

24 496

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO



**ANALISIS DE LAS RESOLUCIONES GENERALES
DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES
EXTRANJERAS.**

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A**

ALBERTO RIOS ZERTUCHE ORTUÑO

MEXICO, D. F.

1981



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.

I N D I C E

Capítulo I	Inversión Extranjera	1
A.	Inversión (definición)	1
B.	Concepto de Extranjero	2
C.	Inversión Extranjera	4
a)	Inversión Extranjera Directa	5
b)	Inversión Extranjera Indirecta	6
Capítulo II	La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera	7
A.	Antecedentes	7
B.	Sujetos de la Ley de Inversiones Extranjeras	24
C.	Restricciones a la Inversión Extranjera	28
D.	La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras	36
a)	Estructura	36
b)	Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras	40
c)	Atribuciones a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras	43
d)	Facultad de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para la Expedición de las Resoluciones Generales	51
Capítulo III	Estudio de las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras	54

A.	Características esenciales de cada una de las Resoluciones Generales expedidas a la fecha, por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.	55
B.	Clasificación de las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.	92
Capítulo IV	Constitucionalidad de las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.	96
A.	Características de la función jurisdiccional.	97
B.	Características de la función administrativa.	98
C.	La función legislativa.	99
D.	Diferencias entre las funciones del Estado.	101
E.	Las funciones del Estado desde el punto de vista material y las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.	102
F.	Facultades Constitucionales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para emitir las Resoluciones Generales.	109
a)	Resoluciones Generales con características de circulares.	110
b)	Resoluciones Generales con características de acto legislativo desde un punto de vista material.	111
	Conclusiones	115
	Bibliografía	118

I. INVERSION EXTRANJERA

Por ser el objeto del presente estudio las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (C.N.I.E.), considero necesario para los efectos del mismo, esclarecer el concepto de Inversión Extranjera, a fin de evitar posibles confusiones en cuanto a su significado. Toda vez que aún cuando la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (de ahora en adelante la Ley de Inversiones Extranjeras, o simplemente L.I.E.), señala las características que debe presentar una inversión para considerarse como extranjera, no la define.

El método, a mi juicio, más adecuado, para definir una inversión extranjera, es el de señalar en primer término el concepto de Inversión, y posteriormente el de Extranjero, para estar en posibilidad de integrar la definición pretendida.

A. Inversión (Definición)

Encontramos el concepto económico de Inversión definido en diversos diccionarios especializados como: "La compra de alguna forma de propiedad tangible o intangible, o cualquier interés en dicha propiedad, respecto de la cual se obtendrán ingresos por un período razonable". (1)

En el mismo sentido ha sido afirmado que se considera como una Inversión "... Cualquier modo de destino de bienes con

(1) Editorial Staff of Printece Hall Inc. Encyclopedic Dictionary of Business Law 1961, citado por GOMFZ Palacio, Ignacio, Análisis de la L.I.E. en México, Impresora Azteca, México 1974 p.20.

la intención de obtener intereses o utilidades..." (2).

Hay quienes concluyen, que la Inversión consiste en "Emplear caudales en aplicaciones productivas" (3).

Del Análisis de lo antes transcrito se desprende que la Inversión debe reunir las siguientes características:

- 1a. La Inversión se realiza destinando valores.
- 2a. Con la finalidad de obtener una ganancia.

Con los elementos antes considerados y para efectos del presente trabajo, considero que la Inversión podría definirse como: "El acto o sucesión de actos, en virtud de los cuales una persona destina bienes, propiedades o derechos a la realización de un fin y con el propósito de obtener un beneficio, ingreso o utilidad".

B. Concepto de Extranjero.

Usualmente al extranjero se le define como "Aquel que no es nacional", aún cuando pueda parecer un poco burda, esta distinción no deja de ser clara, y así fué como lo consideró el Constituyente de 1917, al definir en el Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al extranjero, como aquel que "... No posea las cualidades determinadas en el Artículo 30..."

(2) A.G.P. Pullan and D.W. Alcock, The Commercial Dictionary, 1953, citado por GOMEZ Palacio, Ignacio, op. cit. p. 20.

(3) Diccionario Mayor Editorial Codex, S. A. Buenos Aires 3a. Edición, 1972, p. 698.

En el Artículo 30 de la propia Constitución se determina quiénes son mexicanos por nacimiento y quiénes por naturalización.

Al respecto se proponen diversas definiciones en las cuales se señala que el extranjero es aquel "individuo sometido simultáneamente a más de una Soberanía" (4). Ante esta definición cabría cuestionar, ¿Cómo puede un individuo encontrarse en estas circunstancias?

Orués y Arregui señala que éste concepto se produce ya por razón de las personas, de las cosas o de los actos; por las personas, cuando un individuo se traslada desde un país a otro, en el cuál verifica funciones familiares en un orden matrimonial, tutelar, etc; por las cosas, en el hecho por ejemplo de adquirir la propiedad en suelo extranjero; por los actos, celebrando un contrato, otorgando un testamento, etc...

En este orden de ideas, el inversionista extranjero, a través de un acto, como sería por ejemplo, la suscripción de acciones de una sociedad mexicana, se someterá simultáneamente a dos soberanías.

Se ha definido también al Extranjero, como "el individuo que está en Territorio de un Estado del que no es ciudadano y que sí en cambio lo es de otro" (5).

(4) Orués y Arregui, José Ramón de, Manual de Derecho Internacional Privado 3a. Edición, Instituto Editorial Reus, Madrid 1952, p. 222.

(5) Academia de Ciencias de la U.R.S.S. versión Española de Juan Villalba, Editorial Grijalvo, S.A. México, 1963 citado por Arellano García, op. cit.

Aun cuando las definiciones propuestas, son de gran claridad, para los efectos del presente estudio Arellano García, señala una definición que aclara cualquier duda en cuanto al concepto de Extranjero, ya que para el mencionado tratadista "tiene el carácter de Extranjero, la persona física o moral, que no reúne los requisitos establecidos por el Sistema Jurídico de un Estado para ser considerado como Nacional". (6)

C. Inversión Extranjera.

Con los elementos considerados en los puntos A y B anteriores, trataremos de integrar la pretendida definición de Inversión Extranjera diciendo: "Es Inversión Extranjera, el acto o sucesión de actos, en virtud de los cuales, una persona que no reúne los requisitos establecidos por el Sistema Jurídico de un Estado para ser considerado como Nacional, destina bienes, propiedades o derechos a la realización de un fin y con el propósito de obtener un beneficio, ingreso o utilidad".

Esta definición sin embargo no fué considerada por el Legislador al elaborar la Ley de Inversiones Extranjeras, ya que de haber sido utilizado el marco propuesto por la definición mencionada se habría dejado de regular, por ejemplo a las sociedades mexicanas con participación extranjera mayoritaria y a las unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica, las primeras por que al ser constituidas conforme a las leyes mexicanas y

(6) Derecho Internacional Privado, Arellano García Carlos, Editorial Porrúa, México, 1975, p. 262.

tener su domicilio en el país, tendrán la nacionalidad mexicana (7) y las segundas por no tener personalidad jurídica; este problema fue solucionado, valga la expresión, magistralmente, por el Legislador quien no reparó en definir la Inversión Extranjera sino que indicó, como en su oportunidad estudiaremos cuando estamos frente a una Inversión de este tipo, señalando, que se considera Inversión Extranjera la que se realice por las personas (o unidades económicas) que la Ley señala, en los casos que la misma especifica. (8).

Volviendo al concepto "Tradicional" de Inversión Extranjera diremos que ésta puede ser de dos tipos: a) Inversión Extranjera Directa, y b) Inversión Extranjera Indirecta.

a) Inversión Extranjera Directa.

"Es aquella efectuada por particulares para el establecimiento o desarrollo de toda clase de negocios, también particulares, en un país extranjero. Puede también efectuarse a través del establecimiento de un negocio propio encaminado a producir utilidades o bien mediante la compra de un negocio ya establecido."

En todos los casos, la Inversión Extranjera puede ser única o mixta.

Es única cuando el capital del negocio es exclusivamente extranjero y es mixta cuando además del capital extranjero

(7) Art. 5o. Ley General de Nacionalidad y Naturalización.

(8) Revisar Art. 2o. de la L.I.E.

existe capital nacional" (9).

b) Inversión Extranjera Indirecta.

"Es por su parte; la que se celebra fundamentalmente a través de préstamos entre organismos públicos o entre gobiernos. También son considerados como inversiones indirectas las emisiones de títulos y su colocación en el mercado de valores de otro Estado que es el que realiza la inversión al adquirirlos". (10)

La L.I.E. se refiere únicamente a la Inversión Extranjera directa, por lo que al referirnos en el presente a la Inversión Extranjera, nos referimos a la Inversión de éste tipo, directa.

(9) RAMOS Garza, Oscar, México ante la Inversión Extranjera, Doal Editores, S.A. México 1974, p. 3.

(10) MENDEZ Silva, Ricardo. El Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras en México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1969, p. 13.

II. LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

Es inobjetable la importancia que para nuestro estudio representa la L.I.E., toda vez que, como estudiaremos posteriormente, es esta la que crea a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, y la que faculta a dicha Comisión para establecer criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones generales y reglamentarias sobre inversión extranjera, facultad que la Comisión ha utilizado para la elaboración de las resoluciones generales que son el objeto del trabajo que nos ocupa.

A) Antecedentes.

En el Diario Oficial del 7 de julio de 1944, se publicó el decreto del 29 de junio de 1944 que es el antecedente inmediato de la L.I.E., el cual fue decretado por el Presidente Manuel Avila Camacho, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo Federal mediante decreto que aprobó la suspensión de garantías individuales de lo. de junio de 1942, con motivo del estado de guerra de México con Alemania, Italia y Japón.

El cuál, por su manifiesta importancia en virtud de los puntos que considera, me permitiré transcribir parcialmente:

Art. 1o. Durante el tiempo que permanezca en vigor la suspensión de garantías, decretada el 1o. de junio de 1942, los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener

socios extranjeros, sólo podrán mediante permiso que previamente y en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores:

a) Adquirir negociaciones o empresas o el control sobre ellas, de las ya existentes en el país, que se dediquen a cualquier actividad Industrial, Agrícola, Ganadera, Forestal, de Compraventa, o de Explotación, con cualquier fin de bienes inmuebles rústicos o urbanos, o de fraccionamiento y urbanización de dichos inmuebles.

b) Adquirir bienes inmuebles destinados a alguna de las actividades señaladas en el inciso anterior.

c) Adquirir bienes raíces, ya sean urbanos o rústicos, cualquiera que sea la finalidad a que se dediquen.

d) Adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones a que se refiere la fracción I del Artículo 27 Constitucional.

e) Adquirir concesiones de minas, aguas o combustibles, minerales permitidos por la legislación ordinaria".

Para efectos de ese Derecho, se asimilan a las adquisiciones a que se refieren los incisos a, b, c y d, el arrendamiento por mas de diez años y los contratos de fideicomiso en que el fideicomisario sea alguna de las personas a que se refiere el primer párrafo.

Art. 2o. Asimismo, y durante el período a que se refiere el Artículo anterior, será necesario el permiso previo que en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores.

I. Para la Constitución de Sociedades Mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros que se dediquen a alguna actividad o adquisición de las comprendidas en el Artículo 1o.

II. Para la modificación o transformación de las sociedades mexicanas ya existentes o que en lo futuro se constituyan y que tengan las características señaladas en el inciso anterior especialmente cuando por ellas;

a) Se substituyan socios mexicanos por socios extranjeros.

b) Se varíe en cualquier forma el objeto social.

III. Para concertar operaciones de compra-venta de acciones o de partes de interés por virtud de los cuales pase a socios extranjeros, el control de alguna de las Empresas a que este Artículo se refiere.

Artículo 3o. La Secretaría de Relaciones Exteriores, tendrá la facultad discrecional de negar, conceder o condicionar los permisos a que se refieren los artículos anteriores, según estime que con su otorgamiento se encontrarán o no las fina

lidades perseguidas por este Decreto. (11)

En caso de otorgamiento de tales permisos, se observarán además los requisitos siguientes:

I. Para que los extranjeros puedan efectuar alguna de las adquisiciones a que se refiere el Artículo 10., deberán acreditar:

a) Que tienen en el país la principal fuente de sus negocios o inversiones y una residencia suficiente, que acredite su radicación en él. Este requisito no regirá en caso de adquisición por herencia;

b) Que no tienen impedimento legal, de acuerdo con las disposiciones de la ley relativa a propiedades y negocios del enemigo;

c) Que si se trata de adquisición de predios rústicos la superficie del terreno no exceda de la señalada por el Código Agrario Vigente, para la propiedad agrícola inafectable siempre que, a juicio de la propia Secretaría de Relaciones Exteriores no se trate de acaparamiento o de adquisición fraccio

(11) El Decreto se fundó en la notable afluencia de capitales procedentes del exterior, que al huir de sus países por las res tricciones derivadas de la misma guerra, pueden emplearse con facilidad en adquisiciones y acaparamientos de determinados inmuebles y empresas agrícolas, ganaderas, forestales, industriales y comerciales, con perjuicio de la conveniente distribución de la propiedad Territorial y de la debida participación de los mexicanos en el desenvolvimiento económico de la República, se gún se expresó en el considerando primero del Decreto referido. (Derecho Internacional Privado, Carlos Arellano García ed. 1980 p. 440)

nada por una o varias personas en términos de hacer factible la explotación de mayores superficies dentro de una misma unidad o interés;

d) La observancia de los demás requisitos aplicables fijados por la legislación ordinaria.

II. Los requisitos señalados en la fracción anterior excepto el determinado en el inciso d), regirán también para las adquisiciones a que se refiere el Artículo 1o. y que se pretendan efectuar por sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros.

