no lo hace, ésta es ejercida por alguno o varios Estados miembros, lo que sin embargo quedará sin efecto cuando la Federación haga uso de aquellos" (234)

- (232) Sostenido por la Jurisprudencia de los Estados Unidos de Norteamérica según Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa México 1979
- (233) Citado por Porfirio Marquet Guerrero. Ob. Cit.
- (234) Mario de la Cueva Ob. Cit.

Así mismo, la Constitución de la República Federal Alemana, establece en la fracción I del artículo 72, lo que deberá entenderse por - legislación concurrente:

"Los Estados tienen la facultad legal tanto tiempo y en la medida en que la Federación haga uso de su derecho a legislar", y establece las causas por las cuales la Federación podrá hacer uso de ese derecho:

1. "Cuando una cuestión no pueda ser reglamentada de manera efectiva por la legislación de un solo Estado.
2. Porque la reglamentación de una materia por la ley de un Estado, pueda lesionar los intereses de otros Estados de la Comunidad Alemana.
3. Lo exijan la conservación de la Unidad del Derecho o de la economía particularmente"

Facultades coincidentes. - Se dan cuando el Estado concede - al poder central la facultad sin que al mismo tiempo se prohíba o sea incompatible el poder de los Estados miembros. Son aquellas que ejercen simultáneamente los Estados y la Federación.

La Constitución Alemana igualmente señala las materias que son coincidentes entre los poderes federal y local, mencionando en su - artículo 74:

"El derecho de la economía y protección contra el uso indebido del poder económico"

En México se aplican fundamentalmente las facultades coincidentes, aún cuando en términos equivocados se mencionan como facultades concurrentes.

Al parecer, la facultad legislativa para el Congreso de la Unión en materia de comercio, fracción X del artículo 73 constitucional, es coincidente, ya que de acuerdo con sus características y gran parte de la doctrina (235), el comercio puede ser regulado por ambos poderes, es decir, a la federación le corresponde legislar las actividades mercantiles entre particulares, tocando a los gobiernos locales, regular las actividades del Estado con respecto al comercio, como parte del Derecho Administrativo, estableciendo las obligaciones de los sujetos para con su gobierno.

En relación a este punto, me permito reproducir la opinión de Don Gustavo R. Velezco (236): "Las leyes que apruebe el Congreso -- General, pueden referirse a todo el comercio tanto interior como exterior, tanto interestatal como intraestatal, pero han de ser leyes de una clase o naturaleza especial, esto es, leyes cuya aplicación solo afecte intereses particulares", concluye dicho autor en que: "el Congreso no tiene facultades para expedir leyes administrativas salvo el comercio en general".

(235) Ignacio Burgoa, Felipe de J. Tena, Gustavo R. Velazco, Eduardo Ruiz, Velri, Barrera Graff y Mantilla M.

(236) Facultades del gobierno Federal en materia de comercio. Revista Jus número 73 Agosto de 1944.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera en Jurisprudencia definida, que tanto a los Estados como a la Federación, le corresponde legislar en materia de comercio:

"La atribución concedida al Congreso de la Unión por el artículo 73 fracción X de la Constitución Federal para legislar en toda la República sobre comercio, no significa que esta materia genérica constituya una fuente de imposición reservada exclusivamente a la federación, toda vez que la interpretación sistemática de tal precepto, en relación con lo establecido por el artículo 73 fracción IX y XXIX y 117 fracciones IV, V, VI y VII de la Constitución General de la República, así como su interpretación histórica (Artículo 72 fracción X de la Constitución de 1857 y su reforma del 14 de diciembre de 1883), coincide en concluir que la facultad de imponer tributos sobre la materia de comercio en general, también corresponde a los Estados" (237).

En cuanto al análisis del artículo 131 constitucional como facultad legislativa, tenemos:

- 1.- El Congreso de la Unión, puede facultar de manera extraordinaria en los términos del artículo 49 y el segundo párrafo del 131 constitucionales al Ejecutivo Federal para:
 - a) Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación o exportación, o crear otras.
 - b) Restringir o prohibir la importación exportación y tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente.

(237) Jurisprudencia 1969. Informe de la Suprema Corte de Justicia Primeta Parte. Pág. 188.

Ambas situaciones deben ser con el fin de regular el comercio exterior, la economía del país o cualquier otro propósito en beneficio del mismo.

2. - Tales facultades que pueden ser conferidas al Presidente de la República para que éste las ejerza en forma extraordinaria, nos lleva a la conclusión que estas atribuciones corresponden originalmente al poder que otorga la autorización, es decir, al Legislativo Federal.

3. - No obstante lo anterior, tales facultades al igual que muchas otorgadas constitucionalmente al Congreso de la Unión, se refieren al ámbito económico y concretamente al aspecto tributario.

La facultad legislativa en cuanto entrada al país de capital extranjero puede perfectamente estar basada en la atribución del Congreso para impedir la entrada de mercancías y, considerando al capital como mercancía y en última instancia todo lo que podría llamarse inversión extranjera (empréstitos, tecnología, bienes de capital, know How, etc.).

El problema surge en cuanto a la facultad del mismo poder para regular, por medio de esta atribución, el funcionamiento de la inversión extranjera en el país, sus aplicaciones, reinversiones, etc. - porque, si bien es cierto que las legislaturas de los Estados no pueden gravar la entrada y salida de mercancías por su territorio, por prohibición expresa del artículo 117 constitucional y, en cambio se otorga tal facultad a la Federación por medio de los artículos 73 y 131 del mismo ordenamiento, no se encuentra prohibido a los Estados legislar en cuanto al funcionamiento y operación de las mercancías una vez autorizada su entrada al país y, en relación con el artículo 124 de la Constitución -

Federal, al no estar otorgada tal facultad por la Constitución a los funcionarios federales, corresponde a los Estados legislar al respecto.

Se podría pues, afirmar que estamos en presencia de las facultades que se conceden a la Unión y se prohíbe simultáneamente su ejercicio a los Estados miembros hasta el momento de la entrada al país de la "mercancía o efectos", pero de competencia puramente local cuando tales mercancías o efectos hubieren traspasado las fronteras.

Es preciso hacer notar que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, no solo limita la entrada de capital extranjero en cualquiera de sus formas, sino también regula en parte, su estancia, obligaciones y registros en el país.

De acuerdo con la clasificación del Sistema Americano, respecto a la aplicación de las facultades correspondientes a la Federación, enunciadas al inicio de este apartado (238), tenemos aquellas que se conceden a la Unión y que, son incompatibles para su realización por cualquiera de las entidades federativas, dentro de este tipo de atribuciones, - tenemos el ejercicio de la facultad legislativa para regular el artículo 28 constitucional en materia de monopolios.

(238) Supra 173

"En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos ni prohibiciones a título de protección a la industria..."

"...En consecuencia, la Ley castigará severamente y las autoridades persiguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios..."

El mencionado artículo no cita que legislatura podrá dictar la ley, ni la competencia de las autoridades que persigan a sus infractores, tampoco, dentro de las atribuciones que la misma Constitución otorga explícitamente a la Legislatura Federal en el artículo 73, incluye alguna -- que se refiera a la materia de monopolios, únicamente la fracción XV de dicho numeral, menciona el establecimiento del Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28, lo que puede dar cabida que el resto de este artículo puede ser reglamentado por las legislaturas locales. Pero si bien es cierto que explícitamente no se encuentra en el texto constitucional facultad alguna para legislar por el Congreso de la Unión la materia de monopolios, la redacción del artículo 28 que se analiza establece de manera genérica:

"En los Estados Unidos Mexicanos..."

Significando con ello una medida que tendrá obligatoriedad en toda la República, impidiéndose por su propia naturaleza que la reglamentación o regulación de tal objeto pueda dejarse en manos de las legislaturas locales, resultando pues, en conclusión que se trata de una facultad de la Federación.

Respecto a éste último artículo constitucional, estando por mi parte, según lo manifesté en el inciso anterior, de acuerdo en que podría ser aplicable a la materia de inversiones extranjeras por pretender su ley evitar las concentraciones monopólicas de bienes y capitales, considero también que la legislatura federal es competente para dictar este tipo de reglamentaciones.

C) GARANTIAS INDIVIDUALES PROBABLEMENTE AFECTADAS POR LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

Bajo la hipótesis de que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, sea un ordenamiento dictado conforme a derecho y de acuerdo con las facultades, procedimientos y requisitos que marca nuestra Constitución, en mi concepto los artículos 28 y 73 fracción XVI constitucionales, es necesario también analizar si el contenido de dicha ley no se opone con alguna otra disposición constitucional o impide el ejercicio de algún derecho del gobernando.

Al Estado corresponde garantizar el orden de derecho establecido en el país, teniendo la facultad de desplegar su actividad dentro de ciertos causes jurídicos para el logro de tal fin, que nuestra Carta Fundamental determina, estableciendo ella misma restricciones a la actividad del Estado dentro del orden jurídico dado, principalmente frente a los miembros de la colectividad que representa.

Esta limitación a la autoridad del Estado, básicamente se encuentra representada por las denominadas "garantías individuales", siendo éstas; "Las disposiciones que supeditan todo acto de autoridad y de -- cuyo cumplimiento depende la validez de dicho acto" (239), en este caso, la relación que se da entre los sujetos que intervienen, es de supra a subordinación, la relación entre el gobernante, el Estado y sus autoridades, y el gobernado, todo ente sobre el que se realice un acto de autoridad, actualmente considerándose como tal a la persona física o moral, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y aún las personas morales oficiales, parte orgánica de alguno de los poderes constituidos, siempre que actúen como gobernado ante otra autoridad; en función a que todos estos sujetos, se encuentran susceptibles de ver afectada su esfera jurídica por un acto de autoridad, teniendo la posibilidad de recurrir al Juicio de Amparo en los términos del artículo 103 constitucional:

"Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se sucite:

1. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales...".

Para el sujeto que detenta la garantía, es decir el gobernado, es un derecho que puede hacer valer frente al Estado y que éste tiene la obligación de respetar.

(239) Burgoa, "Las Garantías Individuales". Décima Quinta Edición Porrúa, México 1981.

Las garantías individuales en nuestro país, tienen como --- fuente formal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por lo tanto, prevalecen sobre cualquier norma secundaria, en este - caso, la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inver--- sión Extranjera, que pudiese hacer nugatorio el derecho del individuo; - por tal razón, resulta indispensable avocarse al estudio de las probables garantías que se vean afectadas en perjuicio del particular con la aplica- ción de la ley antes mencionada.

A tal efecto, me permito utilizar la clasificación de garan--- tías por cuanto a la esfera jurídica que afecte, misma que sigue el Doc--- tor Ignacio Burgoa O. (240).

1. GARANTÍAS DE IGUALDAD.

Estas garantías constituyen fundamentalmente la posibilidad - de adquirir derechos y obligaciones de un número indeterminado de perso- nas que se encuentren en la misma situación jurídica. Tal concepto impli- ca la ausencia de diferenciación alguna en la aplicación del derecho por - razones religiosas, biológicas, étnicas, sociales, etc.

Es de particular interés en el estudio de las garantías de igual- dad que pudieran verse afectadas en perjuicio del particular por la aplica-

(240)¹ *Ibidem*

ción de la Ley de inversiones extranjeras, el artículo primero constitucional que dice.

"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".

Al mencionar a "todo individuo", se refiere por tanto, a todo aquel que se encuentre dentro del territorio nacional, sin establecer diferencias por educación, religión, capacidad jurídica o clase social, dando posibilidad a los mismos a reclamar, por la vía que corresponda (241), cuando un acto de autoridad afecte su esfera jurídica en perjuicio de los derechos establecidos por el mismo Ordenamiento Fundamental.

Para la materia de este trabajo, significa que las garantías constitucionales, corresponden tanto a nacionales como a extranjeros y que, entre ambos, no se establecerá diferencia alguna por razones de nacionalidad.

El goce de las garantías consignadas constitucionalmente solo podrán restringirse o suspenderse, pero no vedarse totalmente, ya -- que esto significaría un rompimiento total con el orden establecido. Es posible, así mismo, que tales garantías puedan ser reglamentadas por una ley secundaria.

(241) El juicio de Amparo.

Además, este numeral establece que los casos de restricciones y suspensiones, deben estar determinados específicamente en la propia Constitución y nunca en otro ordenamiento, así, se reglamenta la -- suspensión de garantías por el artículo 29 constitucional.

La prohibición de alterar los derechos individuales de los -- gobernados, se consigna en la segunda parte del artículo 15 constitucional que reza: "No se autoriza la celebración... de convenios o tratados - en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano".

Luego entonces, la amplitud que constitucionalmente tiene cada una de las garantías que este ordenamiento confiere, no podrá ser -- modificadas o alteradas, en su contenido esencial por tratado internacional o convenio privado.

Ahora bien, por lo que respecta a los extranjeros, el artículo 33 de la Constitución se refiere específicamente a ellos señalando que:

"... Tienen derechos a las garantías que otorga el Capítulo - I, título primero, de la presente Constitución..."

Esto implica que la aplicación de los primeros 29 artículos - de la Constitución también corresponde a los extranjeros, y la autorización que se concede al Congreso de la Unión para legislar en materia de condición jurídica de extranjeros, aún con la amplitud del término que - señala la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, no puede rebasar -

las garantías primeramente concedidas.

La Constitución pues, limita tanto a nacionales como a extranjeros en el ejercicio de tales derechos, como lo establezca el Ordenamiento Primario de nuestro país y, en especial para los últimos mencionados, en aspectos políticos (242), derecho de petición en materia política (243), derecho de asociación y reunión con fines políticos (244), posibilidad de ser ministro de culto religioso en el país (245), ocupar un segundo lugar en preferencia con respecto a los mexicanos ocupar cargos públicos y concesiones (246) y además, encontrándose supeditados a la facultad discrecional del Ejecutivo Federal para hacerlos abandonar el país por considerar su presencia pernicioso para éste.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, restringe las libertades de los extranjeros en función a su característica migratoria y deja de considerarlos iguales a los nacionales, ya que únicamente para dicho ordenamiento son sujetos de reglamentación:

1. Las personas morales extranjeras

1.1 Las personas físicas extranjeras

(242)	Artículo 33 constitucional in fine
(243)	Artículo 8 constitucional in fine
(244)	Artículo 9 constitucional
(245)	Artículo 130 constitucional
(246)	Artículos 32, 55 Fracc. I., 58, y 82 Fracc. I de la Constitución.

1.1.1 Las Unidades Económicas extranjeras sin personalidad jurídica.

Esto significa, que en el desarrollo de inversiones para el comercio, industria o servicios, los extranjeros no son considerados igual a los nacionales, y es más, la fracción IV del artículo segundo de la Ley (247), menciona a empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero, representando esto que por contar -- con extranjeros una persona moral mexicana, constituida con un objeto permitido y lícito al igual que muchas otras en el país, será tratada por disposición de una ley secundaria, en forma distinta a las demás en la misma situación; todo ello tomando como base la diferenciación de nacionalidad, contrayiniendo la garantía individual consignada en el artículo primero constitucional.

2. GARANTIAS DE LIBERTAD.

En virtud de que la formación de un Estado genera obligaciones para sus pobladores, se hace necesario también que éstos tengan garantizadas específicamente ciertas libertades que hagan posible su propio desarrollo y obtención de sus fines individuales.

(247) Mismo que cita a los sujetos obligados por la Ley.

Bajo la idea de que, lo que no está prohibido, está permitido para el particular, debemos considerar que estas libertades, que como garantías menciona la Constitución Política de nuestro país, tienen el -- carácter de enunciativas y fundamentales, más no limitativas en cuanto a la posible actuación del gobernado, esto es, las libertades específicas consignadas, son las que el Congreso Constituyente, determinó como -- primordiales para el sano desarrollo de la población y armoniosa convivencia de ésta y sus gobernantes.

Lógico es, por ello, que las libertades a que me refiero, ten gan a su vez limitaciones con base en el interés particular que pudiera verse afectado, o bien, que su ejercicio provocare efectos perjudiciales a la sociedad en general.

ARTICULO QUINTO CONSTITUCIONAL.

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de ter ceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos -- que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la socie dad..."

Este artículo establece la posibilidad de libre elección por par te de cualquier persona en cuanto a su ocupación en el país, siempre y -- cuando, continúa el numeral transcrito, sea lícita tal actividad.

Es importante para complementar el alcance de esta libertad, la concepción de lo que jurídicamente puede entenderse como ilicitud:

El Código Civil, en su artículo 1830 refiere:

"Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o las buenas costumbres".

En este orden de ideas, tenemos que las actividades en las que pretenda ubicarse la inversión extranjera, no son ilícitas ni contrarias a las buenas costumbres ya que se trata por lo general de actividades comerciales, industriales o de servicios permitidos en el país, quedando totalmente fuera de este trabajo, la inversión extranjera que se destine a fines ilícitos o delictuosos.