III. Los permisos a que se refieren los Artículos 1o. y 2o., tratándose de sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, podrán ser condicionados en cuanto a su expedición y validez a los requisitos especiales siguientes:

a) Que los nacionales participen en el capital social cuando menos con un 51% y dicha participación se mantenga en condiciones de poderse verificar en cualquier momento dado;

b) Que por lo menos la mayoría de los socios administradores sean mexicanos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores dispensará del cumplimiento de los requisitos a que aluden los incisos a) y b) de esta fracción a las empresas que se organicen para el establecimiento en el país de una nueva explotación industrial".

Art. 4o. Las sociedades mexicanas ya existentes o que en lo futuro se establezcan y que se dediquen a alguna de las actividades o adquisiciones a que se refiere el Artículo 1o., no serán consideradas como sociedades que tengan o puedan tener socios extranjeros si satisfacen los requisitos siguientes:

- a) Que en sus correspondientes escrituras o estatutos se incluya la cláusula de exclusión de extranjeros a que se refiere el Artículo 8o. del Reglamento de la Ley Orgánica de la - fracción I del Artículo 27 Constitucional, previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- b) Que las adquisiciones a que se refiere el Artículo 1o. se efectúen mediante el permiso que en cada caso otorgue la propia Secretaría.

Tales sociedades no podrán organizarse, transformarse o modificarse en condiciones de hacer posible la existencia de socios extranjeros, ni formar parte de sociedades que tengan o puedan tener socios extranjeros."

Los artículos siguientes se refieren a las sanciones por inobservancia del Decreto, el Artículo 5o. señala como sanción que los actos llevados a cabo en contravención del multicitado Decreto no producirán efectos de ninguna especie en favor de las personas que en ellos hayan intervenido y los bienes objetos de los mismos pasarán a ser propiedad de la nación, el Artículo 6o. prevé las sanciones en las que incurrirán notarios,

juces, etc., quienes protocolicen, registren, inscriban, etc. escrituras, documentos o actos que infrinjan las disposiciones de este decreto.

El Artículo 7o. se refiere a los llamados prestanombres, e impone una sanción a quienes se coloquen bajo el supuesto de dicho artículo.

Del Decreto de 29 de junio de 1944 podemos obtener los siguientes puntos que revisten una gran importancia para el estudio que nos ocupa.

1° Limita su vigencia al tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretada el 1° de junio de 1942.

2° Se obliga a los extranjeros y las sociedades que tengan o puedan tener socios extranjeros al permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores sólo en los siguientes casos:

a) Para adquirir negociaciones o empresas, o el control sobre los ya existentes en el país, que se dediquen a cualquier actividad: Industrial, Agrícola, Ganadera, Forestal, de Compra-venta o de Explotación, con cualquier fin, de bienes inmuebles rústicos, urbanos o de fraccionamiento y urbanización de dichos inmuebles.

b) Adquirir bienes inmuebles destinados a alguna de las actividades señaladas en el inciso anterior.

El primer punto señalado anteriormente es importante porque existe, a la, fecha una gran controversia en el sentido

de determinar si está vigente dicho Decreto o no, el motivo de la mencionada controversia es el Decreto del 28 de septiembre de 1945 publicado en los Diarios Oficiales de 28 de diciembre de 1945 y 21 de enero de 1946, que estudiaremos posteriormente.

El punto 2-b) especificado anteriormente es también de vital importancia para el estudio objeto del presente. Por lo que una vez determinada la vigencia o la falta de ésta del Decreto de 1944 y que entremos al estudio de la resolución general de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras relativa a nuevos establecimientos tendremos un elemento de juicio.

El Decreto de 28 de septiembre de 1945.

El Artículo 10. de este Decreto señaló que a partir del día 1° de octubre se levanta la suspensión de garantías decretada el 1° de junio de 1942, restableciéndose el orden constitucional en toda su plenitud.

El Decreto de 28 de septiembre de 1945, publicado en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1945, fué reformado por el Decreto publicado el 21 de enero de 1946, señalándose en dicho Decreto lo siguiente:

"Se ratifican con el carácter de leyes las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante la emergencia y relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica, quedando en comendado su cumplimiento a la dependencia federal competente en los términos establecidos por la Ley de Secretarías de Estado.."

Al respecto Arellano García manifiesta:

"No hubo una determinación expresa que en especial se refiriese al Decreto de 29 de junio de 1944 pero, es indudable que el Artículo 6o. reiteró la vigencia en lo general de dicho Decreto, puesto que el Decreto de 1944 se relaciona con la intervención del Estado en la vida económica puesto que precisamente los diversos considerandos que motivaron el Decreto de 29 de junio de 1944 se refieren a la intervención del Estado en la vida económica. Es verdad que, inicialmente el referido Decreto de 1944 tuvo una vigencia transitoria, limitada al tiempo que perma neciera en vigor la suspensión de garantías decretadas el 1° de junio de 1942, pero, no menos cierto es que esa vigencia transitoria se prolongó en virtud del Decreto que levantó la suspensión de garantías en general, pero que en particular ratificó la continuidad de vigencia del Decreto de 1944. Consecuentemente nosotros nos inclinamos por sostener la vigencia del Decreto de 29 de junio de 1944.

Problema distinto es juzgar la constitucionalidad o in constitucionalidad del Decreto, sobre todo a la luz del Artículo 29 de la Constitución General de la República, para el caso de que lo dispuesto en el Decreto de 29 de junio de 1944 implicara afectación de garantías individuales. Si no afecta garantías constitucionales es constitucional, si las conculca, debe enterderse que es contrario a la Constitución o que la suspensión de garantías individuales necesariamente debe estar sujeta a un tiempo

limitado". (12)

Siqueiros en relación con el Decreto de 29 de junio de 1944 apunta: "No obstante que numerosos estudios auspiciados por la Barra Mexicana de Abogados. han demostrado la falta de vigencia e inconstitucionalidad del Decreto de 29 de junio de 1944, los notarios, abogados y particulares en general, impulsados por motivaciones prácticas, no impugnan en juicios de amparo la intervención de relaciones exteriores y aceptan fácilmente las limitaciones y normas que va señalando dicha dependencia federal.

(13)

A fin de instrumentar la opinión antes transcrita tomada de Siqueiros, es necesario considerar los siguientes razonamientos en relación al Decreto de 28 de septiembre de 1944.

- "Su temporalidad, restringida al lapso en que estuvo en vigor la suspensión de garantías individuales, decretada por el Ejecutivo de la Federación el 1º de junio de 1942, con fundamento en el Artículo 29 Constitucional".

- "La expedición del Decreto que levanta la suspensión de garantías, de 28 de diciembre de 1945, estableciendo el orden constitucional en toda su plenitud, y dejando sin efecto el Decreto de 1942, que las suspendió y que era la base legal del De-

(12) ARELLANO García, Carlos, Derecho Internacional Privado, ed. 1980 p.445.

(13) SIQUEIROS, José Luis "Aspectos jurídicos en materia de inversiones extranjeras" en: el foro quinta época número 6 abril-junio 1967, pag.45, México, D.F. citado por Carlos Arellano García, Derecho Internacional Privado, ed. 1980 p. 445.

creto de 1944".

- "La inconstitucionalidad del Decreto de 1944 en tanto que violaba las garantías de libertad de industria, comercio y contratación establecida en el Artículo 4o. de la Constitución, así como el principio de legalidad consagrado en los Artículos 14 y 16 Constitucionales". (14)

Con los puntos considerados creo que es posible afirmar que el Decreto de 28 de septiembre de 1944 fué abrogado, en virtud de que el Decreto de 1945, dejó sin efecto el Decreto de 1942 que era la base legal del Decreto de 1944, y por lo tanto la autoridad no tenía por que continuar solicitando las autorizaciones a las que el Decreto obligaba, y así lo consideró la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las oportunidades que tuvo de examinar la constitucionalidad del mencionado Decreto (amparo promovido por Química Industrial de Monterrey, S.A., fallado el 20 de septiembre de 1962, y por Playtex de México, fallado el 7 de septiembre de 1964) concedió la protección de la justicia federal a las empresas quejasas, declarando que el citado Decreto no se encuentra en vigor". (15)

c) La Comisión Mixta Intersecretarial.

Por acuerdo presidencial de 29 de mayo de 1947, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de ese

(14) DIAZ, Carballada, José Jesús Alberto, notas sobre la naturaleza y estructura jurídica de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y de sus resoluciones generales. Tesis profesional U.I.A. 1979 p.6.

(15) SIQUEIROS, José Luis, aspectos jurídicos en materia de Inversiones Extranjeras "El Foro" Quinta época, México No. 6 abril-junio 1961 p. 96.

creto de 1944".

- "La inconstitucionalidad del Decreto de 1944 en tanto que violaba las garantías de libertad de industria, comercio y contratación establecida en el Artículo 4o. de la Constitución, así como el principio de legalidad consagrado en los Artículos 14 y 16 Constitucionales". (14)

Con los puntos considerados creo que es posible afirmar que el Decreto de 28 de septiembre de 1944 fué abrogado, en virtud de que el Decreto de 1945, dejó sin efecto el Decreto de 1942 que era la base legal del Decreto de 1944, y por lo tanto la autoridad no tenía por que continuar solicitando las autorizaciones a las que el Decreto obligaba, y así lo consideró la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las oportunidades que tuvo de examinar la constitucionalidad del mencionado Decreto (amparo promovido por Química Industrial de Monterrey, S.A., fallado el 20 de septiembre de 1962, y por Playtex de México, fallado el 7 de septiembre de 1964) concedió la protección de la justicia federal a las empresas quejasas, declarando que el citado Decreto no se encuentra en vigor". (15)

c) La Comisión Mixta Intersecretarial.

Por acuerdo presidencial de 29 de mayo de 1947, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de ese

(14) DIAZ, Carballada, José Jesús Alberto, notas sobre la naturaleza y estructura jurídica de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y de sus resoluciones generales. Tesis profesional U.I.A. 1979 p.6.

(15) SIQUEIROS, José Luis, aspectos jurídicos en materia de Inversiones Extranjeras "El Foro" Quinta época, México No. 6 abril-junio 1961 p. 96.

año, se creó una Comisión Mixta Intersecretarial, cuyo objeto era coordinar la aplicación de todas las disposiciones legales respecto de la emisión de capitales nacionales y extranjeros.

Integraban dicha Comisión: un representante de la Presidencia de la República y un representante por cada una de las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, Hacienda, Economía y Agricultura y Ganadería, así como de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

"Los motivos para la creación de la Comisión Intersecretarial fueron los siguientes:

A) El desarrollo de la economía del país exigía una política coordinada entre las diversas dependencias del ejecutivo, en relación con la inversión armónica de capitales nacionales y extranjeros.

B) Para lograr esa coordinación se requería que el control que las leyes vigentes atribuyen a diversas Secretarías, se ejerza de acuerdo con un criterio uniforme y con los elementos de juicio que pueda aportar la cooperación eficiente de las dependencias correspondientes del ejecutivo.

C) Se estimó conveniente la creación de un órgano que tuviera por objeto el estudio sistemático y constante, así como la resolución adecuada de los problemas que a cada Secretaría de Estado corresponden de acuerdo con los Artículos 20, 87 y 88 de la Ley General de Población, la Ley Orgánica de la fracción I del

Artículo 27 Constitucional, su reglamento, la Ley de Nacionalidad y Naturalización, el decreto de 29 de junio de 1944, para la adquisición de bienes por extranjeros y por sociedades mexicanas que tengan o tuvieran socios extranjeros y el Artículo 251 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

D) La función de la Comisión consistió en mantener el equilibrio justo y conveniente entre el capital y el extranjero en las inversiones en la República. (16)

Las funciones principales de la Comisión Mixta Intersecretarial (CMI) eran las siguientes:

1.- Dictar normas generales para la aplicación de las disposiciones legales sobre la internación de capitales extranjeros señalados en el inciso C) anterior.

2.- La obligación de comunicar cada tres meses o antes a las Secretarías que la integraban, de las normas generales de aplicación que dictara.

3.- Coordinar la política para el desarrollo del país respecto inciso D) anterior. (17)

Es importante el estudio de la Comisión Mixta Intersecretarial por ser el antecedente inmediato de la Comisión Nacio

(16) ARELLANO García, Carlos, Derecho Internacional Privado, ed. 1980 p. 446.

(17) MARTINEZ Carrera, Alejandro, Naturaleza Jurídica de las Funciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, tesis UNAM, 1976 p. 162.

nal de Inversiones Extranjeras, y por tener la facultad (punto 1 anterior) de dictar normas generales que en el caso de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras encuentra esa facultad (12-VI LIE) para la expedición de Resoluciones Generales.

Aunque en términos generales, tenía algunas características de forma similares a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, también encontramos diferencias en muchos otros. Por ejemplo: La Comisión Mixta Intersecretarial tenía que tomar sus resoluciones por unanimidad, mientras que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras no tiene señalada expresamente esa obligación. La Comisión Mixta Intersecretarial fué creada por acuerdo del Ejecutivo facultándole como hemos visto para dictar normas generales para la aplicación de los ordenamientos legales citados en materia de Inversiones Extranjeras y la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, se creó por una Ley aprobada por el Congreso de la Unión con muy diversas atribuciones.

1) En virtud de que el objeto del presente estudio son las resoluciones generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, considero de importancia para tal efecto el señalar las 12 normas que dictó la Comisión Mixta Intersecretarial por ser estas el antecedente de las Resoluciones Generales.

PRIMERA.- (Adoptada el 3 de septiembre de 1947). Se interpretó la frase "residencia suficiente" del Artículo 3º, fracción I, inciso a) del Decreto de 29 de junio de 1944, autorizando a los extranjeros que tuvieran las calidades migratorias seña

ladas en dicha la. norma para obtener los permisos a que se refiere tal Decreto.

SEGUNDA.- (Tomada el 3 de noviembre de 1947). Se aprobó el sistema seguido por la Secretaría de Relaciones Exteriores por el que se exigían las acciones nominativas como prueba de que el 51% del capital de las sociedades a las que otorgaba permisos, estaban en manos de mexicanos.

TERCERA.- (Dictada el 5 de enero de 1948). Agregó a la lista del acuerdo de 17 de abril de 1945 suscrito por el Secretario de Relaciones, en el que se detallaron las empresas en las cuales se requiere un 51% de capital mexicano, a las empresas de transportes aéreos.

CUARTA.- (Adoptada el 26 de enero de 1948). Suprimió la exigencia de solicitar autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores para transmisión de acciones, dejando vigente lo que señalaba el Decreto de 1944 en el sentido de que en cualquier momento la Secretaría de Relaciones Exteriores podía verificar el porcentaje de capital nacional o extranjero que tuviese una sociedad.

QUINTA.- (Tomada el 14 de julio de 1944). Disponía que cuando las sociedades extranjeras solicitaran su registro a la Secretaría de Economía (SC), de acuerdo con el Artículo 251 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, y tuvieran como objeto social alguno de los incluidos en el acuerdo de 17 de abril

de 1945, dicha Secretaría tomaría en consideración dicho acuerdo y lo dispuesto por el Decreto de 1944, amén de consultar a la Comisión en caso necesario.

SEXTA.- (Dictada el 30 de agosto de 1948). Establecía la obligación de la Secretaría de Relaciones Exteriores de consultar a la Secretaría de Economía y a PEMEX cuando se le solicitara permiso para la constitución o modificación de sociedades cuyo objeto estuviera relacionado con la industria y el comercio petrolero.

SEPTIMA.- (Adoptada el 25 de octubre de 1948). Agregó al acuerdo de 17 de abril de 1945 a las empresas que se constituyeran para los fines de: producción, compra-venta y distribución de aguas gaseosas o sin gas, así como de esencias concentradas y jarabes que sirvieran para la elaboración de las mismas.

OCTAVA.- (Tomada el 13 de diciembre de 1948). Determinaba las reglas que debía seguir la Secretaría de Gobernación para aplicar el Artículo 4º, fracción II y III de la Ley General de Población, sobre los inversionistas que pretendieran inmigrar al país.

Las reglas señaladas por ésta norma han sido substancialmente modificadas por las reformas posteriores tanto de la Ley General de Población como de su reglamento.

NOVENA.- (Dictada el 24 de marzo de 1949). Señalaba que a las sociedades constituidas antes del Decreto de 29 de ju

nio de 1944 y a las que se contituyeran después de esa fecha no comprendidas en el mismo, les podía expedir la Secretaría de Relaciones Exteriores, el permiso correspondiente para la adquisición de inmuebles sin exigir la modificación de capital.

DECIMA.- (Adoptada el 21 de febrero de 1950). Se permitía la constitución sin exigir el 51% de capital mexicano, de una empresa para la explotación de servicio marítimo internacional, en caso de no existir capital mexicano disponible. No siendo así para la constitución de empresas de servicio marítimo de cabotaje, ya que en este caso debía exigirse la participación de un 51% de capital mexicano.

DECIMA PRIMERA.- (Tomada el 6 de febrero de 1951). Establecía que en las sociedades por acciones con porcentaje mínimo de 51% de su capital en propiedad de mexicanos, dicho porcentaje debía estar representado por acciones ordinarias, nominativas con derecho de voto en todo caso, sin limitación alguna, y los cupones de dividendos debían ser, asimismo nominativos, y,

DECIMA SEGUNDA.- (Dictada el 5 de octubre de 1953). Agregó a lista de empresas que requieren un mínimo de 51% de capital en manos de mexicanos, las que se contituyeran para cualquier actividad relacionada con la industria del hule. (18)

La Comisión Mixta Intersecretarial dejó de funcionar, siendo su último acto la adopción de la 12a. norma.

(18) Los aspectos de la Comisión Mixta Intersecretarial no pueden consultarse mas ampliamente en "México ante la Inversión Extranjera del Lic. Oscar Ramos Garza. pp. 20 a 26 y 383 a 388.

Por no ser objeto de este estudio el análisis de la constitucionalidad de éstas normas, baste con las consideraciones siguientes:

1.- La mayoría de las normas de la Comisión Mixta Intersecretarial se refieren al Decreto de 1944, que desde el enfoque antes estudiado carecía de vigencia ya en 1945.

2.- Al momento en que la Comisión Mixta Intersecretarial dictaba sus normas, restringía la libertad de trabajo y de industria (Art. 4° Constitucional, ahora 5°) por lo tanto el ámbito de atribuciones del gobernado por lo que atendiendo al Artículo 1° Constitucional es improcedente y por ende violatorio de las garantías antes enunciadas así como de la garantía de legalidad, establecida en los Artículos 14 y 16 Constitucionales.

B) Sujetos de la Ley de Inversiones Extranjeras.

El Artículo 2° de la Ley de Inversiones Extranjeras determina a los sujetos de dicha ley, señalando que para los efectos de la misma se considera inversión extranjera la que se realice por:

- I. Personas morales extranjeras.
- II. Personas físicas extranjeras.
- III. Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica, y
- IV. Empresas mexicanas en las que participe mayorita

riamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Barrera Graf a este respecto apunta: "Pero, ¿es cierto que cualquier inversión que estos sujetos hagan en el país será considerada como extranjera para los efectos de la Ley de Inversiones Extranjeras....? evidentemente que no, porque de ser así, cualquier adquisición que un extranjero hiciera en México (v.gr. un turista, o un residente en los estados norteamericanos limítrofes a nuestro país, que cruce la frontera para tal objeto), se consideraría como inversión extranjera y estaría regida por la Ley".

Agrega Barrera Graf "El último párrafo del Artículo 2° (LIE) no se refiere a los inversionistas, sino a la inversión misma". (19)

El último párrafo del artículo segundo dice:

Se sujeta a las disposiciones de esta Ley, la inversión extranjera que se realice en (1) el capital de las empresas, (2) en la adquisición de los bienes y (3) en las operaciones a que la propia Ley se refiere.

Concluye Barrera Graf. "Por tanto, el Artículo 2° se refiere tanto al acto mismo de la inversión como a los sujetos que la realizan, a los inversionistas.

(19) BARRERA Graf, Jorge, Inversiones Extranjeras, Edit. Porrúa, S. A., México 1975. p. 14

Estos serán uno cualquiera de los comprendidos en las cuatro fracciones del Artículo 2°, y solamente ellos". (20)

El Artículo 6° de la Ley de Inversiones Extranjeras señala el caso de excepción a la regla general considerada en la fracción II del Artículo 2° de la propia ley.

Artículo 6° "Para los efectos de esta ley, se equipara a la inversión mexicana la que efectúen los extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrantes, salvo cuando por razones de su actividad, se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior. Esta disposición no se aplicará en aquellas áreas geográficas o actividades que estén reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que sean materia de regulación específica". (LIE)

El Artículo 52 de la Ley General de Población nos dice que, inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.

Para adquirir la calidad de inmigrado es necesario:

- a) Residir legalmente en el país durante 5 años;
- b) Haber observado las disposiciones de la Ley de Población y su reglamento;
- c) Que sus actividades hayan sido honestas y positivas para la comunidad;
- d) Solicitar en los plazos que señala el reglamento,

el otorgamiento de su calidad de inmigrado;

e) Obtener declaración expresa de la Secretaría de Gobernación.

Por lo tanto toda inversión realizada por aquel extranjero que reúna los requisitos antes mencionados y que no se encuentren por razones de su actividad vinculados con centros de decisión económica del exterior, y que invierta en aquellas zonas que no estén reservadas de manera exclusiva a mexicanos, o en sociedades que no contengan en sus estatutos sociales la cláusula de exclusión de extranjeros, se equiparará a la inversión realizada por mexicanos.

Ramos Garza realiza un estudio que considero importante para la determinación de la inversión realizada por inmigrantes.

"De acuerdo con la Ley, tenemos tres clases de inmigrantes:

- 1.- Los que dependen de decisiones del exterior;
- 2.- Los que no dependen de decisiones del exterior;
- 3.- Los que en una parte de sus actividades dependen y en otra parte no dependen del exterior."

Los primeros, son considerados como extranjeros, tanto en sus inversiones como en sus personas.

Los segundos, son considerados como mexicanos, pero solo para los efectos de la Ley de Inversiones Extranjeras y con

la salvedad de que no pueden legalmente efectuar inversiones en actividades reservadas de manera exclusiva a mexicanos.

Los terceros, son aquellos que en algunas actividades depende del extranjero y en otras no,..... En cuanto a la primera será considerado como extranjero y deberá obtener las autorizaciones y efectuar los registros a que la Ley (LIE) se refiere, y en la segunda, no necesitará las autorizaciones o registros que antes señalábamos. (21)

C) Restricciones a la Inversión Extranjera

En relación a este punto podemos distinguir conforme a la Ley de Inversiones Extranjeras, en cuanto a la actividad de que se trate, en tres categorías:

1.- Actividades reservadas de manera exclusiva al Estado.

2.- Actividades reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

3.- Actividades o empresas en que la inversión extranjera se admitirá en distintas proporciones.

Las actividades reservadas de manera exclusiva al Estado están listadas en la 1a. parte del Artículo 4° de la Ley de Inversiones Extranjeras y son las siguientes:

(21) RAMOS Garza, Oscar, obra citada, p. 43.

- a) **Petróleo y los demás hidrocarburos.**
- b) **Petroquímica básica.**
- c) **Explotación de minerales radiactivos y generación de energía nuclear.**
- d) **Minería en los casos a que se refiere la Ley de la Materia.**
- e) **Electricidad.**
- f) **Ferrocarriles.**
- g) **Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, y**
- h) **Las demás que fijen las leyes específicas.**

2.- Dentro de la segunda categoría de actividades, es decir, las que están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, la Ley de Inversiones Extranjeras, en la segunda parte del Artículo 4° considera las siguientes:

- a) **Radio y televisión.**
- b) **Transporte automotor urbano y en carreteras federales.**
- c) **Transportes aéreos y marítimos nacionales.**
- d) **Explotación forestal.**
- e) **Distribución de gas.**
- f) **Las demás que fijen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.**

3.- El Artículo 5° de la Ley de Inversiones Extranjeras señala las actividades y la proporción en las que se admiti

rá la inversión extranjera, que conforme a la clasificación mencionada corresponden a la 3a. categoría.

a) Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales.

En las sociedades destinadas a esta actividad, la inversión extranjera podrá participar hasta un máximo de 49% cuando se trate de la explotación y aprovechamiento de sustancias sujetas a concesión ordinaria y de 34% cuando se trate de concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales.

b) Productos secundarios de la industria petroquímica: 40%.

c) Fabricación de componentes de vehículos automotores: 40%, y

d) Las que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias.

En los casos en que ni las leyes específicas ni las disposiciones reglamentarias exijan un porcentaje determinado: La Inversión Extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49%, siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

El Artículo 5° de la Ley de Inversiones Extranjeras indica que la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa, no podrá exceder de su participación en el

capital.

De lo antes expuesto podemos concluir que la Ley de Inversiones Extranjeras, observa una regla general que es la de autorizar la inversión extranjera y/o administración extranjera hasta un 49% en ambos casos.

Las categorías 1a. y 2a. son excepciones de dicha regla general, en la cual se restringe aún mas la participación extranjera.

El Artículo 5° de la propia Ley, faculta a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje considerado como regla general.

Gómez Palacio a este respecto apunta: "Esta facultad de la Comisión no puede interpretarse en el sentido de que la Comisión esta facultada para variar la regla general del 49% señalado en el párrafo séptimo del Artículo 5° de la Ley de Inversiones Extranjeras (en el sentido de que, por ejemplo, la Comisión quedara facultada para decidir dentro de 2 años que la proporción máxima de participación de inversionistas extranjeros en el capital de las empresas mexicanas, a partir de un momento dado, será el 40% (o el 60%) como regla general). De así interpretarse, se estaría frente a una delegación inconstitucional por parte del Poder Legislativo en la Comisión, Órgano del Poder Ejecutivo Federal". (22)

(22) GOMEZ Palacio, Ignacio, obra citada p.56.

Por lo tanto podemos afirmar que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras está facultada para admitir mayor proporción de inversión extranjera en el capital de las empresas, y esta afirmación se hace palpable, al considerar la Resolución General de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, misma que estudiaremos detenidamente posteriormente, en la cual se autoriza a las empresas denominadas maquiladoras para constituirse hasta con un 100% de capital extranjero.

b) Actos de inversionistas extranjeros que requieren autorización previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras .

Para llevar a cabo el análisis que se pretende de estos artículos, es conveniente hacer la distinción entre: 1) Actos que expresamente requieren autorización. 2) Actos cuya obligación de solicitar tal autorización es exigida por la Comisión sin una base legal sólida.

1.- Actos que expresamente requieren autorización, señalados por la Ley de Inversiones Extranjeras.

El Artículo 8 de la Ley, señala que "se requerirá la autorización de la Secretaría que corresponda, según la rama de actividad de que se trate, cuando una o varias de las personas físicas o morales (probablemente el legislador asimiló las unidades económicas sin personalidad, erróneamente) a que se refiere el Artículo 2° en uno o varios actos o sucesión de actos , efectúe en una empresa mexicana."

a) "La adquisición de más del 25% del capital social" (artículo 8): en este caso, no obstante la obscuridad en la redacción de esta disposición, se entiende que el 25%, se refiere al total de la inversión extranjera, en relación al 100% del capital de la sociedad de que se trate, es decir, cualquier inversión realizada por cualquiera de los sujetos de la Ley de Inversiones Extranjeras (Artículo 2°) que exceda el 25% del capital social requerirá autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, por ejemplo:

El 20% del capital de la sociedad "X" está en manos de inversionistas extranjeros, el accionista "A" pretende invertir en la sociedad "X" una cantidad que representa el 7% del capital de dicha sociedad, en virtud de que al realizarse la inversión descrita, el 27% del capital social estará suscrito por extranjeros, será necesario la autorización previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para poder ser llevada a cabo.

Analizando lo anterior a contrario sensu, concluimos que no se necesitará autorización cuando inversionistas extranjeros adquieran hasta el 25%, cuando el 75% restante sea propiedad de mexicanos.

b) La adquisición de más del 49% de activos fijos (Artículo 8°), es aplicable lo mencionado en el inciso anterior respecto a la adquisición de los activos fijos en la proporción de los porcentajes correspondientes.