Igualmente, sería ilógico considerar que como consecuencia de que el artículo primero de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera establece que es una ley de interés público, su contravención constituiría un ilícito y, por lo mismo, el inversionista extranjero no pudiese desarrollar la libertad de trabajo garantizada por el artículo quinto constitucional, puesto que la actividad que se pretende realizar, en sí mismo no es ilícita.

Considero que, la limitación porcentual de capital extranjero o bienes que se inviertan en el país, es una restricción a la libertad de trabajo que gozan todas las personas dentro de nuestro territorio, pues -

tales limitaciones no se encuentran ni siquiera someramente consideradas en la Constitución en cuanto a esta garantía.

Dentro del texto del numeral en estudio, se desprende que la libertad de trabajo podrá vedarse cuando se ataquen derechos de tercero, pero esto será únicamente por resolución judicial, lo que presupone los siguientes requisitos:

1. Que la libertad desarrollada ataque los derechos de un -- tercero específicamente identificado.
2. Que el afectado con tal actividad, pretenda que la misma se restrinja o niegue y,
3. Que una autoridad jurisdiccional dicte la resolución correspondiente en favor de ese tercero, misma que deberá llenar los requisitos y formalidades del procedimiento, estando debidamente fundada y motivada de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales.

Serfa necesario entonces que la libertad de un inversionista extranjero, provocare perjuicio a terceros, lo que indudablemente ocurre a comerciantes e industriales nacionales, pero ésta deberá ser reclamada ante Tribunales, para que, un Juez competente dicte la resolución correspondiente y esto, en mi forma de ver, es independiente de -- que se hubiere autorizado o no la inversión extranjera, es decir, que el derecho que asiste a cualquier tercero para reclamar por vfa judicial la

restricción a la libertad de trabajo de un inversionista extranjero, por -
causale perjuicio, existe actualmente, con aplicación o no de la Ley, o -
autorización que con base en ésta última se haga a un inversionista ex--
tranjero.

De igual manera, el artículo quinto constitucional se refiere
a la facultad de vedar la libertad de trabajo por resoluciones gubernati--
vas en los términos en que marque la ley, cuando se afecten los derechos
de la sociedad.

La autoridad administrativa en todo caso, por sí, no tiene la
facultad discrecional de vedar el ejercicio de esta garantía, sino es con
fundamentación en una ley que así lo determine y, en consecuencia, es-
ta ley será inconstitucional si limita la libertad de trabajo cuando el de-
sarrollo del mismo no afecte los derechos de la sociedad.

Duguit, considera en este aspecto, que: "Los límites a la li-
bertad individual, para que la vida social sea posible, solo pueden ser -
determinados por la ley, y dichos límites no pueden establecerse sino -
por una decisión tomada por vía general y abstracta, sin consideración-
de clase ni de persona, ley que debe ser la misma para todos y que vio-
laría el derecho cuando limitase la libertad de unos en condición más ri-
guroso que la libertad de otros' (248).

De esta manera, la resolución gubernativa, deberá tener fundamento en una ley que vede la libertad específica de trabajo de todo gobernado sin distinción alguna, cosa que no sucede con la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera que restringe a unas cuantas personas.

Podría considerarse que únicamente se reglamenta en forma especial la libertad de trabajo en la ley de inversiones extranjeras, para los sujetos en ella considerados y pensarse que abarcan simples requisitos a cumplir, mismos que no implican una restricción total a la libertad de trabajo, ya que ésta se permite, razonamiento que a mi juicio no es correcto, porque si bien se permite la inversión, la facultad de continuar con una actividad previamente autorizada por parte del inversionista extranjero, se encuentra restringida por la discrecionalidad de un órgano administrativo que dá un tratamiento especial a los extranjeros, contrario al espíritu de igualdad que debe regir de acuerdo con el artículo primero constitucional.

Ciertamente la amplitud de la libertad que consigna el quinto artículo constitucional, impide una adecuación correcta a la ocupación y actividad de los nacionales, pero también es cierto que en tanto no se restrinja a los extranjeros en esta garantía el ámbito constitucional, no será posible que una ley secundaria pretenda efectuarlo.

Así mismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido en materia de comercio lo siguiente:

"Las restricciones a la libertad de comercio sin que exista ninguna de las restricciones o limitaciones prevenidas por el artículo quinto constitucional, implica una violación de garantías " (249).

ARTICULO NOVENO CONSTITUCIONAL

"No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en asuntos políticos del país..."

Pretenderé referirme brevemente a este precepto únicamente en lo que se refiere al tema que en esta tesis se trata.

El derecho de asociación, implica el derecho que tienen las personas para unirse y formar parte de una entidad distinta con personalidad jurídica propia y diferente a la de sus asociados, con una idea de realización permanente, tal garantía fundamenta a las asociaciones civiles, mercantiles, etc. que se dan en el país.

(249) Pleno Séptima Época. Volumen 49. Primera Parte. Pág. - 59 y Volumen 54. Primera Parte. Pág. 31.

El derecho de reunión, es la conjunción de un número determinado de personas o sujetos que se avocan a un fin específico y que, éste deja de existir, sin haber tenido una personalidad, jurídica propiamente determinada.

El derecho de asociación constituye la base de las denominadas sociedades anónimas, a través de las cuales, actualmente se realizan la mayoría de las actividades mercantiles e industriales en la República y en la que los extranjeros, por no existir disposición constitucional expresa en contrario, tienen la potestad de constituir e intervenir.

Las limitaciones que tal garantía contiene en el propio texto del artículo noveno constitucional, son:

- a) Objeto lícito
- b) Que la asociación sea pacífica

La asociación que pretenda constituirse, tendrá por objeto una actividad lícita, sería ilógico suponer que una asociación delictuosa pudiera estar permitida por nuestra Carta Magna o que dicho tipo de asociación, se amparase en el mencionado artículo para fundamentar su actuación.

Así mismo, las actividades civiles, mercantiles, industriales y de servicios permitidos a los particulares en general, son de considerarse lícitas, cumpliéndose con el requisito dado por el numeral en -- estudio.

La formación o integración de esta sociedad o asociación, -
deberá, en los términos del artículo noveno, de cuidar en no incurrir -
con su conducta externa, en actos violentos que perturben la paz y el ór-
den público.

Cumplidas tales circunstancias, el Estado, a través de sus -
autoridades, se encuentra obligado a respetar la formación de dichas --
entidades morales.

Para el caso específico de extranjeros, constitucionalmente
solo se limita su actuación, tanto para asociarse como para reunirse, -
cuando se trata de materia política, misma que no se encuentra incluida
en el estudio presente.

Concluyo en relación al mencionado precepto, que la liber--
tad que tienen los extranjeros para integrar personas morales indepen--
dientes jurídicamente, es perfectamente válida y no se encuentra ningun--
a limitación a nivel constitucional al respecto, al contrario, volviendo
a mencionar el artículo primero de la Ley Fundamental, las restriccio--
nes que en todo caso se impusieren a tales garantías deben constar en -
el texto de este mismo ordenamiento tal y como constan las prohibicio--
nes en materia política.

Luego entonces, una ley secundaria tiene, en palabras del -
Diputado Fajardo: Que arreglarse forzosamente a la Ley Constitucio--

nal, ninguna ley particular puede pugnar con los principios consignados en la Constitución, en consecuencia, cabe el amparo y nadie será molestado por haber hecho uso del derecho que concede el artículo noveno. (250).

La imposición de prohibirse la legalización notarial cuando no se hubiere obtenido permiso de aportación de capital o inversión por parte de extranjeros, de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, es violatoria del artículo noveno constitucional, toda vez que res- - trige fuera de la Ley Fundamental, la libertad de asociación.

ARTICULO VIGESIMO OCTAVO CONSTITUCIONAL

"En los Estados Unidos Mexicanos, no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, de productos, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la -

competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar - precios exagerados, y, en general, todo acto que constituya una ventaja exclusiva indebida en favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social..."

El artículo 28 constitucional, parcialmente transcrito, representa la última garantía de libertad que se analizará en el desarrollo del presente trabajo, artículo que postula la Libre Concurrencia.

Al prohibirse por tal precepto los monopolios, y garantizándose de una manera tan amplia el libre juego de los factores económicos, se establece para el Estado y sus autoridades, la obligación de respetar el ejercicio y desarrollo del comercio e industria, protegiendo el estímulo e iniciativa que proporciona la competencia.

Para Burgoa (251), esta garantía es complementaria de la libertad de trabajo establecida por el artículo quinto constitucional, pues pudiendo todo gobernado dedicarse a una ocupación lícita, está en plena capacidad de desarrollar una función económica al igual que otros. Así pues, los gobernados podrán dedicarse a cualquier actividad económica e industrial que constitucionalmente no se atribuya al Estado (252).

La propia redacción del artículo 28 constitucional, ubica al-

(251) "Las Garantías Individuales" Ob. Cit., Pág. 407.

(252) Monopolios estatales que menciona el artículo 28: acuñación de moneda, correos, telégrafos, etc.

Estado como perseguidor y sancionador de todo aquello que cause menoscabo o merma a la libertad concedida (253), no se facultó de ninguna manera a las autoridades para intervenir en el ejercicio de la garantía, tampoco para restringirla aún cuando esto tuviera por objeto el equilibrio de la economía nacional.

Podría considerarse que la ingerencia que se menciona en la industria y su desarrollo, pudiera ser factible por las atribuciones que se otorgan al Ejecutivo Federal en el artículo 131 de nuestra Constitución, sin embargo, con una debida puridad constitucional debe interpretarse que la regulación de la economía del país podrá afectarse siempre que sean respetados los derechos inicialmente consagrados en favor de los gobernados, es decir, con el debido miramiento a las garantías individuales, en este caso a la de libre competencia.

El mismo artículo señala cuales serán los actos que ameritan la persecución y castigo de las autoridades:

1. - Toda concentración y acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de precios.

Para que esta acción pudiera ser sancionada, se requiere dos elementos primordialmente:

(253) Párrafo segundo del artículo 28,

- a) Que se trate de artículos de consumo necesario
- b) Que su objeto sea obtener el alza de precios

Cierto es que el acaparamiento en una o pocas manos, se dá de manera constante en el ámbito comercial de nuestro país (transporte, bienes de capital, productos farmacéuticos, etc.), lo que no es circunstancia desconocida para el Estado, pero que jurídicamente es un elemento de fácil simulación y elusión de investigación dada por la proliferación de figuras legales tales como las empresas sostenedoras, complicando - la comprobación de que se trata de un solo consorcio monopolizador, aún cuando ésto no resulte imposible.

Ahora bien, en el supuesto no concedido de que se pudiera - comprobar la concentración y acaparamiento de ciertos artículos, deberá también probarse que los mismos sean de consumo necesario y, conociendo la tecnología de las empresas trasnacionales, sabemos que las mismas controlan mercados cautivos de productos no indispensables y - de elaboración sofisticada, utilizando para su venta la potencialidad publicitaria de transculturación que las respalda (alimentos para bebé, automóviles, inmobiliarias, etc.).

Con lo anterior, queda para la autoridad, una remota posibilidad de control de estos tipos de monopolios modernos, ya que es importante recalcar, el Constituyente previó las necesidades inmediatas del - pueblo (artículos de consumo necesario), pero no la transformación eco-

nómica que pueden sufrir los pueblos, como es la aparición de las empresas trasnacionales y sus consecuencias.

Ahora bien, la finalidad de obtener el alza de precios, solo es comprobable a través de situaciones de hecho pero que, analizadas económicamente, se dan por la propia presión inflacionaria que es aceptada, dadas las circunstancias, por las propias autoridades (254).

2. Todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio o servicio al público.

Esta parte únicamente reafirma la garantía que se analiza, previniendo una total libertad de acción en la producción, comercio, etc.

Tomando en consideración que las actitudes que las grandes empresas toman para controlar un mercado son de diversa índole, desde absorción de pérdidas hasta un total control monopolístico del mercado, por ejemplo: el sacrificio de ganancias para desplazar a los productores locales, compra de acciones de empresas en quiebra, intercambio matriz-filial de elementos productivos, tecnologías etc., actuaciones todas que imposibilitan al Estado para sancionarlos por evitar la libre concurrencia.

(254) Secretaría de Comercio. Departamento de Fijación de Precios.

La única diferencia, radica en que la actividad ejercida por esas grandes empresas trasnacionales, se realiza en desigualdad de condiciones (maquinaria, personal especializado, tecnología avanzada, producción en línea, etc), provocando una concurrencia desigual, en favor de la inversión extranjera.

- 3.- Todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transporte o de algún otro servicio, para -- evitar la competencia entre sí y obligar al consumidor a pagar precios exagerados.

Como ya mencione anteriormente, los acuerdos o combinaciones que se realizan, son de una manera poco comprobable, pues los convenios de producción entre los propietarios de las empresas, la adquisición de lotes de acciones, etc. no son dados a conocer públicamente y se mantienen en secreto además de que someten sus controversias en -- caso de haberlas, al arbitraje internacional.

4. - En general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas, en perjuicio del público en general o de una clase social.

Las características deben ser: ventajas exclusiva indebida, - pero si esa ventaja es obtenida lícitamente, esto es, utilizando los me--dios legales permitidos para ello (pública oferta, etc.), ya no es indebida, aún cuando se conozca de afecto su manejo y, por último, en perjuicio del público en general será solo en los casos de bienes de consumo -

necesario pues en los demás, por no ser de imperiosa necesidad podrá abstenerse el consumidor o público en general de adquirir tales bienes o servicios.

Como resultado de lo anterior, se concluye que cualquier - acto de las autoridades, tendientes a controlar la actividad económica - de las personas, sean éstas físicas, morales, nacionales o extranjeras, a través de disposiciones de carácter legislativo o administrativo, son contrarios a lo preceptuado por el artículo 28 de nuestra Carta Magna, no pudiéndose legitimar constitucionalmente su intervención en el campo de la competencia natural que se da en el comercio, industria o servicios públicos, más que para los fines de producción a la misma.

Según este razonamiento, se ha considerado jurisprudencial mente que determinadas disposiciones administrativas y reglamentarias que determinan requisitos para el funcionamiento de industrias o comer cios, llegan la mayoría de las veces a hacer negatoria la garantía consa grada en el numeral citado (255).

Con referencia específica al tema de las inversiones extran- jeras, se da un ejemplo claro de lo que podría considerarse como viola- ción a esta garantía.

(255) Tesis 215 Apéndice del tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación, Tesis 43 Compilación 1917-1965 y tesis 376 - apéndice 1975 Segunda Sala.

Conforme lo marca la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, para que una empresa o sociedad extranjera se constituya simplemente o inicie sus operaciones en -- cualquier ramo de la industria, comercio o servicios, requiere la autorización que al respecto otorgue la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, previa satisfacción por parte de la futura sociedad o empresa ya constituida, de información cuyas características fije discrecionalmente esa dependencia, mismas que de no satisfacerse ampliamente producen la negativa a la solicitud; con esto se contraviene tanto por la resolución dictada como por la ley aplicada, la Constitución y concretamente se viola la garantía de libre competencia, pues:

a) No se permite con tal resolución, el libre juego económico que postula claramente el precepto constitucional, cuando en dado caso solo sería posible a la autoridad perseguir y castigar todo acto que evite de alguna manera la competencia, pero no vedar discrecionalmente la posibilidad al gobierno de intervenir en actividades económicas ilícitas.

b) Se provocaría al evitar la formación de sociedades o funcionamiento de empresas en determinados campos de la economía y en ciertas condiciones, el monopolio de aquellas empresas que si han sido autorizadas, se encuentran ya establecidas y funcionando.

En mi concepto, la negativa de una resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que discrecionalmente impida el acceso al libre juego económico de un gobernado, resultaría violatorio de los derechos fundamentales apuntados en nuestra Constitución Política y es más, la ley secundaria, viola el derecho contenido en el artículo 28 ya que se protege a la industria nacional cuando estrictamente lo prohíbe el precepto y, se limita la libre concurrencia impidiendo el desarrollo de ciertas actividades.

3. GARANTIAS DE PROPIEDAD; ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Se entiende a la propiedad como la forma de atribución o afectación de una cosa a una persona por virtud de la cual ésta tiene la facultad de disponer de ella ejerciendo actos de dominio.

La adquisición de las acciones de una sociedad a través de la Bolsa de Valores, no puede verse afectada por la desinversión que se pretende por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (256), pues en el caso de adquirirse y resolver negativamente la Comisión dicha adquisición, se deberán vender esas acciones, haciéndose nugatorio el derecho que cualquier extranjero tenga sobre las mismas como propiedad.

(256) Resolución General Número Tres.

4. GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA

Integran estas garantías, el conjunto general de condiciones requisitos, elementos o características previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera jurídica del gobernado.

ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, - de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Como en la totalidad de las garantías analizadas en este apartado, el titular de la garantía de audiencia que cita el segundo párrafo del artículo 14 de nuestra Carta Magna arriba transcrito, es toda persona o sujeto considerado como gobernado, incluyendo a personas físicas o morales, empresas de participación estatal, organismos descentralizados, etc. ya sean nacionales o extranjeros.

El estudio que este artículo comprende, se refiere al denominado "acto de privación" y las formalidades que debe contener por parte de la autoridad para ser válido. El acto de privación, es pues la merma o menoscabo de la esfera jurídica del gobernado, que puede determinarse por el egreso de algún bien material o inmaterial, así como el

impedimento para ejercer un derecho. El acto de privación debe, para ser considerado jurídicamente como tal, producir estas consecuencias, constituyendo las mismas el fin último y definitivo por parte de la **autoridad.**

En virtud de que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera no interviene de ninguna manera -- con la vida de los sujetos a que se refiere, omito puntualizar en ella. -- Sin embargo, al citar el artículo 14 la libertad como elemento de protección, debemos analizar el alcance del concepto.

Se entiende que la libertad genericamente plasmada en este precepto, engloba en ella misma a todas las libertades específicas que nuestra Constitución consagra, entre ellas las de asociación, trabajo, libre concurrencia, etc.

Los derechos se entienden como las facultades concedidas u otorgadas a la persona por el orden jurídico, con la obligación correlativa por parte del Estado de respetarlas, como es el caso del resto de las garantías que consagra la Constitución. En consecuencia, tenemos que:

1. El titular de la garantía abarca a las personas físicas y morales, nacionales y extranjeras, por lo que son susceptibles de reclamar su violación.

2. Al incluir las libertades y derechos en el mencionado artículo, se contienen las libertades probablemente violadas por la ley secundaria en estudio, privándose o haciendo egresar de la esfera jurídica del gobernado, el libre ejercicio de la misma.

3. El ejercicio de los derechos subjetivos del afectado, se ve igualmente restringido por la Ley al establecer ésta últimos impedimentos para ejercitarlos de la mejor manera para la satisfacción de los fines individuales.

Por todo esto, las disposiciones que preceptúa la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, constituye en sí misma un acto de privación.

Ahora bien, el acto de privación puede llevarse a cabo por la autoridad, siempre y cuando ésta cumpla con los requisitos específicos y concurrentes que son:

a) El juicio previo, mismo que tiene un alcance no meramente jurisdiccional, sino de un procedimiento cualquiera que dé oportunidad a la persona a la que se pretende privar de un bien jurídico tutelado por este artículo, de oponerse a dicho acto de autoridad, antes que éste se dé.

b) Tribunales previamente establecidos, comprende también

a las autoridades administrativas a quienes una ley ordinaria ~~les~~ confirió competencia para ello (257). En este caso, las autoridades administrativas que produzcan un acto de privación, deben estar dotadas de la capacidad para dár rimir conflictos.

c). - Las formalidades esenciales del procedimiento, -- abarcan fundamentalmente dos aspectos: la posibilidad de defensa y la - de ofrecer pruebas para esa misma defensa.

La oportunidad de defensa, puede cumplirse de diversas - formas procedimentales, como son las notificaciones, los términos pa - ra oponerse a las pretensiones de privación, etc.

Igualmente, la oportunidad probatoria, se manifiesta en la recepción, dilación, ofrecimiento, rendición, desahogo y valoración de las probanzas.

d) Conforme a las leyes expedidas con anterioridad al he - cho. - Se explica en cuanto a que, la ley que se aplique debe ser la cau - sa-efecto del acto de privación.

La garantía de audiencia puede tener excepciones unica - mente válidas en tanto que estén consideradas en la Constitución y que -

(257)

Informe de 1969. Tribunal en Pleno Pág. 216. Primera - Parte. S. C. J.

son necesarias conocer, a fin de estar en posibilidades de dilucidar si son aplicables a la Ley para Promover la Inversion Mexicana y Regular la Inversión Extranjero.

-Artículo 33 constitucional, facultad del Presidente de la República para expulsar a los extranjeros que considere perniciosos.

Aún cuando la ley secundaria se refiere a extranjeros y se encuentren ubicados como sujetos de la misma, no abarca a aquellos - que el Presidente considere perniciosos para los que no existe juicio - previo, pudiendo dar el ejercicio de la facultad discrecional por parte del Ejecutivo Federal, en cualquier momento, independientemente de la aplicación de la ley de inversiones.

-Expropiación por causa de utilidad pública.

Artículo 27 constitucional, cuestión que no tiene relación - con la ley.

-En materia tributaria para la fijación de impuestos, situación que tampoco guarda referencia con el tema y por lo tanto no le es aplicable tal excepción.

-En materia agraria para los dueños afectados por dotación de tierras. Me remito a los tres últimos apartados.

La Constitución no señala entonces, ninguna excepción que sea aplicable a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, por lo que la misma deberá considerar tal garantía como regla general.

Por lo anterior, debemos ahora precisar si la ley secundaria contempla los requisitos coincidentes y concurrentes a que hemos hecho referencia:

a) No establece procedimiento alguno que dé oportunidad al gobernado para oponerse a la privación del bien que se pretende afectar.

b) No se menciona autoridad alguna con capacidad genérica en la propia ley, para deducir los conflictos que se susciten por un acto de privación.

c) En cuanto a las formalidades esenciales del procedimiento, no existe posibilidad de defensa, de acuerdo con la ley, a fin de evitar la privación dada por la autoridad administrativa, ni se da la oportunidad probatoria en contra de los argumentos que se den para realizar el acto.

Concluyo, respecto a este artículo, que siendo garantía general para toda persona, no es respetada por la ley en estudio, pues afecta sus derechos subjetivos y libertades de los gobernados sujetos de

la ley, señalando actos de privación en su contra sin establecerse procedimiento alguno para atacar el pretendido acto, sin nombrar autoridad con capacidad para conocer en su caso, de los conflictos que se susciten, omitiendo igualmente las formalidades de defensa y de prueba que son -- considerados como esenciales en cualquier acto de autoridad, por lo --- cual, viola en perjuicio del gobernado la garantía que consagra el precepto 14 del Ordenamiento Fundamental.

ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, - sino en virtud de mandamiento escrito de - autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento"

El citado precepto protege a toda persona del llamado "acto de molestia", mismo que consiste en una perturbación a los bienes jurídicos que cita el artículo, en la esfera jurídica del gobernado.

Los actos de privación, necesariamente implican en un -- primer momento un acto de molestia, por lo que al darse un acto de privación (ya analizado), se presenta el de molestia.

Al referir el numeral invocado a la persona, debe considerarse a la individualidad física del sujeto como a su personalidad jurídica que consiste ésta última en la capacidad de adquirir derechos y ---

contraer obligaciones, y que abarca en éste último aspecto indistintamente a las personas morales ya que, un acto de autoridad puede reducir sus potestades inherentes a la persona jurídica dividiéndole o limitándole - el ejercicio de las facultades correspondientes a su actividad social.

Los gobernados, sin distinguir entre nacionales y extranjeros, pueden sufrir por parte de la autoridad, un acto de molestia que perturbe su esfera jurídica por medio de la aplicación de la Ley para -- Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, --- pues en el concepto de sus personas, se les restringe y niega la facultad, ya garantizada a nivel constitucional, de adquirir derechos y contraer obligaciones o bien a desarrollar como personas morales, actividades inherentes a su hacer social, como es la compra-venta de acciones, la obligación de proporcionar bienes de capital a una sociedad, -- etc. Lo anterior, significa que la ley secundaria fija actos de molestia para los sujetos por ella misma considerados.

El acto de molestia es efectuado legalmente de acuerdo con nuestra Constitución, cuando la autoridad lleva a cabo y cumple con los requisitos que el artículo 16 de nuestro Primer Ordenamiento determina, ya que si en un momento dado la autoridad estatal hace necesaria la molestia al gobernado, el acto debe cumplir con lo preceptuado por el citado artículo, mismo que proporciona seguridad jurídica al gobernado afectado. Estas condiciones son:

1. Autoridad Competente. - Don Ignacio L. Vallarta, la considera como: " La serie de facultades que la ley dá para ejercer -- ciertas atribuciones relacionadas con la entidad moral que se llama autoridad" (258).

Concierne la competencia al sumum de facultades con que la propia Constitución inviste a determinado Órgano del Estado, no debe confundirse con la legitimidad que se refiere esencialmente al individuo que es nombrado para un cargo público y que dicho nombramiento puede encontrarse viciado.

Para el artículo 16 constitucional, la autoridad competente, será la que se refiere a las atribuciones de los diversos poderes, y es ésta la única que podría afectar las garantías individuales (259).

2. Fundamentación y motivación

Fundamentación. - Este requisito se base en el principio de que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite, cuestión que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene en Jurisprudencia definida:

(258) Cuestiones Constitucionales. Tomo I Pág. 139 y sig. citado por Burgoa en Las Garantías Individuales.
(259) Apéndice al Tomo XVII Tesis 223.

"Las autoridades no tienen más facultades que la ley les otorga, pues si así no fuera, fácil sería suponer implícitas todas las necesarias para sostener actos que tendrían que ser arbitrarios por carecer de fundamento legal".

Pues bien, la fundamentación consiste en que la autoridad, a efecto de justificar su actuación para con el particular, debe basarse en una disposición normativa general, en una ley que la autorice a hacerlo.

De esta manera, para que un acto de autoridad se encuentre fundado, debe reunir las siguientes condiciones:

- A) Que el órgano del estado de donde provenga el acto, -- esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma, para emitirlo.
- b) Que el acto se prevea en dicha norma
- C) Que su sentido y alcance se ajuste a las disposiciones que la rijan.
- D) Que se contenga en mandamiento escrito (260).

Motivación. - El sentido de este término, consiste en -- que: Las circunstancias y modalidades del caso particular, encuadren -

dentro del marco general establecido por la Ley. Si el supuesto no corresponde al caso, se violaría la exigencia de motivación legal.

Debe pues la autoridad, aducir las causas que justifiquen la aplicación legal, mismas que deben manifestarse en los hechos y circunstancias particulares del gobernado, a efecto de que éstos encuadren dentro de los supuestos abstractos previstos; tales motivos deben ser -- reales y ciertos y además serán lo bastante definidos para provocar el - acto de autoridad.

El acto de molestia por lo que respecta a la aplicación de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Ex-- tranjera, radica en que ésta contraviene los preceptos constitucionales a cuya observancia necesariamente debe estar sometida.

En virtud de que esta garantía de manera general, protege el orden establecido por la Constitución frente a otra secundaria, se viola en perjuicio del particular el artículo 16 constitucional por ser contra ria al ordenamiento supremo.

Así pues, todos los actos de autoridad que apliquen la ley de referencia, son de reputarse violatorios de garantías por infringir el ordenamiento legal Fundamental.

2. JUICIO DE GARANTIAS

A) POSIBILIDADES DEL AMPARO

Tomando en cuenta las consideraciones anteriormente ver
tidas, respecto a las probables garantías violadas por la Ley para Pro-
mover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, es nece
sario analizar las posibilidades del amparo, con base en las siguientes -
hipótesis:

a) La inconstitucionalidad de la Ley para Promover la In-
versión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, por ser violatoria -
de las garantías constitucionales señaladas en el capítulo que antecede,
es decir, los artículos 1, 5, 9, 14, 16 y 28, en relación todos ellos ---
por lo que toca a extranjeros, con el artículo 33 de nuestra Carta Magna.

b) Violación de garantías en la aplicación de la ley por las
autoridades en el ejercicio de sus facultades (261), desvío de poder.

c) La trasgresión a la ley misma por un órgano específi-
co, en este caso la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que -
efectúa actos que van más allá de lo establecido, autorizados por la ley
secundaria, como son las Resoluciones Generales de supuesta obligato-
riedad.

(261)

Artículo 13 de la Ley para Promover la Inversión Mexica
na y Regular la Inversión Extranjera.

Antes de ubicarnos en hipótesis de carácter práctico respecto a la inconstitucionalidad de la ley, debemos clarificar el tipo de ley que se contempla. En relación y para los efectos del Juicio de Amparo, se ha sostenido unánimemente dos tipos de leyes, éstas son:

- Leyes Autoaplicativas.

Aquellas que contienen un principio de ejecución que se realiza por su existencia misma, cuando sus preceptos, por la sola ---promulgación, adquieren el carácter de inmediatamente obligatorios, - sin necesidad de actos posteriores de aplicación (262).

Igualmente, varias Tesis Jurisprudenciales sostienen -- que este tipo de leyes denominadas de "acción automática", son las que tienen un carácter inmediatamente obligatorio al entrar en vigor, que de signan personas o comprenden individuos innominados pero definidos por las condiciones, circunstancias y posiciones en las que se encuentran -- (263).

Al efecto, Burgoa, aclara: " si la norma jurídica consigna determinadas obligaciones o prevee ciertas prohibiciones de cualesquiera sujetos abstractamente considerados, todas las personas que en lo individual ostentan dicho carácter, asumirán la obligatoriedad legal -

(262) Apéndice al Tomo CXVIII Tesis 97 y 99 Tomo CVI Pág. 87
(263) Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca Tomo LXI. Pág. 466. Tomo XVIII. Pág. 483.

por modo automático..." (264).

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la - Inversión Extranjera, se trata de una Ley Autoaplicativa ya que señala sujetos que de inmediato se ubican dentro de sus hipótesis normativas, como son: las personas físicas extranjeras, las personas morales extranjeras, unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica, empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero, etc., y al establecerles prohibiciones, obligaciones y limitaciones, se les afectan las garantías que como gobernados tienen, -- mismas que ya analizamos.

- Leyes Heteroaplicativas.

Serán aquellas que requieren de un acto de autoridad que la aplique en perjuicio del particular, para que de esta manera se viole alguna o algunas de las garantías consignadas en la Constitución, es - decir, que se requiere:

- a) Aplicación de la Ley a un caso concreto.
- b) Dicha aplicación debe ser efectuada por un un órgano estatal.

c) El contenido normativo de la disposición debe significar alguna violación de garantías.

En mi concepto, no es necesaria la aplicación concreta de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera para causar perjuicio al particular, ya que ésta impone obligaciones y sanciones a los sujetos que ella misma menciona, aún sin que se dé el acto de autoridad.

En materia de amparo pues, es muy importante la determinación del tipo de ley que se impugne (265), en virtud de que el artículo 22 fracción I de la Ley de la materia, dispone que tratándose de normas jurídicas de efectividad inmediata, esto es, autoaplicativas, el término durante el cual debe promoverse el amparo es de 30 días contados a partir de la fecha en que la ley correspondiente entre en vigor, a diferencia del término para promover un amparo en contra de leyes heteroaplicativas a través de acto de aplicación concreta, en cuyo caso será de 15 días (266).

Si pretendiera impugnarse como inconstitucional la Ley de inversiones con el carácter autoaplicativo que tiene, debería de reali

(265) Ya que es causa de improcedencia del juicio de amparo
(266) Artículo 21 de la Ley de Amparo.

zarse dentro de los treinta días siguientes al 9 de mayo de 1973, fecha en que entró en vigor la Ley, lo que actualmente haría imposible la solicitud de amparo. No obstante, el término que se menciona ha sido reformado en dos ocasiones, en 1950 (267), año en el que se estableció la modalidad de que en caso de que el agraviado por el ordenamiento legal en - él mismo considerado, no hubiere ejercitado el amparo durante los 30 - días, la misma ley podría ser atacada dentro de los 15 días siguientes al primer acto de aplicación (268). Posteriormente, en 1967, se estableció que el último término otorgado de 15 días podría transcurrir a partir - del primer acto concreto de aplicación o del último, en caso de que contra el primero procediera algún recurso o medio de defensa legal ordinario, aún cuando en estos recursos no se hubiere impugnado la inconstitucionalidad de la ley, aduciéndose motivos únicamente de legalidad (269).

Así mismo, se establece por la Jurisprudencia que los casos que tratan sobre la inconstitucionalidad de una ley, no es obligatorio agotar los recursos ordinarios de impugnación, ya que esto implicaría - que el quejoso se sometiera a las disposiciones de la ley que considere - contraria a la Constitución (270).

-
- (267) 30 de diciembre de 1950
(268) Reforma al segundo párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo
(269) Anexión del párrafo tercero de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo
(270) Apéndice al Tomo CXVIII Tesis 96

De acuerdo con lo anterior, tenemos que para impugnar la inconstitucionalidad de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera será en la actualidad, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de aplicación de la ley por parte de la autoridad al caso concreto.

Supongamos a manera de ejemplo, que un grupo de personas nacionales y extranjeras, desean constituir una sociedad con mayoría de capital extranjero y por ello soliciten el permiso correspondiente a la Secretaría de Relaciones Exteriores, misma que lo negará con fundamento en la citada Ley de Inversiones, por no haber procedido los particulares como dicho ordenamiento marca.

Será entonces, la respuesta que dé esa autoridad, la que deba considerarse como el primer acto de aplicación de la ley, puesto -- que no autoriza la formación de la sociedad en base a un ordenamiento --- normativo que viola la garantía de asociación de los solicitantes, la libertad de trabajo de los mismos, su libre concurrencia en el comercio y la garantía de igualdad que otorga el artículo primero de la Constitución, -- tanto a nacionales como a extranjeros.

Cabría aclarar, si en la impugnación de la constitucionalidad de la ley, tuviera cabida la violación de garantía de legalidad que - consagra el artículo 14 del Primer Ordenamiento. Al respecto, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el Poder Legis-

lativo debe acatarla, pues al instituir la norma secundaria, debe establecer los procedimientos en los que se conceda al gobernado la oportunidad de ser escuchado en defensa, por las autoridades encargadas de su aplicación, antes de que, a virtud de éste, se realice algún acto de privación autorizado normativamente.

Sustenta igualmente nuestro Máximo Tribunal, que la autoridad legislativa queda obligada a cumplir el mandato constitucional y por lo tanto, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defenderse de aquellos casos en que pueden resultar afectados sus derechos, llegando a la conclusión de que:

"Toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia en favor de los particulares en los términos en que se ha hecho referencia, debe declararse inconstitucional" (271).

El Poder Judicial Federal, a través del Juicio de Amparo, puede declarar la inconstitucionalidad de las leyes omisas en la garantía de audiencia; luego entonces, al no establecer la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, procedimiento alguno de defensa para el particular y si en cambio puede ser privado de sus derechos de acuerdo con el texto de este ordenamiento, reporta una

(271) Informe Anual 1944. Segunda Sala pag. 63 1946. Segunda Sala pag. 61 1947 Segunda Sala pag. 26 y 1970 Pleno pag. 261.

violación a la garantía de audiencia estatuida en la Constitución y que --
soslaya el Poder Legislativo Federal.

Aún así, para la Suprema Corte de Justicia, deben existir tres supuestos que condicionan la eficacia jurídica de la garantía de audiencia en materia legislativa:

1. Que exista un derecho que se trate de privar al particular, ya que cuando no hay derecho, no puede existir violación a la garantía de audiencia.

2. Que la audiencia sea indispensable, lo que quiere decir que exista la posibilidad de un mínimo de defensa para el gobernado, que haya hechos que probar y datos jurídicos que determinar, pues en el caso de que la autoridad por disposición de la ley, no pueda hacer otra cosa que ajustarse estrictamente a los términos legales sin intervención de su arbitrio, la audiencia resultaría inútil.

3. Que la misma Constitución no exceptúe de la garantía de audiencia el caso concreto.

En la Ley de Inversiones, existen diversos derechos de -- los que se va a privar al particular, como es el de asociación, trabajo, igualdad, etc. La audiencia pues, es indispensable porque el gobernado puede defenderse probando datos y circunstancias que hagan cambiar el --

esquema objetivo del acto de autoridad ya que esta última, tiene facultades discrecionales y, por último, la materia de inversiones no se exceptúa del cumplimiento de la garantía de legalidad.

La clase de amparo que deberá promoverse contra la Ley que por su sola expedición viole las garantías del gobernado y le depare perjuicio, se establece en el artículo 114 de la Ley de Amparo, es decir, el Juicio Indirecto ante un Juez de Distrito. En efecto, la fracción I del mencionado numeral señala:

"El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:
I. Contra leyes que, por su sola expedición, causen perjuicio al quejoso..."

Cabe aclarar que en el apartado de autoridades responsables deberán señalarse, como ordenadoras, el H. Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal y los Secretarios de Estado, éstos últimos son: Secretario de Gobernación, Secretario de Relaciones Exteriores, Secretario de Patrimonio Nacional, ahora Secretario de Minas y Patrimonio, Secretario de Comercio e Industria, antes de Industria y Comercio, Secretario del Trabajo y Previsión Social, Secretario de Presidencia, actualmente y de manera parcial Secretario de Programación y Presupuesto y el Departamento de Turismo, en la actualidad Secretario de Estado.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido:

"LEYES. AMPARO CONTRA LAS. FALTA DE SEÑALAMIENTO DE AUTORIDADES RESPONSABLES.

Cuando se impugna la constitucionalidad de una ley, a través de los actos de aplicación, sin señalar como autoridades al Congreso que la haya expedido y al Ejecutivo que la haya promulgado, aunque se surte la competencia del Tribunal en Pleno, debe so-breseerse porque no fueron llamadas a juicio las responsables de la ley cuya constitucionalidad ha de a-nalizarse" (272).

Como autoridades ejecutoras, lo serán los Secretarios de Estado que en forma particular, apliquen la ley y cuya resolución se impugne. Los actos reclamados, son del Congreso de la Unión, la aprobación y el Decreto de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; del Ejecutivo Federal, la promulgación y la orden de publicación del Decreto y, de los Secretarios de Estado mencionados, el haber refrendado los actos del Presidente de la República y por último, como ejecutora la Secretaría respectiva que hubiere negado la autorización al particular fundándose en la ley impugnada.

Las garantías violadas son, a mi juicio, las siguientes: igualdad, libertad de trabajo, libertad de asociación, libre concurrencia en el comercio y legalidad, contenidas en los artículos 1, 5, 9, 28, 14, 16 y 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitiéndome en cuanto a los conceptos de violación, al análisis efectuado

(272) Sexta Epoca. Primera Parte. Volúmen XLV, LIX, CXXVIII
Apéndice a la Jurisprudencia 1917-1975. Pleno pag 172.

de tales garantías (273).

- Violación de garantías en aplicación de la Ley .

Podemos considerar también, que el inversionista extranjero o nacional podrá pedir la protección de la Justicia Federal cuando - reciba la negativa por parte de la Secretaría de Estado que corresponda, a su solicitud de inversión y que esta determinación sea violatoria de garantías. Al haber efectuado la solicitud de inversión, el gobernado acepta y se somete a la legislación sobre la materia, en este caso, la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, por lo cual, al ser consentida, no puede impugnarla de inconstitucional, sino únicamente se referirá a las violaciones cometidas en su perjuicio por la resolución o acto de autoridad que se impugne.

En efecto, el consentimiento a una ley, podrá darse de -- dos maneras principalmente:

1a. Cuando el particular se somete expresamente y de manera voluntaria a la legislación específica, aquí en materia de inversio-- nes.

2a. Cuando aplicado el acto de autoridad, no se interpone el amparo dentro de los 15 días señalados por la ley, contados a partir -

de la notificación del acto.

3a. Cuando no se promueva dentro del término contado a partir de la fecha de notificación de la resolución al recurso interpuesto. En este último caso no sería aplicable porque la Ley no establece recurso alguno contra las determinaciones de las autoridades que intervengan en la autorización de inversiones extranjeras, lo que tampoco implicará consentimiento a la ley por esta causa.

Ahora bien, tomando en cuenta el sometimiento del gobernado a la Ley, éste puede solicitar autorización de la Secretaría que corresponda, para invertir con un porcentaje mayoritariamente extranjero, solicitud que será turnada a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, a través del Secretario Ejecutivo de la misma. Dicho órgano realizará el estudio respectivo y remitirá su Resolución nuevamente a la Secretaría de Estado quién, en definitiva, otorgará o negará la autorización al particular para invertir, siempre tomando en cuenta la resolución dictada por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y notificando - al gobernado la decisión final (274).

La decisión de la Secretaría de Estado respectiva, puede ser considerada violatoria de garantías por el interesado, razón por la cual podrá impugnarla. Al efecto, será necesario determinar a priori -- dos circunstancias:

(274) Artículo 17 de la Ley de inversiones.

1. Garantías Violadas

En cuanto a este concepto ya no es aplicable el principio de igualdad de todos los que en el territorio nacional se encuentran (275), pues el sometimiento a la ley por el extranjero, lo obliga a aceptar el --trato diferencial de que lo hace objeto la ley.

Si podría, en cambio, violarse la libertad de trabajo consagrada en el artículo quinto constitucional, por no permitirse el porcentaje de inversión solicitado, toda vez que este capital es determinante para el desarrollo de la empresa o industria de que se trate, impidiéndose así elegir la actividad a la que se dedique; igualmente se viola en perjuicio del gobernado, la garantía de libre concurrencia en el comercio que establece el artículo 28 constitucional, pues la persona afectada física o moral, no podrá concurrir libremente en el comercio e industria mexicanos, limitándose su libre juego dentro de los factores económicos y por consecuencia, la autoridad está provocando el monopolio de las empresas que se encuentran ya funcionando.

La violación a la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 14 constitucional es aducible en este tipo de amparo, pues se priva de varios derechos al gobernado sin haberle permitido a éste último un procedimiento en el que pudiera ser oído y presentar defensa pa-

(275) Artículo primero constitucional.

ra dar cabida a la conclusión de la autoridad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que, independientemente de que la ley secundaria observe o no la señalada garantía de audiencia que determina el artículo 14 constitucional (276), toda autoridad del país, antes de privar a algún gobernado de los bienes jurídicos protegidos por la consabida garantía, debe escucharlo en defensa y recibirle las pruebas que rinda para apoyarla.

Al efecto, transcribo algunas Tesis de Jurisprudencia que sostienen lo antes mencionado:

"No basta argumentar que la ley aplicable al caso no contenga determinaciones o reglamentaciones para oír a los interesados cuando se trata de revocar o modificar la situación jurídica creada en favor de ellos, para que las autoridades administrativas no tengan que otorgar a los particulares la garantía de audiencia, porque cualquier consideración o determinación de la ley secundaria, sobre ella existe el mando de imperiosa obligación contenido en el artículo 14 constitucional, que obliga a cualquier autoridad a conceder dicha audiencia para afectar los derechos de los particulares"(277).

"... Aunque la ley del acto no establezca en manera alguna, requisitos o formalidades previas a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía que consagra

(276) Como en realidad no lo contempla la Ley de Inversiones.
(277) Amparo en Revisión 1821/57. Inmobiliaria Latina, Sociedad Anónima.

el artículo 14 constitucional de previa audiencia. En estas condiciones, no es indispensable para el quejoso atacar la inconstitucionalidad de la ley respectiva . . ." (278).

El artículo 16 constitucional que consagra las garantías de motivación y fundamentación de los actos de autoridad, protege al gobernado de aquellos que se emitan con facultades discrecionales, ya que dicho acto no puede ir más allá del ordenamiento máximo que dió nacimiento a la norma secundaria, porque en ese caso, caería en el llamado desvío de poder, ejerciendo una facultad discrecional con un fin ajeno al previsto en la ley.

Así, la facultad discrecional se ostenta como el poder de apreciación que tiene la autoridad respecto a un caso concreto para encuadrarlo dentro de la hipótesis normativa existente previamente, cuyos elementos integrales debe necesariamente observar y siempre en forma lógica y racional, dejando de ser discrecional para convertirse en arbitraria cuando falten estos elementos. Al respecto la Suprema Corte ha sostenido:

"El uso del arbitrio o de la facultad discrecional que se concede a la autoridad administrativa, puede censurarse en el juicio de amparo, cuando se ejercita en forma arbitraria o caprichosa, cuando la decisión no invoca las circunstancias que concretamente se refieren al caso discutido, cuando éstas resultan alteradas o son inexactos los hechos en que se pretende apoyar

la resolución, o cuando el razonamiento en que la misma se apoya es contraria a las reglas de la lógica" (279)

(279)

Jurisprudencia 396, Sexta Epoca. Pag. 653 Volumen Segunda Sala. Tercera Parte. Apéndice 1917-1965. Pag. - 653.

B. NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION
NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

Respecto a las autoridades que deben considerarse como responsables en el juicio de garantías, existe la problemática de determinar si la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras debe o no ser considerada como autoridad para efectos de impugnar una decisión violatoria de garantías en juicio de amparo, por parte de una autoridad administrativa.

Al efecto, considero indispensable analizar la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. La Comisión, creada por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (280), es el órgano encargado para conocer, efectuar el estudio técnico-político respectivo y resolver en cuanto a inversiones extranjeras que se pretendan efectuar en el país (281).

En mi concepto, este órgano es una Comisión Intersecretarial de consulta dependiente de la Administración Pública Centralizada, en virtud de lo siguiente:

La Administración Pública consiste básicamente en la actividad que desarrolla el Estado, representado en el Poder Ejecutivo que,

(280) Diario Oficial del 3 de marzo de 1973

(281) Artículo 11 y 12 de la Ley de Inversiones.

como órgano público, ha recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de intereses generales. Su personalidad constituye solo una de las conductas a través de las cuales se manifiesta la personalidad jurídica del Estado.

Dentro de las formas de organización administrativa, se encuentra la Centralización que opera como el conjunto de órganos que se agrupan, colocándose uno respecto a otros en una situación de dependencia, integrando un vínculo de mayor a menor grado en una relación de jerarquía; con ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores como son: nombramiento, mando, vigilancia, disciplinario, revisión, resolución de conflictos de competencia, etc.

Tales órganos, poseen competencia administrativa por determinación de la ley, entendiendo la competencia como la aptitud legal para el ejercicio de un poder, no se agota con su ejercicio y es esencialmente modificable por la ley.

En efecto, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, se forma por personas físicas, titulares de órganos de la Administración Pública centralizada como son los Secretarios o en su defecto los Subsecretarios de Estado que menciona la Ley de Inversiones, integrantes todos de una organización jerárquica dependiente del Ejecutivo Federal y con competencia dada como órgano colegiado por la Ley (282).

Los órganos de la Administración Pública Centralizada, -- pueden tener el carácter de autoridad o auxiliares, éstos últimos carecen de facultades de decisión y ejecución y de la potestad de imponer sus determinaciones; su actividad pues, estriba en coadyuvar con las autoridades proporcionándole su consulta y opinión técnica.

De acuerdo con el anterior concepto, considero que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras es una entidad auxiliar -- que tiene la facultad de efectuar los estudios y emitir opiniones técnico-político-económicas sobre inversiones extranjeras, misma que -- en definitiva serán decretadas por la Secretaría de Estado correspondiente (283), su función es la de coordinar los esfuerzos de varias dependencias (284), en relación con una cuestión de responsabilidad común, constituyendo una entidad de coordinación y colaboración.

Ahora bien, la facultad para la integración de Comisiones - Intersecretariales se encuentra atribuida por el Poder Legislativo Federal, al Presidente de la República según el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, tomando en consideración que el otorgamiento de dicha facultad es conferido al Ejecutivo por el Legislativo, éste último puede, mediante una ley, formar comisiones

(283) Artículos, 5, 8, 15 y 16 de la Ley.

(284) Las Secretarías de Estado ya señaladas, Hacienda, Turismo, Trabajo y Previsión Social, Comercio, Minas, etc.

de tal naturaleza.

Así pues, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, tiene un carácter de órgano de consultoría interna dentro de la Administración Pública Centralizada, careciendo de personalidad jurídica y patrimonio propios (285) y cuya resolución no tiene validez formal hasta en tanto no sean emitidas por el órgano competente, en este caso la Secretaría de Estado que corresponda de acuerdo con la materia de inversión. (286).

En la práctica, la Comisión no actúa únicamente como órgano consultor de la Administración Pública Federal en materia de inversiones, sino como ordenador y negociador de situaciones particulares. Efectivamente, puede ordenar al inversionista el cumplimiento de mayores requisitos en cuanto a información y otros datos y actuar como negociador en su participación de inversión antes de emitir su resolución.

Además las resoluciones que se sirva dictar ese cuerpo colegiado, es elemento sin el cual no es posible solicitar la autorización correspondiente de la Secretaría de Estado que incumba el asunto.

- (285) Declaraciones del Lic. Campillo Saenz ante la Cámara de Senadores. Diario de Debates de la Cámara de Senadores XLVIII Legislatura. Tomo III Números 2, 3 y 4 del primer y 29 de diciembre de 1972 página 9 y 12.
- (286) Según lo señala el artículo 15 y 16 de la ley.

C) NATURALEZA JURIDICA DE LAS RESOLUCIONES DE LA
COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS Y
SU CARACTER EN EL AMPARO.

Para un correcto análisis de la naturaleza jurídica de las resoluciones que dicta la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, se hace indispensable determinar su ubicación dentro de los actos administrativos.

Andrés Serra Rojas, citando a Jean Rivero, define el acto administrativo como: "la declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto; la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una relación jurídica subjetiva, y su finalidad es la satisfacción del interés general". Agrega el autor que el acto administrativo produce efectos jurídicos directos e inmediatos porque ellos provienen del mismo acto (287).

No deberán ser considerados actos administrativos, los actos de gobierno o políticos que se relacionan con la orientación o dirección política general en cuanto a la actividad estatal. En este punto, se con-

(287) Derecho Administrativo Tomo I, Edit. Porrúa, Decimo Primera Edición. 1981. Pág. 238. México.

sideran actos de gobierno a la dirección política que tiene a su cargo en forma predominante, para los aspectos administrativos, el Presidente de la República, auxiliado por los más altos funcionarios de la Administración Pública.