La Ley equipara a la adquisición de activos, el arren

damiento de una empresa a la adquisición de los activos esenciales para su explotación (activos fijos son aquellos que no son circulantes y están representados principalmente por los terrenos, edificios, maquinaria y equipo).

c) Actos que determinen el manejo de la administración.- Al respecto el Artículo 8° de la Ley de Inversiones Extranjeras señala "También deberá someterse a autorización los actos por medio de los cuales la administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros o por lo menos que la inversión extranjera tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa".

Se plantean dos supuestos para solicitar permiso de la Comisión, la primera, cuando la administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros, y segunda, cuando la inversión extranjera tenga por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de las empresas.

La primera hipótesis está íntimamente relacionada con el penúltimo párrafo del Artículo 5° de la Ley de Inversiones Extranjeras que dice: "La participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa no podrá exceder de su participación en el capital", mismo que por su claridad no requiere de mayor explicación.

El segundo supuesto puede ejemplificarse de la siguiente manera: En una empresa X, la participación extranjera es del 40%, por lo tanto y de conformidad con el penúltimo párrafo del

Artículo 5° de la Ley de Inversiones Extranjeras, el número de administradores, (en el caso de un Consejo de Administración) no podrá exceder del 40% de los miembros del Consejo, por ejemplo si el Consejo se integra por 5 miembros sólo pueden fungir 2 extranjeros, pero si en dicha empresa se celebra un contrato en virtud del cual se permite a la minoría extranjera a la designación del gerente o gerentes de la sociedad, o en general efectuar actos propios del Consejo sin necesidad de que éste se reúna, es decir que se les permitiera detentar la administración, dicho contrato necesitaría autorización de la Comisión.

A este respecto la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras emitió 2 resoluciones generales, mismas que estudiamos en su oportunidad.

d) La adquisición de inmuebles por extranjeros y la constitución y modificación de sociedades. (Artículo 17) "Debe recabarse permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros y para la constitución y modificación de sociedades.

La expedición del permiso se ajustará a las disposiciones legales vigentes y a las resoluciones que dicte la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras".

Este artículo reitera la disposición contenida en los Artículos 1° y 2° del Decreto de 29 de junio de 1944, estudiado anteriormente, y plasmado en el Artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que se otorga a la

Secretaría de Relaciones Exteriores la facultad de expedir estos permisos.

2.- Actos que requieren autorización según la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Son practicamente 2 tipos de actos:

- i) La autorización para abrir nuevos establecimientos.
- ii) La autorización para participar en nuevos campos de actividad o en nuevas líneas de productos.

Estos 2 tipos de actos se han tratado de aclarar mediante resoluciones generales, específicamente la Resolución General No. 8, que define lo que deberá entenderse como nuevo establecimiento, la No. 12, que habla sobre la clausura de dichos establecimientos que se abran sin autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, y la No. 16 que habla sobre nuevos campos de actividad económica y nuevas líneas de productos, las tres Resoluciones son muy discutibles, por lo que haremos un estudio más detallado posteriormente.

- D) La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
 - a) Estructura.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras la crea la Ley de Inversiones Extranjeras en su Artículo 11: "Se crea la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que estará integrada por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional,

Industria y Comercio, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia".

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Patrimonio Nacional, hoy de Patrimonio y Fomento Industrial, la de Industria y Comercio hoy es de Comercio, y la de la Presidencia, hoy es de Programación y Presupuesto.

El Artículo 11 de la Ley de Inversiones Extranjeras señala que "serán suplentes de los respectivos titulares, los Subsecretarios que cada uno de ellos designe".

Este precepto prevé la dificultad de que los Secretarios de estas Dependencias acudan como el propio precepto lo establece, por lo menos una vez al mes a las sesiones de la Comisión.

Añade el Artículo 11 de la Ley de Inversiones Extranjeras: Las sesiones serán presididas rotativamente conforme al orden que se enuncia en el párrafo anterior (se refiere al orden en que el propio Artículo señala las Secretarías cuyos titulares forman la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras), por el titular que se encuentre presente".

"La Comisión será auxiliada por un Secretario Ejecutivo que será designado por el Presidente de la República".

Al respecto el Lic. Ignacio Gómez Palacio hace un extracto en el cual determina la integración de la Comisión Nacio

nal de Inversiones Extranjeras.

"De conformidad con el articulado de la Ley de Inversiones Extranjeras, la Comisión está organizada de la siguiente manera":

1.- La Comisión está constituida por el cuerpo que integran los 7 funcionarios, Secretarios de Estado, a que se refiere el Artículo 11 de la Ley de Inversiones Extranjeras, así como los Subsecretarios designados por dichos funcionarios, que actuarán como suplentes de los respectivos titulares.

2.- La Comisión es auxiliada por un Secretario Ejectivo que la representa y ejecuta sus resoluciones. Este es designado por el Presidente de la República, y no forma parte de la Comisión.

3.- Personal técnico y administrativo designado por el Secretario Ejecutivo, el que estará al servicio de la Comisión, y de la Secretaría.

Si el Secretario Ejecutivo tiene la autoridad de nombrar a dicho personal, deberá asimismo, contar con la capacidad para señalarles sus facultades y atribuciones. (23)

Tanto a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, como al Secretario Ejecutivo, la Ley de Inversiones Extranjeras les otorga facultades o atribuciones, las atribuciones de la Comisión serán estudiadas posteriormente por lo que únicamente

te haré mención a las atribuciones conferidas al Secretario Ejecutivo por el Artículo 14 de la Ley de Inversiones Extranjeras.

Artículo 14.- Son atribuciones del Secretario Ejecutivo:

- I. Representar a la Comisión.
- II. Ejecutar las resoluciones de la Comisión.
- III. Fijar las normas de organización, administración y funcionamiento interno de la Secretaría a su cargo.
- IV. Realizar los estudios que le encomiende la Comisión.
- V. Formular el proyecto de presupuesto anual de la Comisión que someterá a la consideración de la misma para su aprobación, en su caso.
- VI. Rendir a la Comisión un informe anual de las actividades realizadas por el organismo.
- VII. Ejercer el presupuesto de la Comisión y nombrar al personal técnico y administrativo de la misma; y
- VIII. Las demás que le correspondan conforme a esta ley y que señale la Comisión.

El Artículo 15 señala que las solicitudes para obtener las autorizaciones a que la propia Ley se refiere se tramitarán por conducto del Secretario Ejecutivo.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, de conformidad con lo establecido en las fracciones II y VIII del

Artículo 14 antes mencionado ha otorgado facultades al Secretario Ejecutivo para resolver en determinados casos, a través de algunas resoluciones generales, mismas que estudiaremos con posterioridad.

b) Naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Por naturaleza jurídica puede entenderse "la razón - cierta y verdadera que posee cualquier institución dentro del ámbito de derecho, es pues, el sentido jurídico mismo de la institución". (24)

A fin de esclarecer el problema señalado, considero conveniente listar las características que presenta la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

1.- La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras fué creada por el Poder Legislativo mediante la Ley de Inversiones Extranjeras. (Art. 11)

2.- Está integrada por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Trabajo y Previsión Social y Programación y Presupuesto. (Art.11 L.I.E.)

3.- La Comisión es auxiliada por un Secretario Ejecutivo, quién será designado por el Presidente de la República (Art. 11 L.I.E.), al igual que los Secretarios de Estado que la forman. (Art. 89-II Constitucional)

(24) MARTINEZ Carrera, Alejandro, obra citada p. 244.

4.- La Comisión tiene sus facultades expresamente señaladas en la Ley, las cuales ejercita en base a los criterios establecidos en el Artículo 13 de la misma.

5.- No tiene personalidad ni patrimonio propios, según los comentarios al proyecto de la Ley de Inversiones Extranjeras hechos por el Subsecretario de Industria ante la Cámara de Senadores con fecha 29 de diciembre de 1972. (25)

En cuanto al patrimonio, es indiscutible que carece de patrimonio propio, lo cual se desprende del Artículo 14 fracción V, que señala entre las atribuciones del Secretario Ejecutivo la de "Formular el proyecto de presupuesto anual de la Comisión", pero es cuestionable la afirmación del señor Subsecretario en cuanto a que la Comisión no tiene personalidad, toda vez que por las características de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras antes mencionadas me inclino por entenderla como un organismo colegiado centralizado y por lo tanto participa de la misma personalidad del Estado, al respecto el Lic. Andrés Serra Rojas apunta "El Estado es una persona jurídica, un sujeto centro de imputación jurídica, al cual se le atribuyen, potestad, capacidad, derechos y obligaciones. Esa entidad es la mayor y mas importante de todas las organizaciones; el Estado es una persona jurídica a la cual se le atribuye la facultad de mandar o ejercer el poder público. Es una forma jurídica compuesta de estructuras orgánicas u órganos jurídicos, que tienen por

(25) Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología en México, ANADE, México 1973 p. 107.

finalidad legislativa, administrar y juzgar. (26)

Por lo antes expuesto y para efectos de nuestro estudio señalaremos entonces que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, no tiene patrimonio propio.

Ahora bien, con los elementos considerados se puede concluir que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, es un cuerpo colegiado centralizado, único en su tipo. Al cual la Ley de Inversiones Extranjeras en sus Artículos 8 párrafo tercero, 12 en todas sus fracciones, 15 segundo párrafo, 16, 17, 19, 25 tercer párrafo y 26 segundo párrafo, otorga amplias facultades de resolución y determinación, se le sitúa como un órgano de autoridad, aunque sus resoluciones se lleven a cabo a través de las Secretarías que correspondan, según la rama de actividad económica de que se trate.

El Poder Judicial de la Federación ha reconocido a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras como una autoridad, para efectos del juicio de amparo. "Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución se está frente a un órgano de autoridad" (27)

(26) SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia. Tomo I, Editorial Porrúa, S.A. México, 1973. p. 31.

(27) Amparo promovido ante el juzgado Tercero de Distrito en materia administrativa, exp. No. 492/73-C/I. Citado por Alejandro Martínez C., obra citada, p. 172.

En este orden de ideas Gabino Fraga dice "Los órganos de la administración, que tienen el carácter de autoridades, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; pero también puede suceder que solo tengan la facultad de decisión y que la ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente. (28)

c) Atribuciones a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

El Artículo 12 de la Ley de Inversiones Extranjeras señala las atribuciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, por lo que me permitiré transcribirlo a fin de analizar posteriormente cada una de las fracciones de dicho Artículo.

Artículo 12. "La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tendrá las siguientes atribuciones:

I. Resolver, en los términos del Artículo 5° de esta Ley, sobre el aumento o disminución del porcentaje en que podrá participar la inversión extranjera en las diversas áreas geográficas o de actividad económica del país, cuando no existan disposiciones legales o reglamentarias que exijan un porcentaje determinado y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá dicha inversión.

(28) FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A. México, 1973, p. 126.

II. Resolver sobre los porcentajes y condiciones con forme a los cuales se recibirá la inversión extranjera en aquellos casos concretos que, por las circunstancias particulares que en ellos concurre, ameriten un tratamiento especial.

III. Resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas o por establecerse en México, o en nuevos establecimientos.

IV. Resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.

V. Ser Órgano de consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras para las Dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones fiduciarias de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal o por los Gobiernos de las Entidades Federativas y para la Comisión Nacional de Valores.

VI. Establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras.

VII. Coordinar la acción de las Dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de inversiones extranjeras.

VIII. Someter a la consideración del Ejecutivo Federal

proyectos legislativos y reglamentarios, así como medidas administrativas en materia de inversiones extranjeras; y

IX. Las demás que le otorgue esta Ley."

Una vez consideradas las facultades que la Ley de Inversiones Extranjeras le otorga a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, realizaremos un breve análisis de cada una.

Conforme a las fracciones I y II del Artículo 12, la Comisión está facultada para:

1) Resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje en que podrá participar la inversión extranjera, y 2) fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá dicha inversión.

Esta misma atribución se observa también en el octavo párrafo del Artículo 5°, que como se desprende de la propia lectura del Artículo, faculta a la Comisión para variar el porcentaje general de 49% máximo de inversión extranjera, y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá, en casos específicos la inversión extranjera (*). Sobre estas normas (Art. 5° párrafo 8° y 12 frac. II) el Lic. Jorge Barrera Graf señala "ambas expresiones, casos específicos y concretos, significan lo mismo o sea que estamos ante una duplicidad de normas. (28)

La fracción III del Artículo 12 contempla según la acertada aseveración de Gómez Palacio, varios supuestos:

(*) Considero aplicable la observación de Ignacio Gómez Palacio, cita 22.

(28) BARRERA Graf, Jorge, Inversiones Extranjeras, p. 140

1) La facultad de la Comisión de resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas.

"El precepto toma su fundamento en el Artículo 8° de la Ley de Inversiones Extranjeras, que regula la adquisición de empresas establecidas o el control sobre ellas".

2) La facultad de la Comisión de resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en empresas por establecerse en México.

"Esta facultad de la Comisión toma su base en el Artículo 5° de la Ley de Inversiones Extranjeras que regula el establecimiento de empresas en México por inversionistas extranjeros (Art. 2°, L.I.E.). Con base a esta limitación es como esta atribución de la Comisión debe interpretarse". (29). Esto es, que la facultad conferida a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, por la fracción III de la Ley de Inversiones Extranjeras, no se refiere a las sociedades que van a constituirse, siempre que se sujeten a lo estatuido por el multicitado Artículo 5°.

c) Facultad de la Comisión de resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en nuevos establecimientos.

"Esta parte de la fracción III del Artículo 12 de la Ley de Inversiones Extranjeras de la misma manera que la fracción

(29) GOMEZ Palacio, Ignacio, obra citada p. 97.

IV del propio precepto, presenta un serio problema de técnica legislativa por la falta de un precepto complementario dentro de la Ley de Inversiones Extranjeras que obligue a los particulares afectados a solicitar la autorización de la Comisión cuando ocurran los supuestos previstos en las mencionadas fracciones.."(30)

En virtud del problema técnico-legislativo que presentan las fracciones III y IV del Artículo 12 señalado por Gómez Palacio, considero conveniente realizar un estudio conjunto de las 2 fracciones.

El problema en el cual profundizaremos más adelante se resume en ambos casos en la carencia de un precepto en la Ley de Inversiones Extranjeras que exprese la correlativa obligación de los interesados de solicitar la autorización respectiva, cosa importantísima que se pretendió remediar con las Resoluciones Generales Nos. 8 y 16 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, mismas que como antes mencioné serán analizadas posteriormente.

En cuanto a la facultad atribuida a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en la fracción V del Artículo 12, Gómez Palacio, opina:

"Las facultades otorgadas a la Comisión, conforme a esta fracción, para actuar como órgano de consulta obligatoria se limita a las consultas realizadas por las entidades mencionadas en dicha fracción. Más que una facultad es una imposición a car

(30) GOMEZ Palacio, Ignacio, obra citada p. 97

go de la Comisión, ya que queda obligada a contestar dichas consultas". (31)

A esta facultad Martínez Carrera le atribuye el carácter de consultiva, indicando que "era muy lógico que se concentrara en la Comisión este tipo de facultad,..... pués así se garantizaría una actitud uniforme del Gobierno Federal". (32)

La facultad conferida a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en la fracción VI, es de una gran importancia para nuestro estudio, en virtud de que es con fundamento en ésta, como la Comisión establece las Resoluciones Generales objeto del presente, por lo que me permitiré realizar en un capítulo especial el análisis de ésta fracción, así como de los Artículos con ella relacionados que sirven a la Comisión de base legal para la expedición de las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Las fracciones VII y VIII, considero que no requieren de mayor explicación, basta con decir que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras debería hacer un mayor uso de la facultad a ella conferida mediante la fracción VIII, es decir, de la facultad de someter a la consideración del Ejecutivo Federal proyectos legislativos y reglamentarios para resolver los puntos que ha intentado remediar con fundamento en la fracción VI, a través de las mencionadas Resoluciones Generales.

(31) GOMEZ Palacio, Ignacio, op. cit. p. 104

(32) MARTINEZ Carrera, Alejandro, op. cit. p. 206

El Artículo 12 en su fracción IX, nos remite a los Artículos de la Ley de Inversiones Extranjeras que otorgan facultades a la Ley de Inversiones Extranjeras siendo estos:

El Artículo 5° párrafo octavo mismo que fué analizado en el capítulo II, subcapítulo C, punto 3, al que remito al lector.

El Artículo 8°, el cual señala la obligación de solicitar permiso a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en los casos que el propio Artículo establece, esta obligación se encuentra vinculada con la facultad conferida a la Comisión en el Artículo 12 fracción II. Para mayor abundamiento, refiero al lector al capítulo 2, subcapítulo D, punto 1, donde se analizó el precepto señalado.

La Ley de Inversiones Extranjeras en su Artículo 9° faculta a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en los casos que lo estime conveniente, otorgar un derecho de preferencia a inversionistas mexicanos para efectuar las adquisiciones a que se refiere el Artículo 8° de la propia Ley.

En este Artículo encontraremos el motivo por el cual la Ley de Inversiones Extranjeras se denomina "Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera". Al respecto Gómez Palacio afirma:

"El propósito del Artículo 9° es obviamente el promover la inversión mexicana; dicha promoción será efectiva en la

medida en que se regule adecuadamente. La tarea no será sencilla para quienes se avoquen a la creación de un procedimiento que sa tisfaga los propósitos del Artículo 9°". (33)

Gómez Palacio se refiere a la necesidad indudable de reglamentar el procedimiento a seguirse respecto del ejercicio del derecho de preferencia consagrado en el citado Artículo.

Es digno de considerarse que para los efectos del mul ticitado Artículo deben observarse los porcentajes establecidos en el Artículo 8°.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras ha otorgado este derecho de preferencia tratándose de la venta de Activos Fijos de una empresa a un inversionista extranjero, opi nándose favorablemente la solicitud, después de haberse publicado en los periódicos y dado aviso a la Cámara de Comercio de las bases de la oferta, sin que se presentara ningún interesado en adquirir los bienes ofrecidos en venta. (34)

El Artículo 25 de la Ley de Inversiones Extranjeras otorga también facultades a la Comisión:

"Los títulos al portador no podrán ser adquiridos por extranjeros sin aprobación previa de la Comisión Nacional de in versiones Extranjeras y en este caso se convertirán en nominati vos".

(33) GOMEZ Palacio, Ignacio, op. cit. p. 107.

(34) Exp. No. 34-C/506 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Se faculta a la Comisión para aprobar la adquisición por extranjeros de títulos al portador representativos del capital de las empresas y, en su caso, deberán convertirse en nominativos.

d) Facultad de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para la expedición de las Resoluciones Generales.

La Ley de Inversiones Extranjeras, en el Artículo 12 fracción VI, otorga a la Comisión facultad para "establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras (35) y es con fundamento en el citado Artículo como la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras ha expedido 16 Resoluciones Generales.

Ignacio Gómez Palacio se refiere a las Resoluciones Generales diciendo "La Ley de Inversiones Extranjeras como todo nuevo ordenamiento, ha traído aparejados problemas de interpretación y definición, los cuales han sido confrontados por el foro nacional y las autoridades aplicativas con el propósito de desentrañar la intención legislativa dando paso a la expedición de resoluciones generales por parte de la Comisión que han dejado sentado el criterio de la misma y con ello creado mayor seguridad jurídica a los actos regulados por la Ley de Inversiones Extranjeras". (36)

(35) Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.

(36) GOMEZ Palacio, Ignacio, El Foro, Sexta Epoca No. 6, julio a septiembre de 1976, p. 17.

Por otro lado el citado tratadista señala en relación a la facultad otorgada a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras por el Artículo 12-VI de la Ley de Inversiones Extranjeras que "la ejecución de dicha facultad no se considerará anticonstitucional si los criterios y requisitos emitidos no exceden ni contradicen las disposiciones de la Ley de Inversiones Extranjeras". (37)

Considero contradictorias las indicaciones del citado tratadista puesto que afirma que las Resoluciones Generales emitidas por la Comisión no se considerarán anticonstitucionales si no exceden o contradicen la Ley de Inversiones Extranjeras y por otro lado señala que en virtud de la expedición de estas Resoluciones Generales se "ha creado mayor seguridad jurídica". (38)

El motivo de la aparente contradicción que señalo se desprende de la lectura de varias resoluciones generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, mismas que serán estudiadas en su oportunidad detenidamente, por el momento y a efecto de ejemplificar lo antes mencionado me permitiré transcribir la opinión del Lic. Oscar Ramos Garza en relación a la Resolución No. 9.

"Esta Resolución No. 9 ordena y obliga a las instituciones fiduciarias a solicitar y obtener previamente a la celebración de ciertos contratos de fideicomiso... una autorización

(37) GOMEZ Palacio, Ignacio, Análisis de la Ley..op.cít.p. 106.

(38) GOMEZ Palacio, Ignacio, El Foro, op. cit. p. 17.

de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y una previa resolución de la misma Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que no prevé ni contempla la Ley de Inversiones Extranjeras". (39)

Posteriormente, Ramos Garza señala la procedencia del juicio de amparo contra actos fundados en la Resolución mencionada, por considerarla violatoria de las garantías constitucionales consagradas en la Constitución Mexicana, las garantías aludidas por el citado tratadista son las garantías de seguridad jurídica.

No profundizaré más en este tema por ser materia del capítulo siguiente, pero basta decir que comparto la opinión de Ramos Garza, y que la considero aplicable no solo a la Resolución General No. 9, como en su oportunidad lo trataré de demostrar.

(39) RAMOS Garza, Oscar, El Foro, Sexta Época, No. 7, octubre-diciembre 1976, México, D.F., p. 43.

III. ESTUDIO DE LAS RESOLUCIONES GENERALES DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

El objetivo del presente capítulo es, en primer término, hacer un estudio global de las Resoluciones Generales de la Comisión determinando las características que son comunes a las 16 Resoluciones emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras hasta la fecha. Posteriormente serán analizadas cada una de ellas, señalando las características que presenten, el efecto de la Resolución, etc., y de esta forma será posible clasificarlas.

La primera característica común a todas las Resoluciones es en cuanto a su origen, como fué apuntado con anterioridad, es que las ha emitido la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en base a la facultad a ella conferida por la Ley de Inversiones Extranjeras en el Artículo 12, fracción VI.

A este respecto Serra Rojas expresa: "Digamos, por vía de ejemplo, que una Ley faculta a un organismo administrativo (*) para resolver todas las dudas que se susciten con motivo de dicha Ley.

Esto significa que una Dependencia puede interpretar la Ley, pero de ninguna manera otorga una facultad para reglamentarla pues es exclusiva de la incumbencia del Ejecutivo".(40)
(41)

(*) Como es el caso de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

(40) Artículo 80 Constitucional: Se deposita el ejercicio del Su premo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

(41) SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México, 1974, Tomo I, p. 214.

La segunda característica común a las Resoluciones Generales es la de complementar las disposiciones de la Ley de Inversiones Extranjeras. Considero que aún cuando dicha complementación se realiza en distintas formas, ya sea a través de una autorización general, de la interpretación de un precepto, de la delegación de facultades al Secretario Ejecutivo o bien creando obligaciones partiendo de una facultad que la Ley de Inversiones Extranjeras otorga a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y aún estableciendo sanciones por el incumplimiento de una obligación creada de la forma mencionada, estamos refiriéndonos en todos los casos a una sola función de las Resoluciones que es como se refiere anteriormente el complementar la Ley de Inversiones Extranjeras.

A.- Características esenciales de cada una de las Resoluciones Generales expedidas hasta la fecha, por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

1.- Resolución General No. 1 "Empresas Maquiladoras"

Es, mediante esta Resolución, como la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en uso de las facultades a ella conferidas por los Artículo 5° y 12, fracciones I y VI, autoriza a las empresas maquiladoras que operen al amparo del reglamento del párrafo 3° del Artículo 321 del Código Aduanero (42) para constituirse y operar hasta con un 100% de capital extranjero, exceptuándose aquellas maquiladoras dedicadas a la industria

(42) Publicado en el Diario Oficial de fecha 31 de octubre de 1972.

textil que puedan afectar las cuotas de exportación que se hayan fijado a los productores mexicanos por los países importadores. Este primer criterio de los cuatro que forman la Resolución, fué aprobado en la Sesión No. 2 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras de 7 de junio de 1973 (publicada en El Sol de México, El Día, El Universal, Excelsior, Novedades, El Heraldo y El Nacional, el 11 de julio de 1973 y en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 1975).

En el caso de maquiladoras dedicadas a la industria textil, debemos entender que al no estar sujetas a la excepción planteada por la Resolución, deberán continuar regidas por la regla general, es decir capital 49% extranjero y 51% mexicano, establecida en la Ley.

El segundo criterio de la Resolución General No. 1, adoptada por la Comisión en su Sesión No. 9, del 30 de enero de 1974, establece que las empresas establecidas bajo el régimen particular de maquiladoras no necesitan resolución previa de la Comisión para nuevos establecimientos, de conformidad a lo resuelto en la primera sección de la Resolución.

De la lectura del último párrafo de este segundo criterio, se desprende que "atento a lo resuelto al sentarse el criterio número uno" (43) no se considera a las maquiladoras que se dediquen a la industria textil, y por consecuencia, deberán solicitar previamente la resolución favorable de la Comisión pa
(43) Resolución General No. 1 "Maquiladoras".

ra nuevos establecimientos.

El tercer criterio de esta Resolución fué aprobado en la Sesión No. 10 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras de fecha 27 de febrero de 1974, que exime de autorización a las empresas maquiladoras (excepto aquellas que se dediquen a la industria textil) para la transmisión de acciones o partes sociales entre inversionistas extranjeros.

El criterio número 4, adoptado por la Sesión No. 30 del 23 de octubre de 1975, señala que todas las situaciones no contempladas en las reglas precedentes, las empresas maquiladoras se ajustarán a lo dispuesto por la Ley y el reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

En relación a esta Resolución, Martínez Carrera ha opinado que "la facultad de variar el porcentaje que se fija en la Ley, aunque sólo sea por alguna área geográfica o actividad específica, es materialmente legislativa, y exclusiva del Congreso de la Unión". (44)

Posteriormente aclara que "así como se aprobó esta Resolución General para aumentar el capital extranjero, también con esa facilidad puede adoptarse una resolución para disminuir lo total o parcialmente, lo que resultaría más abiertamente in constitucional" (45). Esta aclaración se fundamenta en el

(44) MARTINEZ Carrera, Alejandro, tesis profesional, UNAM, 1976 p. 211.

(45) MARTINEZ Carrera, Alejandro, op. cit. p. 211.

Artículo 5° Constitucional, el cual consagra la libertad de comercio e industria, misma que según tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación solo podrá reglamentarse mediante norma expedida por el Poder Legislativo.

Comparto la opinión transcrita, siempre y cuando como ésta señala, se disminuya la participación extranjera en el capital, pero no la considero procedente al referirse a la Resolución que nos ocupa, puesto que no solo no restringe la libertad de trabajo e industria (Art. 5° Constitucional), sino que autoriza de una forma general la constitución de maquiladoras (salvo las de la industria textil) hasta con un 100% de participación extranjera, realizando una excepción a la regla general, consignada en la Ley de Inversiones Extranjeras y de esta forma beneficia a los extranjeros que pretendan constituir una sociedad de este tipo.

En virtud de lo anterior concluimos que la Resolución General No. 1, otorga una autorización de tipo general.

2.- Resolución General No. 2 "Aumentos de capital en empresas"

Esta Resolución se compone de dos criterios que dicen:

a) Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo final del Artículo 5° de la Ley de Inversiones Extranjeras, se autoriza todo aumento de capital en empresas ya existentes, siempre que, como mínimo, se mantenga la relación entre el capital mexi

cano y el extranjero que hubiere al entrar en vigor la Ley.