Con respecto a la definición de acto administrativo arriba -- mencionada, considero que las resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, no reúne la característica de ejecutividad, pues la propia Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera que creó tal organismo, no le dá carácter ejecutivo a sus resoluciones ya que al referirse a las mismas en los artículos 8 y 15, -- menciona que la autoridad administrativa legitimada para autorizar o negar una inversión o cualquier otro acto considerado por la Ley, es la Secretaría de Estado que corresponda.

Por lo anterior, la Comisión no podrá legalmente emitir resolución que por sí misma ejecute, sin embargo, a mi juicio, su actividad y competencia para el estudio y análisis, así como para dictar resolución, quedan comprendidas dentro de los llamados actos políticos o de gobierno por parte de la Administración Pública, pues:

1. - Los integrantes de la Comisión, no son la organización -- técnica de una Secretaría de Estado, sino las personas físicas titulares de las Secretarías de Estado, mismos que por disposición expresa de -

la fracción II del artículo 89 constitucional, son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República; esto significa que, ejerciéndose en nuestro país un sistema presidencialista, esos Secretarios de Despacho, no funcionan de manera independiente del Ejecutivo, tampoco se encuentran subordinados a ningún otro poder, ni responden políticamente ante el Legislativo y, tan solo deben obediencia y disciplina al Poder Ejecutivo que los nombra, debiendo seguir por tanto, la política presidencial en cada uno de los actos que intervengan como titulares de una Secretaría de Estado, so pena de ser removidos al arbitrio del Presidente de la República.

Por ende, la actividad de los Secretarios de Estado, será política en la intervención como parte de la Comisión y el estudio que estos sujetos efectúen, será siempre en función a las políticas de desarrollo fijadas en ese momento o periodo sexenal en orden jerárquico a partir del Titular del Ejecutivo de la Unión.

2. - Al subrayarse ante la Cámara de Diputados en la exposición de motivos de la Ley que nos ocupa, que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras únicamente sería un órgano consultor y recomendador de actos que probablemente producirían con posterioridad y previa autorización, efectos y consecuencias jurídicas, se dejó asentada la idea de un mero cuerpo colegiado que en la materia de inversiones diera a conocer la política a seguir a otros auxiliares del Ejecutivo

vo Federal, existiendo la voluntad de una mayoría hacia el titular de una sola Secretaría (288).

3. Por último, encontramos que los criterios en que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras deberá basarse para resolver en cuanto a inversiones, son de carácter político, laboral, financiero, comercial, regional, social, monetario, etc. (289); criterios tan amplios para el ejercicio de su discreción, que podrían fácilmente ser utilizados en la dirección que se desee de acuerdo a las circunstancias.

No se niega en ningún momento que los estudios que tenga a la vista la Comisión al momento de dictar su resolución (290), son extensos y con gran número de análisis técnico-económicos, pero es indudable también que la decisión definitiva se encuentra basada en la política económica que dicte el Ejecutivo. (291).

Si bien es cierto que la autoridad competente para autorizar las inversiones sea otra (292), y por lo mismo esta última se encuentra facultada por la Ley (293) a que, con apego a las resoluciones dictadas-

(288) Artículo 12 fracción V, VI y VII. Atribuciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras

(289) Véase artículo 13 de la Ley

(290) Recordemos que dicho cuerpo se reúne solo una vez al mes

(291) Mismas que dependerán de las relaciones internacionales que se guarden con el país de origen de la inversión.

(292) Secretaría de Estado

(293) Artículo 15 in fine.

por la Comisión, pueda variar el sentido y condiciones de la inversión, por tratarse dicha resolución de una mera recomendación y que, por la posición política que ocupa la Secretaría de Estado frente a la Comisión, se limita a transmitir al particular la decisión de dicho órgano colegiado, haciéndolo propio y responsabilizándose de este.

Las multicitadas resoluciones, constituyen más bien un acto de administración que no produce efectos contra terceros y su eficacia se agota en lo interno de la organización administrativa; preceden y preparan las decisiones que darán nacimiento a obligaciones de manera directa.

En relación con los actos que en materia de inversiones ex--tranjeras realicen las Secretarías de Estado, me permito encuadrarlos dentro de la siguiente clasificación:

1. Por su naturaleza, son actos jurídicos que producen consequencias de derecho y que se encuentran condicionados para su validez, de actos materiales de tipo técnico (294).

2. - Por su finalidad, son actos definitivos en ejercicio de una función administrativa, mismos que han sido implementados e instrumentados por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

(294) El estudio que realice previamente la Comisión.

3. Por las voluntades que intervienen, se trata de un acto -- complejo ya que concurren dos voluntades e implican fases sucesivas, la resolución y la autorización.

4. Por su contenido y efectos jurídicos, es una facultad discrecional basada en lo estatuido por la ley y condicionada al apego que -- tenga con la resolución dictada por la Comisión.

5. Por su radio de aplicación, son actos externos porque producen efectos a terceros fuera de la administración, consecuencia de -- los actos internos que efectúe la Comisión.

Concluyo por mi parte, que la naturaleza juridico-administrativa de las resoluciones particulares que emita la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, no tienen el caracter de obligatorias para el -- gobernado, hasta en tanto no se dé la formalidad de ser decretadas por el organismo competente y por lo tanto constituyen un antecedente técnico de estudios que deberá necesariamente que considerar la Secretaría de Estado respectiva, misma que por razones políticas acatará en todos sus aspectos, sin que ello sea legalmente obligatorio.

-Resoluciones Generales de la Comisión.

En virtud de que al analizar el contenido de las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, me per-

mitf cuestionarlas (295), unicamente reitero mi opinión en el sentido - de que éstas trangreden primordialmente la garantfa de legalidad que - consagra el artículo 16 constitucional, por carecer las mismas de fundamentación legal, constituyéndose por ésto en actos arbitrarios que - no se apoyan en norma legal o reglamentaria alguna y en el que la violación a la garantfa citada, es evidente.

En efecto, la Comisión, excediendo las facultades que la - Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera le otorga, como auxiliar recomendador, emite las resoluciones generales, que propiamente son normas jurídicas y que van más allá del alcance de la ley, sustituyéndose al Poder Legislativo al --- dictar disposiciones generales, abstractas y obligaciones, sin que dicho cuerpo consultor se encuentre investido de competencia constitucional alguna, pues amplfa el número y contenido de los sujetos de -- la ley a los que, ésta última no considera, como es:

- Obligación de desinvertir a juicio de la Comisión la ad--
quisición de capital.
- Clausura de establecimientos
- Ampliación de requisitos para los Fideicomisos
- Revalidación de operaciones contrarias a la ley.

Igualmente, en muchas ocasiones, al dictar sus resoluciones generales, la Comisión sustituye al órgano judicial, al interpretar a -- su particular interés los preceptos legales que marca la ley.

Considero entonces, que las resoluciones generales que dicte la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, no representan -- grado alguno de obligatoriedad para el particular, en tanto que su personalidad como órgano consultivo solo podrá aplicarse internamente y para su propio funcionamiento, procediendo en este caso el juicio de -- amparo indirecto cuando la Secretaría o Departamento de Estado respectivo emita una resolución en perjuicio del gobernado basada en las resoluciones generales que hubiere dictado la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, por considerarse éstas últimas violatorias de la garantía constitucional de legalidad.

Ahora bien ¿podríamos considerar que debe señalarse a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras como autoridad responsable en el juicio de amparo? .

A efecto de poder determinar esta cuestión, debemos analizar el concepto de autoridad:

Para Burgoa (296), consiste en: "el órgano del Estado que desempeña una función específica tendiente a la realización de atribuciones estatales en su nombre como representante del Estado y que --

(296) El Juicio de Amparo. México. Porrúa Pág. 187.

despliega ciertos actos en ejercicio del poder de imperio.

De acuerdo con Gabino Fraga (297), estamos frente a una -- autoridad, cuando las facultades de un Órgano, implican el poder de -- decisión y ejecución, es decir, actos de naturaleza jurídica que afec-- tan la esfera jurídica de los particulares de imponerles sus determina-- ciones.

Para Andrés Serra Rojas (298), autoridad es toda persona -- revestida de poder propio de mando, derivado del desempeño de una -- función pública en la medida y límites que la ley establece.

Con base en las anteriores definiciones, podemos sostener que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, no podrá consi-- derarse como autoridad, pues carece de la facultad jurídica de impo-- ner sus determinaciones, constituyendo, repito, sólo un órgano auxi-- liar de consulta en materia de inversiones extranjeras, cuya función -- es opinar a cerca de los asuntos que se sometan a su consideración y recomendar una acción.

Haciendo la distinción entre las autoridades estatales y los órganos auxiliares, nuestro Máximo Tribunal ha sostenido varias Te-- sis Jurisprudenciales en el sentido de negar el carácter de autoridad,

(297) Derecho Administrativo. Edit. Porrúa Tercera Ed. 1944. - Pág. 329.

(298) Derecho Administrativo. Edit. Porrúa Decima Ed. 1981. - Pág. 259

para efectos del amparo, a aquellos organismos cuya labor sea el de dictaminar diferentes asuntos que se sometan a su opinión y que en definitiva deba resolver una autoridad (299).

Sin embargo, haciendo a un lado la competencia y el título legítimo del que carece la Comisión para actuar dentro de nuestro marco jurídico, debemos considerar el concepto que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado para efectos del juicio de amparo y que podría definirse de la siguiente manera:

"Órgano estatal de facto o de jure, investido de facultad de decisión y ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o extinción de situaciones; generales o particulares, jurídicas o de hecho, dadas dentro del Estado o alteración de unilateralidad, imperatividad y coercitividad (300).

Los elementos esenciales de la anterior definición, son los siguientes:

- a) Órgano estatal, mismo que en el caso analizado, sería la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, creada por la Ley de la materia.
- b) Titularidad de facultades de decisión y ejecución, las que dicho órgano únicamente tiene para el análisis y estudio de la inversión.

(299) Apéndice Tomo CXVIII Tesis 340. Tesis 44, 65 y 372

218 Segunda Sala

(300) Burgoa. Ob. Cit.

c) Creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho o alteración o afectación de las mismas. La Comisión tan solo recomienda que tales circunstancias se provoquen por parte de la Secretaría o Departamento de Estado a quién rinden su dictamen.

d) Unilateralidad. La comisión no actúa unilateralmente ya que, como se ha manifestado anteriormente, negocia con el inversionista mayores beneficios, económicos, laborales, políticos, etc. para -- considerar, en definitiva, positiva la inversión y recomendar su autorización.

e) Imperativa. - La resolución ya especial, ya general que -- emita la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, no tiene carácter impositivo, tan solo el valor de recomendación.

f) Coercitiva. - Tampoco el órgano colegiado que nos ocupa, goza de facultades, o bien las ejercita para imponer a los particulares cualquier tipo de obligaciones, sino que es la Secretaría de Estado correspondiente quién en última instancia las ejerce.

"AUTORIDADES. QUIENES LO SON.

El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad de obrar como individuos que ajerzan actos públicos, por el hecho de ser pú-

blica la fuerza de que disponen" (301).

Podríamos considerar que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, se convirtiera en una autoridad de facto por el hecho de que en todos los casos sus resoluciones son íntegramente acogidas por la Secretaría de Estado a la que corresponda autorizar la inversión y que por lo tanto, es ella en realidad como autoridad política ordenadora, la que emite el acto administrativo de autorización.

La cuestión aún no queda totalmente clara en nuestro Máximo Tribunal, ya que, habiéndose señalado como autoridad responsable de una autorización de inversión a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la misma, al rendir el informe justificado, niega cualquier carácter que se le hubiere dado como autoridad, aclarando ante el Juzgado de Distrito que únicamente actúa como consejera y recomendadora de las autoridades correspondientes (302).

Para el caso de impugnar por la vía de amparo la negativa o el otorgamiento de una autorización de inversión, la autoridad respon-

(301) Jurisprudencia 53. Quinta Epoca. Pág. 98. Vol. Comunes -- al Pleno y Salas. Octava Parte. Apén dice 1917-1975.

(302) Informe Justificado de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Amparo Indirecto Nacional, S.A. Tercero Perjudicado Masushita, S.A. Exp. 42/81.

sable que deba señalarse será la Secretaría o Departamento de Estado que la hubiere emitido, debiéndose desechar por las autoridades judiciales federales, cualquier solicitud de sobreseimiento que se base -- en el hecho de que la responsable ejecutó únicamente la resolución de la Comisión y que es esta la autoridad máxima en la materia de inversiones.

En última instancia, deberá proceder la responsable a defender como propios los puntos que contenga la resolución que avaló con su autorización (303).

(303) Diversas Secretarías de Estado señaladas como responsables por formar parte de la Comisión, consideran como autoridad a ésta última, mientras que otras le niegan ese carácter. Amparo en Revisión 42/81.

CAPITULO SEGUNDO

CONSIDERACIONES ESPECIFICAS

SOBRE EL TRAMITE DEL AMPARO.

**1. POSIBILIDADES DE IMPROCEDENCIA EN EL JUICIO --
DE AMPARO.**

En virtud de que a través del presente trabajo se ha llegado a la conclusión de la existencia de una probable inconstitucionalidad de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, cabría analizar igualmente si la posibilidad para ejercitar la acción de amparo por parte del inversionista extranjero pudiere verse afectada por una causa de improcedencia, ya constitucional, ya legal, o jurisprudencial que impida al órgano jurisdiccional de control, estudiar y decidir sobre la cuestión.

Las causas de improcedencia en el juicio de amparo a nivel constitucional, se encuentran establecidas de manera específica por los artículos 3 fracción II, 27 Fracción XIV, 60, 109 y 111 de nuestra Carta Magna, mismos que se refieren respectivamente:

- a) Contra resoluciones que nieguen o revoquen las autorizaciones del Estado en favor de los particulares para impartir educación.
- b) Contra resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas.
- c) Contra resoluciones de las Cámaras del Poder Legislativo que califiquen las elecciones de sus miembros.

d) Contra resoluciones de la Cámara de Diputados para pro-
ceder contra un funcionario de la Federación.

e) Contra resoluciones del Senado que resuelva sobre la res-
ponsabilidad de altos funcionarios.

Como puede apreciarse, ninguna de estas causas de impro-
cedencia, contempladas por nuestra Constitución, podrán ser aplica--
das para dejar de conocer un juicio de amparo planteado por un inver-
sionista extranjero.

La Ley de Amparo, consigna igualmente varias causas de -
improcedencia en el juicio que se promueva ante el Poder Judicial Fe-
deral, todas ellas establecidas por el artículo 73 del citado ordena--
miento (304), siendo a mi juicio de probable aplicación, la fracción -
V de dicho numeral.

El artículo 73 en su fracción V, señala como una de las --
causas de improcedencia:

" Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del -
quejoso".

(304) La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que no existen
más casos de improcedencia que los expresamente señala-
dos por la Ley.

Me parece interesante para el tema que se trata en este trabajo, analizar si podría un Juez de Distrito considerar improcedente - un juicio de amparo promovido por un inversionista extranjero, al -- que no se le permitiera invertir su capital, con fundamento en la fracción V del mencionado artículo.

Debemos tomar en consideración, que la afectación o no afec tación de los intereses jurídicos del quejoso se encuentran intimamente relacionados con el agravio personal de que habla la fracción I del - artículo 107 constitucional, mismo que exige que el juicio de amparo - se siga siempre a instancia de la parte agraviada, por lo cual, será -- necesario determinar los conceptos de agravio, parte agraviada, perjuicio y el interés jurídico que se considere violado, a efecto de poder determinar la posibilidad de aplicación en el caso concreto.

La Real Academia de la Lengua Española define: Agravio, es "La ofensa o perjuicio que se hace a uno de sus derechos e intereses"- (305)

Para Carlos Arellano García, en materia de amparo, lo señala como: "La presunta afectación de los derechos de una persona ffai ca o moral, dentro de la hipótesis del artículo 103 constitucional"(306).

(305) Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española Madrid, 1970. Pág. 37

(306) El Juicio de Amparo. Edt. Porrúa. Primera Ed. 1982. Pág. 341.

De igual manera Burgua, considera: que el concepto de agravio empleado en la fracción I del artículo 107 constitucional, equivale a la causación de un daño o un perjuicio realizado por cualquier autoridad estatal en las hipótesis previstas por el artículo 103 de la Constitución. (307)

Ahora bien, el agraviado entonces, será el sujeto pasivo, la persona física o moral que en su carácter de gobernado se vea afectado por la autoridad que ha violado sus derechos de manera personal, - pues la Suprema Corte de Justicia afirma que: "el agraviado indirecto, no da ningún derecho al que lo sufre para recurrir al juicio de amparo" (308).