(Aprobada en la Sesión No. 2 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras de 7 de junio de 1973).

El párrafo final del Artículo 5° de la Ley, señala "Cuando existan leyes o disposiciones reglamentarias para una determinada rama de actividad, la inversión extranjera se ajustará a los porcentajes y a las condiciones que dichas leyes o disposiciones señalen".

b) Además, los inversionistas extranjeros que suscriban o paguen acciones o partes sociales en aumentos de capital, deberán mantener, en lo individual, la proporción entre el valor nominal de su inversión y el capital social de la emisora, existente al entrar en vigor la Ley. (Aprobada en la Sesión No. 30 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras del 23 de octubre de 1975).

"Así pues, de acuerdo con esta Resolución No. 2, las sociedades constituidas en México, y cuyas actividades no se contemplan en algún ordenamiento específico, pueden continuar teniendo mayoría e inclusive la totalidad de su capital social en manos de extranjeros y aún invirtiendo éstos por vía del aumento del capital, sólo que se guarde la proporción entre inversionistas mexicanos y extranjeros que hubiere tenido la sociedad al 8 de mayo de 1973, fecha en que entró en vigor la Ley de Inversiones Extranjeras". (46)

Debemos anotar que la proporción antes mencionada, de be guardarse en forma global e individual.

Aún cuando la Resolución General No. 2 no tiene fundamento legal, considero que la emitió la Comisión con base en el Artículo 12, fracción III, que faculta a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para "Resolver sobre la inversión ex tranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas...."

El objetivo de la Resolución, considero que fué evitar ahuyentar la inversión extranjera..

Por otro lado, en mi opinión, se respetó el derecho adquirido con anterioridad a la Ley de participar en un porcentaje determinado en el capital de una sociedad, por lo que se evita con esta Resolución aplicar retroactivamente la Ley de Inversiones Extranjeras en relación a los inversionistas extranjeros, otorgándoles seguridad y estabilidad jurídica.

El efecto de la presente Resolución puede considerarse como una autorización general para aumentar el capital de una sociedad en la que participen inversionistas extranjeros.

3.- Resolución General No. 3 "Adquisición de acciones al portador en Bolsa de Valores"

Esta Resolución consta de dos puntos a saber:

a) "Se autorizará la adquisición de acciones por parte de extranjeros, si la operación se realiza en una Bolsa de

Valores, y las que se pretenden comprar no exceden del 5% del capital social de la sociedad emisora, ni se dan los supuestos del primer párrafo del Artículo 8° de la Ley".

b) "La aplicación de este acuerdo se encomienda al Secretario Ejecutivo, quién deberá resolver si el caso está comprendido en la anterior regla general y, por lo tanto, si es de concederse la autorización. La Secretaría Ejecutiva deberá comunicar la resolución correspondiente dentro de las 24 horas siguientes a la fecha en que se solicitó".

La Resolución General No. 3 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras fué aprobada en la Sesión No. 5 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, del 26 de septiembre de 1973 y fué publicada en varios periódicos el 19 de octubre de 1973.

El texto de la Resolución es bastante claro, valga apuntar que el primer párrafo del Artículo 8° de la Ley señala, en resúmen, la obligación de requerir la autorización de la Secretaría que corresponda cuando algún inversionista extranjero pretenda adquirir más del 25% del capital o del 49% de los activos fijos de una empresa.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, expidió la Resolución con fundamento en la fracción VI del Artículo 12 y 25, fracción I de la Ley de Inversiones Extranjeras, en virtud de que con anterioridad se hizo mención a la facultad conferida a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en

el Artículo 12, fracción VI, indicaremos únicamente que el Artículo 25, fracción I, señala que los títulos representativos del capital de las sociedades serán nominativos.... "en la proporción y modalidades, establecidas.... por resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras". (47)

En la Resolución General No. 10, se trata ampliamente lo relativo a la adquisición de acciones que se negocien en Bolsas de Valores, asimismo se contemplan múltiples variantes sobre el particular, es más extensa y reitera lo expresado en la Resolución que se comenta, por lo que baste afirmar que los efectos de esta Resolución son de dos tipos:

1° Se establece una regla general, que entendemos como autorización general, para adquirir acciones al portador por parte de extranjeros, siempre y cuando se ajuste a lo establecido por la Resolución, y

2° Se autoriza al Secretario Ejecutivo, para resolver si el caso está comprendido en la regla general y por lo tanto a conceder la autorización.

4.- Resolución General No. 4 "Reelección de Consejeros Extranjeros"

Consta de un punto que a la letra dice. "Se autoriza la reelección de los miembros extranjeros de un Consejo de Administración, si queda dentro de las limitaciones establecidas en

(47) Artículo 25-I de la Ley de Inversiones Extranjeras.

el penúltimo párrafo del Artículo 5°. (48)

El penúltimo párrafo del Artículo 5° de la Ley de Inversiones Extranjeras, señala que la participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa no podrá exceder de su participación en el capital.

En virtud de la claridad de la Resolución General comentada, considero que no es necesario comentario alguno, por lo que únicamente señalaré que la Resolución General No. 4 otorga una autorización de tipo general.

5.- Resolución General No. 5 "Nombramiento de miembros extranjeros en un Consejo de Administración"

Esta Resolución se encuentra integrada por dos puntos:

a) "Se autoriza el nombramiento de miembros de nacionalidad extranjera de un Consejo de Administración, siempre que se mantenga la relación exigida por el penúltimo párrafo del Artículo 5° de la Ley. Se faculta al Secretario Ejecutivo para dar aprobación a tales nombramientos, salvo en los casos en que, por alguna circunstancia especial, considere que el asunto debe merecer la atención de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras".

El primer punto antes transcrito contiene una contradicción, en virtud de que "autoriza el nombramiento de miembros", es decir, da una autorización de tipo general siempre y

(48) Aprobada en la Sesión No. 5 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras de 26-IX-1973 publicada en varios periódicos el 19 de octubre de 1973.

cuando se mantenga la relación exigida por el penúltimo párrafo del Artículo 5°, o sea que se mantenga la relación capital-administración, y renglones después faculta al Secretario Ejecutivo "para dar su aprobación a tales nombramientos", luego entonces valdría cuestionarnos ¿Es una autorización general o una delegación de facultades al Secretario Ejecutivo?. El efecto práctico de dicha Resolución es el de facultar al Secretario Ejecutivo para autorizar tales nombramientos, aunque es necesario aclarar que una autorización para nombramiento de miembros extranjeros en el Consejo de Administración se obtiene el mismo día que se solicita, por lo cual no representa problema práctico alguno.

De la afirmación anterior concluimos que el efecto de la Resolución General No. 5 es el de facultar al Secretario Ejecutivo para aprobar los nombramientos que se le soliciten (siempre y cuando proceda, es decir que no se varíe la relación capital-administración).

b) El segundo punto de la Resolución comentada, señala que "en todo caso deberá comprobarse que quien entre a formar parte de un Consejo de Administración, posea la calidad migratoria que lo autorice para desempeñar sus funciones".

Este punto debe entenderse como que no es suficiente la autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que un extranjero se interne al país a desempeñar su cargo, sino que será necesaria la calidad migratoria que lo autorice, es decir, la calidad de Consejero, misma que deberá ob

tener de la Secretaría de Gobernación. (49)

6.- Resolución General No. 6 "Transmisión entre extranjeros de hasta del 1% del capital de un sociedad cuando el 96% pertenezca a un inversionista extranjero"

"El Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras estará facultado para autorizar, en los términos de esta Resolución, toda transmisión entre extranjeros de una sola acción nominativa o de varias acciones igualmente nominativas que representen hasta el 1% del capital social de una sociedad mexicana, siempre y cuando al menos el 96% de las acciones de esa sociedad pertenezcan a un inversionista extranjero, cualquiera de los que se indican en el Artículo 2° de la Ley". (50)

"El objetivo de ésta Resolución es el de agilizar un trámite que puede ser frecuente en las sociedades y que no tienen implicación alguna para la economía nacional..." (51)

Es criticable la redacción de esta Resolución en cuanto faculta al Secretario Ejecutivo de la Comisión a "autorizar", cuando quién deberá autorizar es la Secretaría del ramo; seguramente se consideró que el Secretario Ejecutivo es también titu-

(49) Artículo 42, fracción IV de la Ley General de Población y Artículo 100 del Reglamento de la Ley General de Población.

(50) Aprobada en la Sesión No. 20 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras de 19 de diciembre de 1974.

(51) DIAZ Carvalleda, Alberto, tesis profesional U.I.A. México, D.F. 1979, p. 152.

lar de la Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, y en ese carácter si está facultado para emitir la autorización respectiva.

En cuanto a los efectos de la Resolución General No.6, considero que son el delegarle la facultad de autorizar las transmisiones a que la Resolución se refiere, al Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

7.- Resolución General No. 7 "Equiparación de inmigrantes a mexicanos para efectos de su intervención en la administración de una empresa"

En el capítulo relativo a "Sujetos de la Ley de Inversiones Extranjeras" fué tratado debidamente lo relativo a inmigrantes, por lo que únicamente me permitiré transcribir la Resolución invocada señalando posteriormente los efectos de ésta:

a) "Una correcta interpretación del Artículo 6° de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, en relación con las demás disposiciones de la propia Ley, debe llevar a la conclusión de que la intervención de extranjeros inmigrantes en la administración o manejo de las empresas, se equipara en todos sus efectos a la "inversión" de dichos inmigrantes a que se refiere el precepto citado, y que, consecuentemente, los extranjeros inmigrantes no requieren la autorización de la Comisión para intervenir en la administración o manejo de una empresa mexicana".

b) "Consecuentemente, serán igualmente válidas las salvedades establecidas en el Artículo 6°, en el sentido de que no habrá equiparación a los nacionales, de los inmigrados residentes en el país, cuando por razones de su actividad se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior.

Esta disposición no se aplicará en áreas geográficas o actividades que estén reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que sean materia de regulación específica". (52)

Los efectos de esta Resolución son simplemente interpretar un precepto de la Ley de Inversiones Extranjeras.

8.- Resolución General No. 8 "Nuevos Establecimientos"

La Resolución No, 8 consta de cuatro considerandos en virtud de los cuales la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras "expone las razones jurídicas en las que funda la justicia de su Resolución" (53), es decir, la Comisión a través de estos considerandos intenta dar una justificación a la Resolución.

"1. CONSIDERANDO que la Ley otorga a la Comisión la facultad de resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en nuevos establecimientos y que tal facultad implica la obligación establecida expresamente en la propia Ley para los inversionistas extranjeros de presentar la solici-

(52) Aprobada en la Sesión No. 20 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras de 19 de diciembre de 1974.

(53) PINA, Rafael de. Diccionario de Derecho, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1976, p. 151.

tud pertinente;

II. CONSIDERANDO la conveniencia de establecer un cri
terio de interpretación que precise el concepto de nuevo estable
cimiento y el significado y alcance de las normas que establecen
la facultad y obligación a que se refiere el CONSIDERANDO ante
rior, de manera que las ampliaciones o reinversiones de inversio
nistas extranjeros, expresamente reguladas por la Ley, se ajus
ten a los criterios o políticas de desarrollo expresa o implici
tamente establecidos en dicho ordenamiento, para que los nuevos
establecimientos que se autoricen contribuyan a complementar la
inversión mexicana, a substituir importaciones, a promover expor
taciones, y, en general, a propiciar el desarrollo económico y so
cial del país".

En el CONSIDERANDO I, la Comisión Nacional de Inversio
nes Extranjeras, afirma que "la facultad de resolver sobre la In
versión Extranjera que se pretenda efectuar en nuevos estableci
mientos ..." ésta afirmación es correcta toda vez que el Artícu
lo 12, fracción III de la Ley de Inversiones, señala en lo condu
cente:

"Artículo 12.- La Comisión ... tendrá las siguientes
atribuciones:

... III Resolver sobre la inversión extranjera que se
pretenda efectuar ... en nuevos establecimientos".

Posteriormente el CONSIDERANDO I, añade "... y que tal
facultad implica la obligación, establecida expresamente en la

propia Ley, para los inversionistas extranjeros de presentar la solicitud pertinente".

De la lectura del Artículo 12, fracción III, se desprende que no existe tal obligación establecida expresamente, y por lo tanto los inversionistas extranjeros no están obligados a presentar la solicitud relativa.

Este problema surge de una falla de tipo legislativo porque si bien la Ley de Inversiones Extranjeras prevé que le serán presentadas solicitudes para apertura de nuevos establecimientos, (toda vez que otorga facultades para resolverlas). Fue omisa en cuanto al correlativo Artículo que creará la obligación de solicitar autorización, por lo que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras colma la laguna del legislador a través de la Resolución que nos ocupa.

El CONSIDERANDO II, manifiesta la conveniencia de establecer un criterio de interpretación que precise el concepto de nuevo establecimiento.

Posteriormente es fundamentada la Resolución en el Artículo 12, fracción III antes transcrito.

Con el análisis de los Considerandos I y II tendremos la posibilidad de adentrarnos al estudio de los criterios o puntos que integran la Resolución General No. 8.

1.- "... Está sujeta a la resolución previa de la Comisión ... y a la autorización de la Secretaría o Departamento

de Estado que corresponda, en los términos y condiciones que se ñalan en este criterio toda inversión extranjera que pretenda efectuarse en nuevos establecimientos.

Consecuentemente, los interesados tendrán la obligación de presentar ante el Secretario Ejecutivo la solicitud en que se proporcionen la información suficiente para determinar, conforme el Artículo 13 de la Ley, la conveniencia de autorizar la operación correspondiente..."

Los efectos de éste primer punto de la Resolución General No. 8 son los de crear una nueva obligación al inversionista extranjero.

2.- El segundo punto de la Resolución, señala que para los efectos de la Ley de Inversiones Extranjeras "se considera como "nuevo establecimiento" toda unidad técnica o todo local físicamente independiente, distinto o diferente a los existentes, donde una empresa pretenda realizar cualesquiera actividades industriales, comerciales o de prestación de servicios.

Conforme a lo anterior, se considera como unidad técnica o local, cada fábrica, planta, taller, comercio, tienda, despacho, oficina administrativa, almacén, bodega o similares, sea que se llame sucursal, agencia u otro equivalente o independientemente de que el local relativo sea propiedad del inversionista u objeto de un contrato de arrendamiento u otro equivalente".

La última parte del punto 2 asimila el concepto de nuevo establecimiento, la relocalización de cualquiera de sus esta

blecimientos, de la cual es conveniente apuntar que posteriormente la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras emitió la Resolución General No. 15 que trata de una forma más amplia la relocalización de establecimientos.

En general podemos señalar que el objeto de este segundo punto es el de definir el concepto de nuevo establecimiento.

En el tercer punto de la Resolución se otorga un caso de excepción a lo estipulado en la Resolución autorizando a los inversionistas extranjeros a que se refiere el Artículo 2° de la Ley de Inversiones Extranjeras, a abrir simples oficinas administrativas y bodegas siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I. En el nuevo establecimiento se realicen "exclusivamente las actividades de administración o almacenaje, advirtiendo que en caso de que se pretenda realizar cualquier otra actividad en ese establecimiento se requerirá autorización para tal efecto".

II. Que "las actividades administrativas o de almacenaje que se realicen en dichos locales no constituyan la forma o manera usual u ordinaria en que la empresa realiza sus actividades principales, industriales, comerciales o de prestación de servicios".

III. Que "dentro de los 60 días siguientes a la publicación de esta Resolución se proporcione a la Dirección General del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, una lista com

pleta de todos los establecimientos de dicha empresa, que exprese la fecha de iniciación de sus operaciones, su domicilio y las actividades que en cada uno de sus establecimientos se realizan," y;

IV. "Se notifique con 30 días de anticipación a la apertura de un nuevo establecimiento ... con objeto de que el Secretario Ejecutivo pueda determinar si éste se ajusta a lo previsto en el punto 3, o en su defecto, comunique al interesado la necesidad de que presente su solicitud a la Comisión en los términos del punto 1".

Al respecto podemos afirmar que "el punto 3 de la Resolución que nos ocupa, establece una autorización condicionada para que inversionistas extranjeros puedan abrir bodegas u oficinas administrativas". (54)

El punto 4 de la Resolución señala las sanciones que acarreará la apertura de un nuevo establecimiento sin la resolución previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, mediante la aplicación de los Artículos 28, 29 y 31 de la Ley de Inversiones Extranjeras.

En relación a este 3er. punto, complementándolo con el cuarto se ha afirmado que "la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras decidió ejercitar en forma general la atribución otorgada por el Artículo 12, fracción III, siguiendo el ca

(54) Régimen de la Inversión Extranjera en México: Los últimos Criterios Oficiales, sección panel, jurídica, anuario del Departamento de Derecho de la U.I.A. Número 8, julio 1976, p. 572.

mino del "gancho" o "trueque forzado", pues se da autoriza
ción para nuevas bodegas y oficinas si se cumple con los 4 requi
sitos citados ... especialmente con el de la lista de establecimi
entos y del amedrentamiento público ..." (55)

No es este capítulo en el que se analizará la legali
dad de la Resolución, por lo que baste señalar que la Resolución
No. 8 en sus cuatro puntos presenta los siguientes efectos:

Punto 1.- Crea una obligación

Punto 2.- Es de índole interpretativa

Punto 3.- Otorga una autorización condicionada, facul
tando al Secretario Ejecutivo para resolver las solicitudes que
se le presenten, siempre y cuando reúna los requisitos estable-
cidos.

Punto 4.- Sanciona el incumplimiento de la obligación
creada en el punto 1 de la propia Resolución.

9.- Resolución General No. 9 "Autorización e inscripción
de fideicomisos"

La Resolución General No. 9, se encuentra integrada
por dos considerandos seguidos de 5 puntos.

I. "Considerando que las disposiciones contenidas en
los Artículos 18 a 22 y 23, fracción III, de la Ley así co
mo el 22 del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Ex
tranjeras, han sido motivo de dudas en lo que respecta a los fi

(55) MARTINEZ Carrera, Alejandro, op. cit. p. 232.

deicomisos que deben inscribirse en dicho Registro y a los que previamente deben someterse a la resolución de esta Comisión";

II. Considerando que para facilitar la regularización de algunos fideicomisos conforme a las normas de la Ley y del Reglamento citados, se ha considerado conveniente expedir bases para ellos".

En relación al primer Considerando cabe aclarar que los Artículos 18 a 22 integran el capítulo IV de la Ley de Inversiones Extranjeras, el cual se refiere al "fideicomiso en fronteras y litorales"; el Artículo 23, fracción III, a la letra dice:

"Artículo 23.- Se crea el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras en el que deberán inscribirse:

... III. Los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por esta Ley: ..."

El Artículo 22 del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras señala:

"Artículo 22.- Las instituciones fiduciarias mexicanas deberán solicitar la inscripción de los fideicomisos en los que participen o de los que deriven derechos para extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por la Ley..."

De la lectura de los Artículos en que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras fundamenta su primer Considerando

rando, no surge ninguna "duda en lo que respecta a los fideicomisos que deben inscribirse" en el Registro y a los que previamente deben someterse a la resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, ya que los Artículos 18 a 22 se refieren exclusivamente a los fideicomisos en fronteras y litorales, señalándose en dichos Artículos ciertas características generales que deberán reunir los fideicomisos de este tipo, así como ante quién deberá presentarse la solicitud respectiva.

Por otro lado los Artículos 23, fracción III de la Ley de Inversiones Extranjeras, y 22 del Reglamento, únicamente señalan la obligación de inscribir los fideicomisos que mencionan.

El segundo Considerando ofrece expedir bases para la regularización de algunos fideicomisos, a fin de que estos se ajusten a la Ley de Inversiones Extranjeras y al Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Posteriormente la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras fundamenta la presente Resolución, y a continuación señala: que es obligación de las instituciones fiduciarias inscribir en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras los fideicomisos a través de los cuales alguno de los sujetos a que se refiere el Artículo 2° de la Ley de Inversiones Extranjeras:

"I. Tengan o adquieran derechos corporativos o pecunarios derivados de acciones o partes sociales de sociedades mexicanas, o bien la facultad de instruir a la fiduciaria sobre el ejercicio de tales derechos;

II. Puedan disponer o decidir sobre la disposición de más del 49% de los activos fijos de una empresa;

III. Tengan o adquieran el derecho de explotar, directamente o por conducto de la fiduciaria, una empresa o sus activos esenciales.

Todo lo anterior es aplicable a los fideicomisos en los que se constituyan garantías a favor de las personas, unidas o empresas a que se refiere el Artículo 2° de la Ley, sobre acciones o partes sociales de sociedades mexicanas". (56)

"Hasta aquí la Resolución que nos ocupa fija o establece los criterios y requisitos para la aplicación del Artículo 23 de la Ley de Inversiones Extranjeras y 22 de su reglamento con base en las facultades que para ese objeto otorgó la propia Ley a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en su Artículo 12, fracción VI". (57)

El segundo punto de la Resolución señala que deberán someterse a la resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, los fideicomisos celebrados durante la vigencia de la Ley, por virtud de los cuales alguno de los sujetos a que se refiere el Artículo 2° de la Ley de Inversiones Extranjeras, adquieran directamente o a través de la institución fiduciaria:

(56) Resolución General No. 9 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, punto 1.

(57) RAMOS Garza, Oscar, El fideicomiso y la Ley de Inversiones Extranjeras, El Foro, Sexta época, No. 7, octubre - diciembre 1976, México, D. F., pag. 48.

"I. Derechos de voto o pecunarios sobre una o más acciones al portador;

II. Derechos de voto o pecunarios sobre acciones nominativas o partes sociales que represente más del 25% del capital de sociedades mexicanas ya establecidas, o más del 49% del capital de sociedades mexicanas en el momento de su constitución, con las salvedades que se establecen en el último párrafo del Artículo 5° de la Ley;

III. Derecho de disponer o decidir sobre la disposición de más del 49% de los activos fijos de una empresa;

IV. Derecho de explotación de una empresa o de los activos esenciales para la explotación".

Añade el citado punto que "las resoluciones que dicte la Comisión, se turnarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a fin de que, si procede, esta Dependencia otorgue su autorización en los términos del Artículo 15 de la Ley".

A fin de obtener los efectos del punto transcrito apuntaré que "esta Resolución No. 9, ordena y obliga a las instituciones fiduciarias a solicitar y obtener previamente a la celebración de ciertos contratos de fideicomiso..., una autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y una previa resolución de la misma Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que no prevé ni contempla la Ley de Inversiones Extranjeras" (58).

El punto 3, concede un plazo de 90 días hábiles a partir de la fecha de publicación de la Resolución para regularizar los fideicomisos a que se refiere la misma, celebrados con anterioridad a su publicación, lógicamente el plazo se refiere a la obligación de inscribir los fideicomisos en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

El punto 4, obliga a la inserción de una cláusula en los contratos de fideicomiso en la cual se señale la obligación de proceder a su inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, el último punto se refiere a las investigaciones que sean necesarias en relación con la presente Resolución.

El efecto más importante de la presente Resolución es sin duda el crear una obligación. (59)

10.- Resolución General No. 10 "Autorización e inscripción de acciones que se cotizan en Bolsas de Valores mexicanas"

La Resolución General No. 10 se forma por 4 Considerandos, seguidos de 12 puntos y fué aprobada en la Sesión No. 29 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, de 2 de octubre de 1975.

En virtud de la extensión de la Resolución, únicamente destacaré los puntos más relevantes de la misma;

a) Los agentes y casas de bolsas de valores, las instituciones de crédito y las sociedades de inversión, están autori-

(59) Resolución No. 9, punto 2.

zadas para solicitar la inscripción global al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, de las acciones cotizadas en bolsa, propiedad de sus clientes de nacionalidad extranjera, y, en su caso, para solicitar las autorizaciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que procedan (principalmente derivadas del Artículo 8° de la Ley de Inversiones Extranjeras).

El efecto de este punto es en mi opinión el de otorgar una autorización general, con el objeto de agilizar los trámites de inscripción de acciones cotizadas en Bolsa de Valores mexicanas.

b) La Comisión, o su Secretario Ejecutivo, revisará - las solicitudes globales y determinará si proceden las autorizaciones que correspondan, y en caso de no proceder por excederse los porcentajes de capital extranjero permitidos y resuelva en forma negativa, los títulos de que se trate deberán ser recolocados entre inversionistas nacionales.

c) Las inscripciones globales que permite esta Resolución, eximen a los inversionistas extranjeros propietarios de acciones cotizadas en bolsa de su obligación de inscribirse en lo individual en el Registro, aunque dicha inscripción global no les da derecho a concurrir a las asambleas y votar sus acciones. Si quieren gozar de tales derechos, deberán inscribirse individualmente.

Reitero mi opinión en el sentido de que el punto a) anterior es sin lugar a duda el centro de toda la Resolución, rea

firmando cuales son los efectos de la presente Resolución.

Los puntos b) y c) anteriores al igual que el total de la Resolución, a la cual remito al lector, reglamentan la aplicación del capítulo VI del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

11.- Resolución General No. 11 "Criterio para la aplicación del Artículo 8° de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera"

Esta Resolución está compuesta de cinco Considerandos, en los cuales la Comisión resuelve dudas que probablemente se le han planteado, o bien prevé que se le puedan plantear.

Los Considerandos van seguidos de dos puntos que a la letra dicen:

a. "Requiere de la resolución y la autorización previstas por el Artículo 8° toda adquisición, sea o no extranjero el enajenante, que pretenda realizarse dentro de la vigencia de la Ley, por una o varias de las personas a que se refiere el Artículo 2°, cuando, como consecuencia de dicha adquisición, la inversión extranjera total en una empresa mexicana inicie, mantenga o incremente su participación en más del 25% del capital de esa empresa. Es decir, la adquisición que pretenda efectuar un inversionista extranjero, requerirá la resolución favorable y la autorización de que se trata, cuando el porcentaje de esa ad

quisición, sumado al porcentaje que ya está en poder de la inversión extranjera, como consecuencia de otras adquisiciones, realizadas con anterioridad o durante la vigencia de la Ley, exceda del 25% del capital de una empresa". (60)

b. "Se aplicarán en términos similares las demás disposiciones del primer párrafo del Artículo 8°, que se refieren a la adquisición de activos fijos de una empresa por inversionistas extranjeros y al arrendamiento de aquellos o de los activos esenciales para su explotación".

En relación a ésta Resolución, considero aplicables los ejemplos referidos al tratar el Artículo 8° de la Ley de Inversiones Extranjeras. (61)

Los efectos de la presente Resolución son los de interpretar el Artículo 8° de la Ley.

12.- Resolución General No. 12 "Clausura de nuevos establecimientos"

Esta Resolución establece, que "todo permiso, autorización, licencia o concesión otorgada por cualquier autoridad para la apertura de un nuevo establecimiento por parte de algún inversionista extranjero que no haya recabado las previas resolución y autorización a que se refieren los Artículos 12, fracción III, y 15 de la Ley, es nulo, y por tanto, la propia autoridad debe

(60) Resolución General No. 8 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, punto 1.

(61) Ver página 34.

dejarlo sin efectos, de oficio, a petición de esta Comisión o de su Secretario Ejecutivo", quién deberá dejar sin efectos dicho acto administrativo y conminar al interesado al cierre del establecimiento o bien, proceder a la clausura a los 15 días de la notificación, en caso de no producirse el cierre del establecimiento por parte de los infractores.

Así mismo, la Resolución indica otro supuesto en el cual, de no haber intervenido alguna autoridad en la apertura del establecimiento, será la Dirección General de Inversiones Extranjeras, dependiente de la Secretaría de Patrimonio y Pomento Industrial, quien adopte esas medidas. En ambos casos, indica la Resolución, la clausura se ordenará sin perjuicio de las demás sanciones preceptuadas en la Ley.