En cambio, considera nuestro Máximo Tribunal que las palabras "parte agraviada" se contraen a las personas que han sufrido un agravio y se refieren en general, a la ofensa o perjuicio que se hace a alguno de sus derechos o intereses (309). Concluyendose, la H. --

(307) Ob. Cit.

(308) Tesis 2647. Tesis de Ejecutorias 1917-1975. Apéndice del - Semanario Judicial de la Federación. Octava Parte, México 1975.

(309) Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca, Tomo - LXI. Pág. 1579.

Suprema Corte de Justicia de la Nación menciona que: "es agraviado - para los efectos del amparo, todo aquel que sufre una lesión directa - en sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio por cualquier ley o acto de autoridad, en juicio o fuera de él..." (310).

De acuerdo con tales conceptos, y con lo que el artículo --- cuarto de la ley de amparo, dispone:

"El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la - parte a quién perjudique el acto o la ley que se reclama..."

Debemos precisar los alcances que tiene la palabra "perjuicio", en el juicio de garantías.

El poder Judicial Federal lo ha definido de la siguiente manera: "el concepto de perjuicio para los efectos del amparo, no debe tomarse en los términos de la ley civil, o sea, como la privación de cualquier ganancia lícita que pudiera haberse obtenido, o como el menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona" (311), y continúa en otra tesis afirmando que: "lo que debe entenderse por perjuicio de que habla la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, no puede refe

(310) Ibid. Tesis 131, Tesis relacionada. Págs. 225-226.

(311) Tesis 131, Pág. 223, Tesis de Ejecutorias 1917-1975. Apéndice el Semanario Judicial de la Federación. Octava -- Parte.

rirse a otra cosa sino a la titularidad que al quejoso corresponde, en relación con los derechos o posesiones conculcados... , un acto reclamado en el amparo, causa perjuicio a una persona física o moral cuando lesiona directamente sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio" (312).

Afirma en Tesis posterior, que "el perjuicio económico no perjudica jurídicamente a diferencia del perjuicio jurídico que entraña lesión a un derecho consagrado por la ley. Debe tenerse siempre en cuenta la diferencia que existe entre el perjuicio económico y el perjuicio jurídico que el acto reclamado puede ocasionar a la parte quejosa - y si solo se afecta el interés económico, el juicio de amparo es improcedente en los términos de la fracción V del artículo 73 de la materia" (313).

"INTERES JURIDICO Y PERJUICIO ECONOMICO. DIFERENCIAS PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

Los perjuicios económicos y materiales sufridos en virtud del acto reclamado, no dan derecho a la interposición del juicio de garantías, pues bien puede afectarse económicamente los intereses económicos de un sujeto y no afectarse su esfera jurídica. Surge el interés jurídico cuando el acto reclamado se relaciona a su esfera jurídica, entendiéndose -

(312) Jurisprudencia 1917-1975. Apéndice el Semanario Judicial de la Federación. Séptima Parte Sala Auxiliar Tesis 10 --- Pág. 51-52.

(313) Informe Anual 1974. Pág. 106 .Segunda Sala.

por ésta el cúmulo de derechos y obligaciones poseidos por un sujeto o varios de ellos, como en el caso de la persona moral. Si las disposiciones impugnadas no se refieren a los derechos contenidos en la esfera jurídica de los quejosos, éstos carecen de interés jurídico para impugnarlas en el juicio de amparo y si lo hacen debe declararse la improcedencia del juicio" (314).

Con referencia al interés jurídico, Burgoa, en su libro "El Juicio de Amparo" (315), señala que el interés jurídico implica: "una situación o hecho objetivos, de los que pueda obtenerse un provecho o beneficio positivo, que estén consignados por el orden jurídico normativo".

Se concluye, que el agravio o perjuicio no puede referirse a simples intereses de cualquier tipo que estos sean (316), sino de aquellos que jurídicamente se encuentren protegidos, por lo que la lesión a un simple interés económico de cualquier persona, hace improcedente el juicio de amparo (317).

¿Sería entonces el caso del inversionista extranjero lesionado económicamente por la imposibilidad de invertir su capital, sin reconocer la ley, en el país lo que haría improcedente el amparo?

(314) Pleno. Séptima Epoca, Vol. 66, Primera Parte, Pág. 43.

(315) Ob. Cit.

(316) Morales, económicos, políticos, sociales, etc.

(317) Como afirma la H. Suprema Corte de Justicia en la Tesis referida.

En principio, podría aceptarse tal afirmación, sin embargo, no sólo se violaría en su perjuicio intereses económicos, sino que éstos se ven afectados por la trasgresión de un derecho legalmente tutelado que implica, por una parte, el derecho del gobernado y correlativamente la obligación del Estado de respetar tales derechos representada en la abstención de perjudicar de alguna manera su ejercicio y, - en caso de violación, deberá resarcirse el daño, pues jurídicamente - las garantías individuales a que hemos hecho referencia como causa - de inconstitucionalidad, provocan en definitiva el monoscabo del patrimonio del quejoso, previa violación de sus derechos subjetivos.

En virtud de las razones antes expuestas, considero que la causa de improcedencia no se haría aplicable al caso concreto, pues - siguiendo el planteamiento de Alfonso Noriega (318): "no basta que se considere existente la violación constitucional aludida, sino que es necesario que se compruebe que dicha violación afecta el derecho legítimo protegido y que, éste corresponde precisamente al quejoso que la hace valer".

1. Existe la violación de garantías individuales (319).
2. La citada violación afecta derechos legítimamente protegidos por nuestra Carta Magna.

(318) Lecciones de Amparo. Págs. 465-466. Ed. 1975

(319) Artículos 1, 5, 9, 28 y 33 de la Constitución, ya analizados.

3. El derecho o derechos protegidos, corresponden por disposición constitucional al quejoso, en este caso el extranjero, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 10. y 33 de la Carta Fundamental.

No debemos pasar por alto, sin embargo, que la forma como sea presentada la solicitud de amparo por el quejoso, puede dar cabida a la consideración por el Máximo Tribunal, que únicamente se afectan sus intereses económicos o particulares, y no propiamente sus garantías individuales; en cuyo caso, a mi juicio, será causa de improcedencia.

Tan solo resta mencionar en este apartado las causas de improcedencia en el caso de que el inversionista extranjero hubiere solicitado autorización para realizar la inversión, lo que podrá ser de dos maneras:

- a) sin mencionar la ley aplicable o,
- b) con referencia a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

En el primer caso, al promoverse el juicio de amparo en contra de la ley, puede existir la posibilidad de que se considere improcedente de acuerdo con lo estatuido por la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo:

"Contra actos consentidos tácitamente".

Dicha declaración de improcedencia podría basarse en que, de manera tácita, al solicitar la autorización de inversión al ahora quejoso, aún sin mencionar la Ley de Inversiones, acepta la aplicación de la legislación que se encuentra en vigor.

No obstante lo anterior, la fracción que se cita como causa de improcedencia, contiene varias circunstancias a considerar para interpretar como consentida tácitamente la ley, esto es:

1. Que transcurra el término para promover el amparo y no se promueva.

1. Que aún cuando transcurra el término a partir de la promulgación de la ley, al amparo no se promueva dentro de los 15 días siguientes al primer acto de aplicación de la ley y,

3. Que en caso de que existiere recurso legal que interponer ante la autoridad que dicte el acto, y, una vez resuelto, no se promueva el amparo en el mismo término.

Ante las posibilidades dadas por esta fracción para interponer el juicio de amparo en contra de una ley, en mi concepto quedaría devirtuado en el caso concreto, la causal de improcedencia.

En el segundo caso planteado, esto es, cuando el inversionista menciona expresamente la ley que debe aplicarse para la autorización de su inversión, será causa de improcedencia la establecida por la fracción XI del multicitado artículo 73 de la Ley de Amparo que menciona:

"Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento".

La solicitud de inversión que efectúe el inversionista extranjero, haciendo referencia a la ley, representa un acto consentido de sometimiento a dicho ordenamiento que implica su disposición a cumplir la ley que posteriormente reclama.

En este caso, el inversionista extranjero solo podrá promover el juicio de amparo contra la violación de garantías que la autoridad administrativa hubiere incurrido, y ya no contra la ley, porque las violaciones al artículo 1, 5, 9, 28 y 33 de la Constitución no podrán aducirse puesto que el gobernado manifestó su sometimiento a la ley, lo que trae como resultado que si fué favorable para el particular la resolución dictada, éste ya no tendrá posibilidad de impugnar posteriormente la ley como violatoria de garantías.

B) TERCERO PERJUDICADO
EL EMPRESARIO NACIONAL

El Tercero Perjudicado, es aquella persona física o moral, - que tenga un interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado y - que interviene en el juicio de amparo con el objeto de que no se otorgue al quejoso la protección federal, sosteniendo la resolución impugnada por éste último en contra de la autoridad responsable.

El interés jurídico, vuelve a aparecer como elemento indispensable para la integración de la figura de Tercero Perjudicado, interés que como ya se ha analizado, se hace consistir en el cúmulo de derechos reconocidos y tutelados por la legislación en favor de alguna persona.

Ahora bien, el empresario nacional, al igual que los demás habitantes de la República Mexicana, tienen una serie de derechos protegidos por nuestra legislación que probablemente se vean afectados - en el caso de otorgarse el amparo al quejoso, pues en el caso de revocarse la resolución administrativa contraria al inversionista extranjero, para dar lugar a la autorización de inversión, probablemente se afecte al industrial que se maneja en esa rama, con peligro de ser desplazado por una competencia desigual que de antemano sabe perdida.

Los derechos protegidos que probablemente se le afecten - y que pretende conservar, será la garantía de trabajo que consagra -

el artículo 5 de la Constitución y mismo que determina la probabilidad de restricción del trabajo cuando se afecta los derechos de tercero, -- igualmente, defenderá que la actividad que desarrolle el inversionista extranjero tiende a provocar el monopolio, mismo que como garantía constitucional prohíbe determinadamente el artículo 28 de nuestra -- Carta Magna.

El problema a resolver, es saber si de acuerdo con la Ley - de Amparo que nos rige, el empresario nacional pudiere concurrir al juicio de garantías a defender sus derechos probablemente afectados - de concederse el amparo.

El artículo 5 de la Ley de Amparo, en su fracción III, señala como parte en el juicio de garantías al tercero perjudicado, por lo que deberá entenderse que como tal, tiene completa autonomía en su actuación y defensa de sus intereses y que, aún cuando su actividad - va destinada a sostener el acto o la ley impugnada, no implica que se encuentre supeditado a la actividad procesal de la autoridad señalada como responsable.

El artículo 5 de la Ley de Amparo señala:

"Son partes en el juicio de amparo...

III. El tercero o terceros perjudicados, - pudiendo intervenir con ese carácter:

a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o -

cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento.

b) El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstos efecten dicha reparación o responsabilidad.

c) La persona o personas que haya gestionado en su favor el acto contra el que se pide el amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo."

Para Vicente Aguinaco Alemán, la enumeración que hace la fracción III del referido artículo de la Ley de Amparo, es enunciativa - más no limitativa de los posibles sujetos que, con el carácter de tercero perjudicado pueda intervenir en cada uno de sus incisos.

Dicho autor (320), basa su afirmación en la redacción del propio artículo, ya que la palabra "pudiendo intervenir", establece una configuración casuística de las personas que pudieran hacerlo, implicando en sí misma otras posibilidades, ya que si el legislador hubiere querido restringirlas, lo hubiere establecido en la propia redacción -- del artículo con palabras como: "solo" únicamente", etc.

(320) Curso de Actualización de amparo. Ed. 1976. Dirección de Estudios Superiores. UNAM. Pág. 227.

En estos términos, tenemos que el inciso c) de la fracción - III del artículo 5 de la Ley de Amparo, se refiere a los terceros perjudicados en materia administrativa:

¿Sólo aquellas personas que hubieren gestionado en su favor el acto reclamado podrán intervenir en calidad de terceros perjudicados?.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido:

"En los amparos dictados contra resoluciones dictadas por autoridades distintas a la judicial, la ley solo reconoce como partes, a la persona que haya gestionado el acto contra el cual se reclama" (321).

Al respecto, varios autores consideran que al caso es aplicable la jurisprudencia que nuestro Máximo Tribunal ha sostenido para los juicios en materia civil:

"... la disposición debe entenderse en el sentido de considerar terceros perjudicados a todos aquellos que tengan intereses opuestos a los del quejoso e interés, por lo mismo, en que subsista el acto reclamado, pues de otro modo se les privaría de la oportunidad de defender las prerrogativas que pudieren proporcionarles el acto o la resolución, motivo de la violación alegada" (322).

(321) Semanario Judicial de la Federación. Apéndice al Tomo --- CXVII Tesis 250 y 1073.

(322) Apéndice al Tomo CXVIII Tesis 1074. Compilación 1917 - - 1965, Tercera Sala.

Lo anterior, concordaría plenamente con lo sostenido por el Lic. Vicente Aguinaco Alemán, ya mencionado, específicamente en lo que se refiere al inciso c) de la fracción que se analiza, afirmandose que no es ésta la única posibilidad de intervención para aquel que considere afectados sus intereses jurídicos por la insubsistencia del acto reclamado y, resultaría incongruente que mientras en amparos civiles se da oportunidad a todo aquel que tenga intereses jurídicos opuestos a los del quejoso, en el amparo administrativo se restrinja de manera absoluta la posibilidad de intervención.

Nuevamente, y reformando el primer criterio citado en párrafos anteriores, el Tribunal Controlador de la constitucionalidad, ha sostenido que en materia administrativa, tercero perjudicado lo es -- quién tenga un derecho protegido por la ley, que pudiere ser lesionado por la sentencia favorable al quejoso.

"En el juicio de garantías en materia administrativa es tercero perjudicado, de conformidad con el artículo 5, fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo, quién haya gestionado - en su favor el acto que reclama. Tiene asimismo esta calidad la persona que, si bien no gestionó en su propio beneficio el acto combatido, intervino como contraparte del agraviado en el procedimiento que antecedió al acto que se impugnó... Por otra parte, admitiendo que, dados los términos - del artículo 14 constitucional, los anteriores supuestos no agotan todos los casos en que debe reconocérsele a una persona la calidad de tercero perjudicado, cabe aclarar que - para tal reconocimiento se requeriría indispensablemente -- que la misma persona fuera titular de un derecho protegido por la ley, del cual resultará privado o menoscabado, por -- virtud de la insubsistencia del acto reclamado que traiga --- consigno la concesión del amparo, sin que baste, por tanto - que quién se dice tercero, sufra, con ocasión del otorga---

miento de la protección federal, perjuicios en sus intereses económicos". (323).

Tomando en consideración pues, que el concepto de tercero - perjudicado puede aplicarse en materia administrativa para todo aquel que considere lesionados sus derechos, debemos conocer el tipo de -- amparo que se promueva para que se haga factible la intervención del empresario nacional como tercero perjudicado:

- Cuando el amparo se promueva en contra de la Ley de In-- versiones Extranjeras por considerarla inconstitucional y que, el pri-- mer acto de aplicación sea la resolución de una autoridad que remita - al quejoso a la aplicación de dicha ley, sin que éste la hubiere recono-- cido ni se hubiere sometido a ella, en virtud de tratarse de manera ge-- nérica de un acto no propiamente de inversión, como podría ser la auto-- rización ante la Secretaría de Relaciones Exteriores para constituir -- una Sociedad Anónima, no es cuestionable aún el objeto de la inversión sino que, dicha autoridad resuelve en función a los sujetos que intervie-- nen en la constitución de dicha Sociedad, esto es, por su calidad de ex-- tranjeros.

El tercero perjudicado entonces, no es identificado siquiera, razón por la que el empresario nacional, por dicha resolución que sea revocada, no será afectado en sus derechos personales.

En el supuesto de que el amparo se promueva en contra de la resolución de autoridad que niegue la autorización de inversión al particular que la hubiere solicitado sin mencionar ni someterse a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera - por considerar a la ley que se le aplica inconstitucional, considero -- que el empresario nacional podría intervenir como parte en el mencionado juicio de garantías en calidad de tercero perjudicado, en virtud - de lo siguiente:

a) Al solicitar el inversionista extranjero la autorización pa-
ra invertir, se señala la industria en la que se actuará y las activida--
des específicas a realizar.

b) Los posibles afectados por las operaciones que lleve a -
cabo el quejoso en caso de otorgársele el amparo, pueden identificar-
se ya dentro de la misma rama de actividad económica, ejemplo de --
ello sería la rama de alimentos para bebé.

c) El trámite de autorización de inversión, no permite la in
tervención de un posible tercero afectado con la deci sión de autoridad.

d) En consecuencia, por tener intereses opuestos a los del -
quejoso, el empresario nacional haciendo valer sus derechos posible-
mente afectados de otorgarse la protección federal al promovente del
amparo, que como repito, están basados en la restricción de su --
libertad de trabajo solicitando se impida la inversión por afectar éstos
derechos de terceros, y que, en caso de que la autoridad responsable -

modificarse su resolución o se declarase inconstitucional la ley impugnada, se provocaría el desplazamiento incontrolado por grandes empresas de capital extranjero que, por su desarrollo técnico, económico y comercial, tendrían a ocupar posiciones monopolísticas en el mercado nacional que resultarían peligrosas tanto para el nacional como para los intereses del país, defendiendo la garantía de impedir monopolios que señala el artículo 28 constitucional.

El problema práctico de concurrir al juicio de garantías -- por parte del empresario nacional, es respecto a la fecha en que éste tuviere conocimiento del procedimiento de garantías, tomando en consideración que el quejoso no tiene obligación de señalarlo como -- tercero perjudicado o bien puede afirmar que ignora si existe.

A mi forma de ver, y a efecto de que los nacionales que -- consideren afectados sus intereses con el otorgamiento del amparo al particular que lo solicitó, estén en posibilidad de recurrir a las autoridades federales, propongo que la Secretaría que resulte como responsable del acto reclamado, publique o comunique directamente a -- través de su Dirección Jurídica, los juicios de amparo promovidos -- por aquellos particulares que les hubiere negado la autorización de -- inversión, a la Cámara de Industria o Comercio respectivo que -- responda a efecto de que pudieren concurrir a juicio.

-Por último , cuando el particular que se haya sometido -- a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y con base en ésta, solicite autorización de inversión que le sea negada por la Secretaría de Estado que corresponda y que, como consecuencia de lo anterior, solicite el amparo de los Trbiunales Federales por violaciones cometidas por la autoridad que el quejoso - señale como responsable, el tercero perjudicado siempre será el --- empresario nacional que fundamentando en la ley, sostenga el acto - de autoridad apoyando y demostrando con datos técnicos y económicos, la fundamentación para considerar "poco oportuna" la inversión solicitada.

C) EL MINISTERIO PÚBLICO

La figura del Ministerio Público, aparece como una Institución jurídica pública, compuesta por diversos órganos con atribuciones y funciones propias, que tiene la finalidad de representar y defender los intereses de la sociedad y del Estado, siendo por ende, el representante de los intereses sociales que se encargan de vigilar el funcionamiento correcto de toda la maquinaria estatal, de acuerdo con el orden creado por nuestra legislación, y verificar que su trasgresión sea investigada y en su caso sancionada a efecto de proporcionar la seguridad jurídica a la comunidad, que es necesaria y debe imperar en un Estado de Derecho.

En virtud de tratarse de una persona moral oficial, cuenta con un representante, persona física, de la Institución que jurídicamente corresponde al Procurador General de la República en los términos de su Ley Orgánica y, a cada agente que el mismo designe.

Ahora bien, para los efectos del juicio de amparo, la intervención del Ministerio Público se encuentra específicamente en lo dispuesto por el artículo quinto en su fracción IV de la Ley de la materia mismo que señala:

5. - "Son partes en el juicio de amparo:

...IV. El Ministerio Público Federal, quién inter- -
vendrá cuando el caso de que se trate afecte, a su jui-
cio, el interés público; en los demás casos, podrá --
hacerlo para promover la pronta y expedita adminis-
tración de justicia. En los asuntos en que intervenga
lo hará en los términos de ésta ley, y podrá interpo-
ner los recursos que señala la misma".

Es de hacerse notar, que las facultades de intervención que,
como parte en el juicio de amparo tiene consagradas el Ministerio Pú-
blico en el artículo antes transcrito parcialmente, no se habían otorga-
do tan ampliamente sino hasta la reforma que a la fracción IV se rea-
lizó el 23 de mayo de 1976 (324), ya que, anteriormente aún cuando era
considerado como parte en el juicio constitucional, se le dió el carác-
ter de parte "reguladora o equilibradora" unicamente y, así lo sostu-
vo la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación al determinar
que:

"Si bién es cierto que conforme a la Ley de Amparo,
el Ministerio Público Federal es parte en el juicio -
de garantías, también lo es que no tiene el carácter
de contendiente ni de agraviado, sino el de parte --
reguladora del procedimiento, y como el amparo so-
lo puede seguirse por la parte a quién perjudique la
Ley o el acto que la motivó, es evidente que el Minis-
terio Público ningún interés directo tiene en dicho --
acto, que solo afecta intereses de las partes litigan-
tes en el juicio constitucional de amparo, no es de -
tomarse en cuenta el recurso de revisión que haga -
valer..." (325).

(324) Diario Oficial del 29 de junio de 1976.

(325) Semanario Judicial de la Federación. Apéndice al Torno ---
LXXVI. Tesis 626. Pág. 986-987.

Toda vez que, al afectarse el interés social el Ministerio Público tiene la obligación concreta de intervenir para salvaguardar el orden establecido en beneficio de la colectividad, es que se dió la reforma mencionada dando margen a esa institución a la interposición de recursos y a la actuación total como parte en el juicio.

Por lo tanto, al igual que el resto de los sujetos que el artículo quinto de la Ley de Amparo contempla como partes en el juicio de garantías, el Ministerio Público tiene plena autonomía en su actuación con todas las facultades y obligaciones que esto implica, interviniendo en los términos del citado ordenamiento y de la Ley Orgánica que lo rige, Ley de la Procuraduría General de la República, artículo tercero - fracción V:

3o. Son atribuciones del Ministerio Público Federal:
... V. Intervenir en los juicios de amparo conforme a la ley relativa...".

Ahora bien, el artículo 107 constitucional, en su fracción XV dispone:

"El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán -- abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trata carezca, a su juicio, de interés -- público...".

Como puede apreciarse, tanto la disposición constitucional como el artículo quinto de la Ley reglamentaria, señalan que el Minig

terio Público puede actuar de diversas formas dentro del juicio de amparo, esto es:

a) Absteniéndose del conocimiento del asunto, cuando, a su juicio, no se afecte el interés público; esto será en los casos que impliquen intereses meramente particulares en los que las cuestiones debatidas o violaciones constitucionales - planteadas, no representen afección a los intereses sociales que el mismo representante, lo que significa que el órgano - encargado de la representación social, tiene a su criterio, la facultad de determinar los casos en que, como consecuencia de no afectarse el interés público, deje de intervenir en el - juicio de garantías. Pero para tomar esta decisión debe necesariamente dársele vista de la demanda de amparo promovida.

b) Intervenir de manera directa en el juicio constitucional de que se trate, toda vez que a su discreción el C. Agente del - Ministerio Público Federal adscrito al Tribunal o Juzgado -- considere, una vez analizada la demanda de amparo, que sí se afecte el interés social que tutela.

c) Intervenir como vigilante de la expedita y eficaz administración de justicia, velando por la observancia del orden -- constitucional y del acatamiento de los preceptos de la misma, promoviendo durante la secuela procesal a efecto de --

excitar la actividad judicial de manera oportuna.

La posibilidad de que el C. Agente del Ministerio Público -- adscrito, proceda a intervenir como parte en el juicio de amparo en materia de inversiones extranjeras, dependerá de lo que, a su juicio, considere que afecte ese procedimiento el interés público.

En mi concepto, considero que el criterio del Ministerio Público, deba tomar en consideración las circunstancias de cada caso pero siempre teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

1. - El probable otorgamiento del amparo en favor del quejoso y en contra de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, puede provocar el -- desequilibrio económico en el sano desenvolvimiento de la - industria y comercio mexicanos que pondría en peligro el de sarrollo de la economía nacional, y afectar el interés general de la población a la que le debe su protección.

2. - La libre inversión que realice el quejoso como consecuencia del otorgamiento del amparo por violaciones a las - garantías individuales podría provocar el monopolio en determinada industria, fenómeno económico contra el cual - nuestra Carta Magna protege al gobernado en su artículo - 28 y tiene carácter eminentemente social, con la correspondiente obligación del Ministerio Público de vigilar la tras-

gresión a los derechos del conglomerado social.

3. - De igual manera, y con fundamento en el mismo precepto constitucional citado, es decir, el artículo 28, deberá analizar el representante de la sociedad, si se pone en peligro la garantía de libre competencia que se postula, toda vez -- que el casi seguro desplazamiento de las industrias y comercios mexicanos por la empresa mayoritariamente extranjera, provocaría una competencia desigual y desleal debido a los avances financieros, económicos, administrativos y tecnológicos de dicha empresa además de la ayuda y presión política que ésta tuviere del país originario, marcando severos desequilibrios en la población trabajadora, industrial y consumidora, que deben ser prevenidos por el representante de la misma.

4. - Por último, el artículo quinto constitucional podría tomarse como facultativo para el C. Agente del Ministerio Público Federal adscrito, en el sentido de que la libertad de trabajo puede limitarse o restringirse cuando se ofendan los derechos de la sociedad y por lo tanto como su representante deberá vigilar que la restricción que marca -- la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera es totalmente válida aún cuando perjudique los intereses del inversionista extranjero.

De esta forma, la institución social, tendrá legalmente la facultad de actuar en beneficio de la colectividad cuando a su parecer la inversión de que se trate afecte de manera negativa el interés general.

Cabe aclarar, que como se dá en la práctica la actuación del Ministerio Público en los juicios de amparo, no sería muy factible una brillante intervención, la que dependerá de la profundidad de los argumentos jurídicos en que se sostenga, pero también es cierto que la actitud pasiva de las partes, no tiene nada que ver con la multitud de posibilidades que la ley otorga a las mismas para defender sus derechos y éstas al no aprovecharlas en la forma debida, no pueden esperar que sea subsanada su actuación por el legislador o por el juzgador, será entonces la conciencia de su investidura como protector social lo que deba sobresalir e impulse al ánimo acusioso y combativo del Ministerio Público que actúe.

CONSIDERACIONES.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973, tuvo como fundamentos constitucionales, - los artículos 28, 73 fracción XVI y 131 de dicho ordenamiento, en virtud de que:

1. Cualquier tipo de inversión, ya sea en moneda o bienes, - que provenga del extranjero puede ser controlada a su entrada en territorio nacional, considerándose como mercancía, en base a las disposiciones emanadas de la facultad económica que otorga el artículo 131 de la Constitución al Ejecutivo Federal.

2. El funcionamiento de los capitales extranjeros ya instalados en el país, podrá también ser controlado y regulado en base al artículo 28, para evitar su tendencia monopólica, fenómeno que el Estado debe prevenir promoviendo una competencia igualitaria entre los sujetos que intervengan; luego entonces, aquellos capitales que impidan el - desarrollo económico nacional de manera armónica con sus políticas, - podrán ser regulados con base en este dispositivo constitucional.

3. Considerando que los capitales extranjeros, debido a la - mayor experiencia económica y financiera que poseen, pudieran provocar alteración en el orden económico que se pretende en el país, el ar

artículo 73 fracción XVI de la Constitución Federal, faculta al Congreso para legislar en materia de condición jurídica de extranjeros.

Igualmente, corresponde al Poder Legislativo Federal el regular las monopolio, condición jurídica de extranjero y los aspectos económicos a que se refiere el artículo 131 constitucional, infiriéndose por lo tanto que la Ley de Inversiones Extranjeras fué creada por el Órgano facultado para ello.

A partir de las reformas al artículo 73 constitucional publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, la facultad del Legislativo Federal, se encuentra explícitamente considerada en las adiciones a las fracciones XXIX-E y XXIX-F.

Es de hacerse notar, que con el Decreto que establece el Control Generalizado de Cambios de fecha primero de septiembre de 1982, publicado y puesto en vigor en la misma fecha, variará el procedimiento de inversiones extranjeras en México, pues el control y regulación de entrada y salida de divisas en moneda extranjera permitirá limitar sin mayor trámite las nuevas inversiones extranjeras que pretendan ingresar al país, las que deberán solicitar la autorización de inversión antes de que el capital se encuentre en territorio nacional, reservándose la autoridad administrativa, la facultad de aceptar o negar la inversión, así como la entrada de los bienes que la integren.

Por otra parte y respecto al mismo decreto, se estará en posibilidad de controlar y restringir las salidas de capitales que por diversos conceptos se han dado, tales como pagos excesivos por transferencia de tecnología, de regalías, préstamos entre filiales, etc., lo que a mi juicio deberá reglamentarse específicamente en cuanto a los límites mínimos y máximos de salidas, tanto para seguridad del país como del inversionista, evitando las negociaciones particulares que desvirtúan esa finalidad.

Corresponderá ya a la experiencia económica el dirigir el ánimo de la inversión extranjera tomando nuevas energías para actuar, o se desaliente bajo las circunstancias imperantes en el país, pues podría considerarse por los inversionistas que su capital tenga escasas posibilidades de ser transferido y manejado libremente de acuerdo a lo riguroso o elástico de las políticas cambiarias del país receptor México.

Ahora bien, no obstante la posibilidad de legislar y las facultades constitucionales en que ahora se fundamenta la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, dada la estructura dogmática y orgánica de nuestra Carta Magna, un ordenamiento secundario no puede contravenir las garantías individuales estatuidas en favor del gobernado, mismas que corresponden tanto al nacional como al extranjero, de acuerdo con los artículos 1 y 33 constitucionales, lo que en mi concepto comete la Ley de Inversiones, pues viola en perjui-

cio de los particulares, las garantías consagradas en los dispositivos - 1, 5, 9, 14, 16, 28 y 33 de la Constitución, lo que da posibilidad a éstos para recurrir al amparo y protección de la justicia federal.

Dentro del juicio de garantías que hipotéticamente pudiere promover el inversionista extranjero ante nuestro Máximo Tribunal por la inconstitucionalidad de la Ley, podrá recurrir en calidad de tercero perjudicado, el empresario nacional que probablemente se considere afectado con el otorgamiento del amparo en la rama de la industria o comercio en los que se pretenda la inversión, sujeto que demostrará además, de su interés jurídico, las posibles circunstancias y consecuencias negativas de la inversión.

También en calidad de parte en el juicio de amparo, el Ministerio Público, como representante social, podrá desarrollar toda su actividad procesal a efecto de proteger los intereses sociales afectados -- que la inversión extranjera implique.

En el capítulo de autoridades responsables, no deberá señalarse a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en virtud de -- que ésta es un órgano auxiliar dentro de la Administración Pública Centralizada, encargada de conocer y efectuar los estudios técnicos, políticos y económicos, así como de emitir sus opiniones en materia de inversiones extranjeras que pretendan efectuarse en el país y cuyas reso-

luciones no tendrán validéz formal hasta en tanto no sean emitidas por el Órgano competente, en este caso la Secretaría de Estado correspondiente.

Considero que para lograr una armonía jurídica entre lo establecido por la Constitución y la ley secundaria que evite conyunturas que pongan en peligro la constitucionalidad de ésta última, podrán tomarse las medidas siguientes:

a) Adicionar el artículo 33 constitucional en su parte final a efecto de que se limite a los extranjeros en la materia económica en -- los términos de la legislación ordinaria, con lo que estarán imposibilitados constitucionalmente para promover el amparo cuando expresa--- mente en cuestiones económicas se les determinen limitaciones o se - les establezca obligaciones :

El artículo de referencia quedaría de la siguiente forma:
"... Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país. La ley reglamentará al capital extranjero pudiendo establecer las limitaciones y restricciones que ameriten las necesidades económicas -- del país en función a los planes de desarrollo a que se refiere el artículo 25".

B) Con base en el artículo 33 constitucional en la parte referente a la facultad del Ejecutivo Federal para expulsar a los extranjeros perniciosos del país, pueden reglamentarse las atribuciones conferidas, que por supuesto, tienen cabida en el ámbito económico puesto que una -

persona puede considerarse pernicioso por su actividad en la industria o comercio nacional que resulte negativa para el desarrollo del país y, si la consecuencia última de tal consideración es la expulsión del extranjero, también podrán tomarse medidas intermedias que prevengan el caso a que se refiere el numeral en cita, es decir, medidas que a -- efecto de no considerar pernicioso la estancia de capitales extranjeros, éstos moderen o bien se abstengan de actuar en contra de los dispositivos legales que correspondan, en el caso concreto, la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, no implicando esta reglamentación que sea imposible que el inversionista extranjero promueva el amparo en contra de la Ley, pero que, aún otorgando el mismo, se puedan tomar medidas respecto a su actuación y en última instancia la expulsión del país así como la no aceptación del -- hecho generador que lo hace pernicioso, esto es, el acto de inversión en campos económicos no adecuados.

Por último, me permito señalar que es indispensable la reglamentación de la Ley de Inversiones, para una correcta aplicación de la misma y no se incurra en errores de difícil reparación y graves consecuencias para el país. Las bases de tal reglamentación son:

1. Definición de inversión extranjera que señale todos aquellos bienes que podrán considerarse como inversión.

2. Procedimiento para comprobar los nexos con intereses extranjeros por parte de los inmigrados para ser considerados como -- nacionales.

3. Recurso que deba interponerse ante las decisiones de -- las autoridades que resultan en definitiva la inversión, en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales.

4. Definición y características esenciales de las inver-- siones que ameriten un tratamiento especial.

5. Porcentajes permitidos de reinversión de capital y uti-- lidades.

6. Elementos que podrán ser utilizados para comprobar -- la facultad de determinar el manejo de una empresa por extranjeros, -- así como definición de dicha facultad.

7. Procedimiento de aplicación práctica al derecho de -- preferencia para la adquisición de acciones por inversionistas mexi-- canos.

8. Formas de aplicación de las sanciones que la ley sea-- la y casos de excepción.

- 8.1 **Calificación de la nulidad que menciona la Ley por los actos realizados en contravención a la misma.**
- 8.2. **Recursos procedentes en contra de aplicación de sanciones.**
9. **Procedimiento para repatriación de capitales y utilidades.**
10. **Procedimiento de valuación de los bienes que integran la inversión que se pretenda.**
11. **Reglamento interno de actuación para la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.**

BIBLIOGRAFIA

AGUINACO ALEMAN VICENTE

CURSO DE ACTUALIZACION DE AMPARO
MEXICO. UNAM 1976

ARELLANO GARCIA CARLOS

DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO.
EDITORIAL PORRUA
MEXICO . 1974

EL JUICIO DE AMPARO
EDITORIAL PORRUA
MEXICO. 1982. 1a. ED.

BARRERA GRAFF JORGE

INVERSIONES EXTRANJERAS
EDITORIAL PORRUA
MEXICO. 1975. 1a. ED.

BERNAL SAHAGUN VICTOR M.

ANATOMIA DE LA PUBLICIDAD EN MEXICO
EDITORIAL NUESTRO -- TIEMPO
MEXICO 1978. 3a. ED.

BURGOA IGNACIO

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
EDITORIAL PORRUA
MEXICO 1979 3a. ED.

LAS GARANTIAS INDIVIDUALES
EDITORIAL PORRUA
MEXICO 1981. 5a. ED.

- EL JUICIO DE AMPARO
EDITORIAL PORRUA
MEXICO 1978 3a. ED.
- CASTRO ZAVALA SALVADOR
- PRACTICA DEL JUICIO
DE AMPARO
EDITORIAL CARDENAS
EDITOR
MEXICO 1980 3a. ED.
- CHAPOY BONIFAZ ALMA
- EMPRESAS MULTINACIONALES
INSTRUMENTO DEL IMPERIALISMO
EDITORIAL EL CABALLITO
MEXICO 1973 1a. ED.
- CHUDNOVSKY DANIEL
- EMPRESA MULTINACIONAL Y GANANCIAS MONOPOLICAS
EDITORIAL SIGLO XXI
MEXICO 1978. 3a. ED.
- DAVALOS CARLOS M.
- ANALISIS JURIDICO DE LA EMPRESA TRANSNACIONAL
PROYECTO DE UNA REGULACION ESPECIFICA
TESIS PROFESIONAL
UNAM 1977
- DE LA CUEVA MARIO
- APUNTES DE DERECHO CONSTITUCIONAL
UNAM 1976
- LA IDEA DEL ESTADO
UNAM 1975

DE LA MADRID HURTADO M.

ESTUDIOS DE DERECHO
CONSTITUCIONAL
EDITORIAL PORRUA
MEXICO. 1980 2a. ED.

DUNNING JHON

LA EMPRESA MULTINA-
CIONAL
EDITORIAL FONDO DE -
CULTURA ECONOMICA
MEXICO 1976. 1a. ED.

FERGUSON Y GOULD J. P.

TEORIA MECROECONO-
MICA
FONDO DE CULTURA E-
CONOMICA
MEXICO 1978

FRAGA GABINO

DERECHO ADMINISTRA-
TIVO
EDITORIAL PORRUA
MEXICO 1944

GOMEZPALACIO Y GUTIERREZ
ZAMORA IGNACIO

ANALISIS DE LA INVER-
SION
EXTRANJERA EN MEXI-
CO
MEXICO 1974. 1a. ED.

GONZALEZ CASANOVA PABLO
Y OTROS

MEXICO, HOY
EDITORIAL SIGLO XXI
MEXICO. 1979. 3a. ED.

JUAREZ ANTONIO

LAS CORPORACIONES -
TRANSNACIONALES Y LOS
TRABAJADORES MEXICA-
NOS
EDITORIAL SIGLO XXI
MEXICO. 1979. 1a. ED.

KELSEN HANS

**TEORIA GENERAL DEL
ESTADO
TEXTOS UNIVERSITA--
RIOS UNAM
MEXICO 1969**

**TEORIA PURA DEL DE-
RECHO
EDITORIAL LOSADA
BUENIS AIRES**

**TEORIA GENERAL DEL
DERECHO
EDITORIAL TEXTOS UNI
VERSITARIOS UNAM
MEXICO 1969. 3a. ED.**

LEFANESIE V. Y OTROS

**ECONOMIA POLITICA
DEL CAPITALISMO
EDITORIAL PROCESO
MOSCU. URSS.**

MANTILLA MOLINA ROBERTO

**DERECHO MERCANTIL
EDITORIAL PORRUA
MEXICO 1977 16a. ED.**

MARQUET GUERRERO PORFIRIO

**LA ESTRUCTURA CONS-
TITUCIONAL DEL ESTA
DO MEXICANO
UNAM, 1975**

NIBOYET J. P.

**PRINCIPIOS DE DERE--
CHO INTERNACIONAL
PRIVADO
EDITORIAL RUIS
MADRID. 1972**

NORIEGA ALFONSO

LECCIONES DE AMPARO
MEXICO 1975

ORGANIZACION DE LAS
NACIONES UNIDAS

LAS CORPORACIONES --
MULTINACIONALES Y LA
ECONOMIA MUNDIAL
NUEVA YORK. 1973

LEYES NACIONALES EN
MATERIA DE TRASNAA--
CIONALES
DOCUMENTOS ST/C.C./6
N.S. 7811. A. 39
NUEVA YORK. 1978

REFLEXIONES SOBRE EL
CONTROL MONOPOLICO
TRASNACIONAL
CENTRO DE CORPORA--
CIONES TRASNACIONA--
LES
NUEVA YORK. 1979

PALAVICHINI FELIX

HISTORIA DE LA CONSTI--
TUCION DE 1917 TOMO --
I Y II
MEXICO 1938

PEREZNIETO LEONEL

DERECHO INTERNACIO--
NAL PRIVADO
EDITORIAL HARLA, S.A.
DE C. V.
MEXICO 1980

RUIZ MASSIEW JOSE

NUEVA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL (CRI--
TICA Y ANALISIS)
EDITORIAL TECNOS, S. A.
MEXICO 1977

SABINE JORGE

HISTORIA DE LA TEORIA
POLITICA.
FONDO DE CULTURA ECO
NOMICA
MEXICO 1975

SANCHEZ M. FRANCISCO

FORMULARIO DEL JUI-
CIO DE AMPARO Y JURIS
PRUDENCIA
EDITORIAL OCAMPO EDI
TOR
MEXICO 1978 1a. ED.

SEPULVEDA BERNARDO Y
CHUMACERO ANTONIO

LA INVERSION EXTRAN-
JERA EN MEXICO
FONDO DE CULTURA ECO
NOMICA
MEXICO 1973 1a. ED.

SERVIN ENRIQUE

HISTORIA DEL CAPITA-
LISMO EN MEXICO
EDITORIAL ERA
MEXICO 1973 2a. ED.

SERRA ROJAS ANDRES

DERECHO ADMINISTRATI
VO
EDITORIAL PORRUA
MEXICO 1981 1a. ED.

SIQUEIROS JOSE LUIS

SINTESIS DE DERECHO IN
TERNACIONAL PRIVADO
UNAM MEXICO 1965

SOLIS LEOPOLDO

LA REALIDAD ECONOMI
CA MEXICANA
EDITORIAL MELO, S.A.
MEXICO 1980.

SORENSEN MAX

MANUEL DE DERECHO --
INTERNACIONAL PUBLI-
CO
FONDO DE CULTURA ECO-
NOMICA
MEXICO 1978

TENA RAMIREZ FELIPE

DERECHO CONSTITUCIO-
NAL MEXICANO
EDITORIAL PORRUA
MEXICO 1979.

TUGENDHAT CHRISTOPHER

LAS EMPRESAS MULTINA-
CIONALES
EDICIONES ACERVO
BARCELONA ESPAÑA 1971

VERNON RAYMOND

SOBERANIA EN PELIGRO
FONDO DE CULTURA ECO-
NOMICA
MEXICO 1973

WIONCECK MIGUEL

LA TRANSFERENCIA IN--
TERNACIONAL DE TECNO-
LOGIA, EL CASO DE ME--
XICO
FONDO DE CULTURA ECO-
NOMICA
MEXICO 1974

R E V I S T A S

BRISEÑO SIERRA HUMBERTO

LIBERTAD DE COMERCIO,
COMPETENCIA DESLEAL
Y LAS CAMARAS DE CO--
MERCIO
REVISTA DE LA FACULTAD
DE DERECHO UNAM
SEP- DIC. 1978 TOMO XXVII
NUMERO 11

CARRILLO ARONTE RICARDO

LAS EXPERIENCIAS DE
LA PLANIFICACION ECO-
NOMICA DE MEXICO
ECONOMIA POLITICA PU-
BLICADA POR LA E. S. E.
DEL I. P. N.
NUMEROS 42 y 43 VOL. -
XII y XII 1974-1975

CONTEXTOS

LA GUERRA MUNDIAL DE
LAS INDUSTRIAS
SECRETARIA DE PROGRA-
MACION Y PRESUPUES-
TOS
AÑO 2 No. 5 FEBRERO --
1981

ORGANIZACION DE LAS
NACIONES UNIDAS-CEPAL

AMERICA LATINA EN LA
NUEVA ESTRATEGIA IN-
TERNACIONAL DEL DE-
SARROLLO
No. 311/313 FEB-MARZO
1980

GUIA PARA USUARIOS DEL
SISTEMA DE INFORMACION
SOBRE LAS EMPRESAS ---
TRANSNACIONALES
ST/CTC/13
NUEVA YORK 1980

PERROUX FRANCOISE

LAS FIRMAS TRANSNACIO-
NALES Y LA AMERICA
LATINA
REVISTA DE LA FACUL-
TAD DE DERECHO UNAM
TOMO XXVIII SEP-DIC. -
1978. No. 11

UGALDE ANTONIO

PODER Y DESARROLLO,
POLITICA Y POBREZA
NUEVA POLITICA. VOL 2
ABRIL-JUNIO 1976

VELAZCO GUSTAVO R.

FACULTADES DEL GO--
BIERNO FEDERAL EN MA
TERIA DE COMERCIO
REVISTA JUS No. 73
GOSTO DE 1944

VERA CID ANTONIO

ANALISIS DE ALGUNOS -
ASPECTOS DEL SECTOR
INDUSTRIAL MEXICANO
ECONOMIA POLITICA. PU
BLICADA POR LA E. S. E.
DEL I. P. N. NUMERO 42
y 43 VOL. XI Y XII 4 y 5 -
TRIMESTRE 1974-1975.

PONENCIAS Y MEMORIAS

SEXTO CONGRESO MUNDIAL DE ECONOMISTAS
" RECURSOS HUMANOS, EMPLEO Y DESARROLLO"
MEXICO, 1980.

ALTIMIR OSCAR

LA POBREZA EN AMERI
CA LATINA. UN EXAMEN
DE LA EVIDENCIA

BALAHUBRAMANYAM V. H.

CORPORACIONES MULTINA
CIONALES, ELECCION DE
TECNICAS Y EMPLEOS EN
LOS PAISES MENOS DESA--
RROLLADOS

EHRlich EVA

MANO DE OBRA E INDUS--
TRIALIZACION EN PAISES
ECONOMICAMENTE AVAN-
ZADOS

FAJNZYLBER FERNANDO

INDUSTRIALIZACION, --
BIENES DE CAPITAL Y -
EMPLEO EN LAS ECONO-
MIAS AVANZADAS

KEYFITZ NATHAN

LA POBLACION Y LA PUG-
NA POR EL PRODUCTO -
MUNDIAL

SAMUELSON PAUL A.

LA ECONOMIA MUNDIAL
A FINES DE SIGLO

SCHYDLOWSKY DANIEL M.

EL POTENCIAL DE GENE-
RACIONES DE EMPLEO -
EN EL CORTO PLAZO DE
LA CAPACIDAD INSTALA-
DA EN AMERICA LATINA

TIRONI ERNESTO

LA DISTRIBUCION DE LOS
BENEFICIOS DE LA LIBE-
RALIZACION DEL COMER-
CIO REGIONAL Y LAS COR-
PORACIONES MULTINACIO-
NALES.

CICLO DE CONFERENCIAS EN EL COLEGIO DE ECO-
NOMISTAS "INTEGRACION LATINOAMERICANA EN LA
POLITICA ECONOMICA " MEXICO 1980.

DE MARIA Y CAMPOS MAURICIO

ANALISIS DE LA POLITICA
EXTERIOR ECONOMICA

HUERTA JUAN JOSE

LAS EMPRESAS TRASNAA-
CIONALES

ORTIS HERNAN SERGIO

ALALC.

INFORME DE LA CEPAL
1979

SOMAVIA JUAN

CONTROL DE LA EMPRESA
SA TRASNACIONAL

PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA
MEXICO 1981

CARRILLO GAMBOA F. MANUEL

LA FACULTAD DISCRECI
CIONAL Y EL DESVIO DE
PODER EN MATERIA FISC
CAL Y MAS AMPLIAMENT
TE EN MATERIA ADMINISTR
TRATIVA.

FIX ZAMUDIO HECTOR

ASPECTOS COMPARATIV
VOS DE LA JUSTICIA ADM
MINISTRATIVA

CORDILLO AGUSTIN

TRIBUNALES ADMINISTR
TRATIVOS O JUDICIALES
EN MATERIA FISCAL Y -
ADMINISTRATIVA EN AMER
RICA LATINA

CICLO DE CONFERENCIAS EN LA FACULTAD DE DERECHO
UNAM " DIALOGO NORTE-SUR".

JOSE EDUARDO NAVARRETE

I N D I C E

TITULO I. LA EMPRESA TRASNACIONAL

**CAPITULO 1o. NECESIDADES DE REGULAR LAS ACTIVIDADES
DE LA EMPRESA TRASNACIONAL.**

- 1. - Analisis de la empresa trasnacional y sus repercusiones en el país.**
 - A) Intento de definición de empresa trasnacional 1**
 - B) Evolución de la empresa trasnacional 6**
 - C) Funcionamiento y objetivos aparentes 12**
 - D) México frente al impacto trasnacional 20**

- 2. - Prioridades socioeconómicas a proteger por el Estado**
 - A) Sano Desarrollo de la industria y comercio mexicano 28**
 - B) Necesidades de ubicación de la inversión extranjera en determinados sectores..... 36**
 - C). Avance tecnológico, contribución efectiva al erario nacional y prevención del desplazamiento técnico y desempleo..... 42**

CAPITULO 2o. CREACIONES DE UNA REGULACION SOBRE EMPRESAS TRASNACIONALES.

- 1. - Antecedentes de la legislación vigente**
 - A) Surgimiento de políticas nacionales a partir de la Constitución de 1917 52**

B) Consecuencias de una conformación casuística
de limitación a la inversión extranjera 78

C) Objetivos identificables de dicha legislación dis-
persa..... 82

2. - Legislación vigente

A) Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular
la Inversión Extranjera. Creación de la Comisión -
Nacional de Inversiones Extranjeras..... 94

B) Breve análisis de la legislación complementaria ... 111

C) Evaluación de los resultados obtenidos en el Con-
trol de la Inversión Extranjera en los años de vi-
gencia de la Ley 124

TITULO II. CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEGISLACION SOBRE
INVERSION EXTRANJERA.

CAPITULO 1o. CONSTITUCIONALIDAD

1. - Fundamentos tradicionales de la legislación de inver-
siones extranjeras en nuestro país.

A) Artículos constitucionales aplicables 143

B) Facultad de legislar en materia de inversiones ex-
tranjeras 170

C) Garantías individuales probablemente afectadas
por la Ley de Inversiones Extranjeras 184

2. - Juicio de garantías

A) Posibilidades del amparo	219
B) Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional de In <u>versiones Extranjeras</u>	235
C) Naturaleza Jurídica de las Resoluciones de la Co <u>misión Nacional de Inversiones Extranjeras</u> y su caracter en el amparo	239

**CAPITULO 20. CONSIDERACIONES ESPECIFICAS SOBRE EL
TRAMITE DEL AMPARO**

1. - Razones de sobreseimiento en el juicio de amparo

A) Posibilidades de improcedencia en el juicio de amparo.....	252
B) Tercero perjudicado: el empresario nacional	263
C) El Ministerio Público.....	272

2. - CONSIDERACIONES

BIBLIOGRAFIA.....287

INDICE