Es la Resolución General No. 12, la única, hasta el momento, que establece una sanción consistente en clausura.

Considero necesario anotar que habiendo expedido la Comisión una resolución en materia de nuevos establecimientos (Resolución General No. 8), esta disposición viene a complementar lo, implementando una sanción de carácter administrativo, -- aparte de la de tipo civil establecida por la Ley: la nulidad.

(62)

En este orden de ideas, un acto violatorio de la Resolución General No. 8 (la apertura de un establecimiento sin la previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extran

(62) Artículo 28 de la Ley de Inversiones Extranjeras.

geras), no solamente tendrá las consecuencias que la Ley de Inversiones Extranjeras señala cuando se realicen actos en contraucción de ella, sino que, además, estará sancionado por la clauusura, que es un acto administrativo que limita o reduce los derechos, que restringe la esfera de atribuciones de los gobernados.

Es por lo tanto el efecto de esta Resolución, sancionar el incumplimiento de la obligación que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, crea en la Resolución General No. 8 (Nuevos Establecimientos).

13.- Resolución General No. 13 "Transmisión de acciounes o de activos entre inversionistas extranjeuros pertenecientes a un mismo grupo de interés"

Mediante la Resolución citada se faculta al Secretario Ejecutivo para resolver las solicitudes de transmisión de acciounes o de activos entre inversionistas extranjeros pertenecientes a un mismo grupo de interés, dejando a criterio del propio funcionario el turnar a la Comisión a aquellos asuntos que, aunque tratándose de inversionistas del mismo grupo, estime que por aluguna circunstancia especial deba ser puesto a consideración de dicho organismo.

En la propia Resolución se determinan que tipo de transumisiones se debe entender como realizada entre inversionistas exutranjeros que pertenecen a un mismo grupo de interés, señalando las siguientes:

- "a) Transmisión de acciones o de activos de una sociedad extranjera a otra, en el caso de que ésta última sea la propietaria de aquella o viceversa.
- b) Transmisión de acciones o de activos entre sociedades extranjeras, cuando ambas, transmisora y adquirente, sean propiedad de una tercera sociedad extranjera.
- c) Transmisión de acciones o de activos de una sociedad extranjera a uno o varios de sus principales funcionarios o viceversa.
- d) Transmisión de acciones o de activos entre personas físicas extranjeras con parentesco por consanguinidad en línea recta en grado indefinido y en línea colateral hasta el 4° grado.
- e) Transmisión de acciones o de activos entre cónyuges extranjeros.
- f) Transmisión de acciones o de activos por fusión de personas morales extranjeras en el extranjero.
- g) Transmisión de acciones o de activos entre funcionarios extranjeros de una misma empresa extranjera.
- h) Transmisión de acciones o de activos entre extranjeros con parentesco por afinidad en línea recta en primer grado.
- i) Transmisión de acciones o de activos entre extranjeros con motivo de sucesión a herederos."

Así mismo, se faculta al Secretario Ejecutivo a:

1° Convalidar aquellas transmisiones de acciones o de activos efectuados entre inversionistas extranjeros pertenecientes a un mismo grupo de interés, debiendo turnar el asunto a la Secretaría o Departamento de Estado correspondiente para la imposición de las sanciones establecidas en los Artículos 28 y 29 de la Ley de Inversiones Extranjeras, y,

2° Solicitar la documentación que estime necesaria para comprobar que se den los supuestos señalados por la Resolución como transmisión de acciones o de activos entre inversionistas extranjeros de un mismo grupo de interés.

El efecto de la presente Resolución es el de facultar al Secretario Ejecutivo para autorizar, o en su caso convalidar las transmisiones a las que se refiere la propia Resolución.

14.- Resolución General No. 14 "Adquisición por extranjeros de pequeños lotes de acciones"

El objetivo de esta Resolución, al igual que la No.13, es el de agilizar los trámites en operaciones que, por su escaso monto y cuantía, no representan efectos negativos en la economía nacional, facultando al Secretario Ejecutivo para que resuelva las adquisiciones por extranjeros de pequeños lotes de acciones.

La Resolución establece dos supuestos para considerar que operaciones deben tratarse como, transmisión de pequeños lo

tes de acciones:

a) La "adquisición por inversionistas extranjeros de acciones emitidas por sociedades mexicanas propiedad de inversionistas mexicanos siempre que":

1.- "Cada adquisición considerada individualmente, no exceda del 30% del capital social de la emisora y que",...

2.- "Las acciones en cuestión sumadas a todas las anteriores en poder de inversionistas extranjeros, no signifiquen una participación de la inversión extranjera superior al 33% del capital social de la emisora".

b) "Transmisión entre extranjeros de acciones emitidas por sociedades mexicanas, siempre y cuando":

1.- "Tales transferencias consideradas individualmente no excedan del 5% del capital de la emisora".

2.- "Dichas acciones sumadas a todas las anteriores, en poder de inversionistas extranjeros, no signifiquen una participación de la inversión extranjera superior al 49% del capital social de la emisora."

Se faculta al Secretario Ejecutivo para convalidar las transmisiones o adquisiciones de pequeños lotes realizados sin obtener previamente la resolución de la Comisión, debiendo turnar el asunto a la Secretaría de Estado que corresponda, para los efectos de la imposición de las sanciones a que se refieren los Artículos 28 y 29 de la Ley de Inversiones Extranjeras.

Los efectos de esta Resolución General, son los de facultar al Secretario Ejecutivo la autorización de las adquisiciones por extranjeros de pequeños lotes de acciones en los términos de la propia resolución.

15.- Resolución General No. 15: "Relocalización de Establecimientos Comerciales, Industriales y de Servicios"

Este criterio general procura la agilización de los trámites mediante la delegación al Secretario Ejecutivo de la facultad para resolver sobre:

a) Relocalizaciones de establecimientos comerciales, administrativos o de prestación de servicios, siempre y cuando:

1° Se realicen en una misma entidad de la República;

2° La operación no implique o signifique una ampliación superior al 20% del establecimiento que se relocaliza en lo que hace a superficie física, número de personal y valor de activos fijos.

b) Relocalización de establecimientos industriales en los siguientes supuestos:

1° Siempre que se realice en una zona de menor desarrollo económico relativo;

2° La ampliación no exceda del 40% del establecimiento relocalizado en lo que hace a superficie física, número de personal y valor de activos fijos.

Asimismo la resolución faculta al Secretario Ejecutivo para resolver en los términos antes señalados, las relocalizaciones realizadas sin obtener la previa resolución de la Comisión, debiendo además turnar el asunto a la Secretaría de Estado que corresponda, para que esta imponga las sanciones a que se refieren los Artículos 28 y 29 de la Ley de la materia.

En su último párrafo la resolución señala: "En el caso de que el Secretario Ejecutivo considere por cualquier causa que no resulte conveniente la aplicación del presente criterio, deberá someter el caso concreto a la consideración de la Comisión, a fin de que esta emita la resolución correspondiente".

La presente resolución, complementa a la Resolución General No. 8 relativa a nuevos establecimientos la cual en lo conducente señala:

"Se entiende como nuevo establecimiento, tanto la unidad técnica o local independiente de los existentes que pretende abrir una empresa, como la relocalización de cualquiera de sus establecimientos". (63) Podríamos decir que la Resolución General No. 15 "reglamenta" la obligación creada por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en la Resolución No. 8.

El efecto de la Resolución General No. 15, es la de facultar al Secretario Ejecutivo a resolver las Relocalizaciones de Establecimientos Comerciales, Industriales y de Servicios.

(63) Resolución General No. 8 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras

16.- Resolución General No. 16 "Nuevos Campos de Actividad Económica y Nuevas Líneas de Productos"

La estructura de esta Resolución es muy similar a la que encontramos en la Resolución General No. 8.

En el primer considerando señala que:

La Ley de Inversiones Extranjeras otorga a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras la facultad de resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en nuevos campos de actividad económica y nuevas líneas de productos, y que tal facultad implica la obligación, establecida expresamente en la propia Ley, para los inversionistas extranjeros de presentar la solicitud pertinente.

Como en el caso de la Resolución General No. 8, apuntamos que, efectivamente la Ley de Inversiones Extranjeras en el Artículo 12 Fracción IV señala que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tendrá atribuciones para:

"Resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos", pero en ningún momento la Ley, establece expresamente la obligación para los inversionistas extranjeros de presentar la solicitud pertinente, por lo que nuevamente observamos como la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras intenta mediante la presente resolución colmar la laguna que el legislador no resolvió en la propia Ley.

No me detendré a analizar la legalidad de esta "reglamentación" por ser estó-estudio materia del siguiente capítulo, simplemente señalaré que el primer punto de la Resolución sujeta a previa resolución por parte de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y a la autorización de la Secretaría o Departamento de Estado correspondiente, toda inversión extranjera que se pretenda efectuar en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.

El segundo considerando manifiesta la conveniencia de establecer un criterio para la aplicación de la Resolución, mediante la explicación de su concepto y la adopción de reglas de aplicación a la facultad establecida en la Ley, y a la correlativa obligación que desde nuestro punto de vista crea la Comisión en la Resolución General No. 16.

El tercer considerando manifiesta la necesidad de regular las disposiciones aplicables a nuevos campos de actividad económica y nuevas líneas de productos a fin de complementar los criterios previamente establecidos relativos a nuevos establecimientos.

Los 8 puntos que integran la Resolución instrumentan la obligación de solicitar el permiso previo señalando:

a) La obligación de presentar ante el Secretario Ejecutivo de la Comisión una solicitud proporcionando además la información suficiente para que la Comisión determine la procedencia de autorizar la inversión de acuerdo con el Artículo 13 de la Ley de Inversiones Extranjeras.

b) Que los sujetos que se encuentran bajo el supuesto establecido por el Artículo 2° de la Ley de Inversiones Extranjeras, que pretendan realizar una nueva actividad económica o fabricar un nuevo producto dentro de la clase en que ha venido operando, podrá hacerlo sin necesidad de la resolución previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras siempre que cumpla los requisitos que señala el punto 3 de la Resolución en un plazo máximo de 60 días.

c) Que debemos entender por nuevo campo de actividad económica y nueva línea de producto.

d) Las reglas generales para la aplicación de la Resolución.

En los casos de los incisos c) y d) anteriores, remito al lector a los puntos 4, 5 y 6 de la Resolución General No. 16, toda vez que en estos se reglamenta la aplicación del punto 1 de la Resolución que para efectos del presente estudio es el más importante por ser el que nos indica los efectos de la Resolución.

Los efectos de la Resolución General No. 16 son indudablemente los de crear una obligación para el inversionista extranjero de solicitar, previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la autorización de la Secretaría o Departamento de Estado correspondiente para toda inversión que pretenda efectuar en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.

B) Clasificación de las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

A fin de estar en posibilidad de analizar la constitucionalidad de las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, considero necesario clasificar las partiendo del efecto principal de cada una de ellas, mismo que fué obtenido con anterioridad al estudiar cada una de las Resoluciones.

Cabe anotar que algunas tienen dos o más efectos, normalmente subordinados a otro que también crea la Resolución y al que denominaremos efecto principal, de ésta forma distinguiremos cinco grupos en los cuales clasificaremos a las Resoluciones, los cuales son:

1.- Resoluciones que otorgan una autorización general.

Es decir, que con el sólo hecho de que algún sujeto de la Ley de Inversiones Extranjeras (64), se coloque bajo el supuesto previsto por la Resolución, se le autorizará sin necesidad de sollicitar una previa opinión a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, y la autorización de la Secretaría o Departamento de Estado que corresponda.

En esta categoría encontramos las Resoluciones números:

- 1 "Empresas Maquiladoras"
- 2 "Aumentos de Capital en Empresas"

(64) Artículo 2° Ley de Inversiones Extranjeras.

4 "Reelección de Miembros Extranjeros de un Consejo de Administración"

10 "Autorización e Inscripción de Acciones que se cotizan en Bolsa de Valores Mexicanas."

2.- Resoluciones que facultan al Secretario Ejecutivo para resolver. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, a través de este grupo de Resoluciones, evita la pérdida de tiempo que significaría el resolver problemas que se le presenten, y cuya autorización es de mero trámite, por lo que faculta al Secretario Ejecutivo para que, analice si lo solicitado se ajusta a lo dispuesto por la Resolución y en este caso autorizarlo, si por el contrario la solicitud no reúne los requisitos establecidos, o bien dicho funcionario considera que la solicitud presenta características especiales, deberá turnar el asunto a la Comisión para que sea ésta la que resuelva.

A este grupo corresponden las Resoluciones:

3 "Adquisición de Acciones al Portador en Bolsa de Valores"

5 "Nombramiento de Miembros Extranjeros en un Consejo de Administración"

6 "Transmisión entre Extranjeros de hasta el 1% del capital de una Sociedad cuando el 96% pertenezca a un Inversionista Extranjero"

13 "Transmisión de Acciones o de Activos entre Inversionistas Extranjeros pertenecientes a un mismo grupo de interés"

14 "Adquisición por Extranjeros de Pequeños Lotes de Acciones"

15 "Relocalización de Establecimientos Comerciales, Industriales y de Servicios" (65)

3.- Resoluciones que interpretan un precepto de la Ley de Inversiones Extranjeras. En los considerandos de las mismas se hace referencia a las dudas que impulsaron a la Comisión para la creación de estas Resoluciones interpretativas, las cuales son las números:

7 "Equiparación de Inmigrados a Mexicanos para efectos de su intervención en la Administración de una Empresa"

11 "Criterio para la aplicación del Artículo 8° de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera"

4.- Resoluciones que crean nuevas obligaciones para los sujetos de la Ley de Inversiones Extranjeras. A fin de evitar repeticiones innecesarias remito al lector al estudio de las resoluciones (66) que a continuación listo:

(65) El caso de esta Resolución es excepcional, ya que, como mencioné anteriormente, existen resoluciones que tienen efectos subordinados a otro denominado principal, normalmente tanto el efecto principal como el subordinado se encuentran en la misma Resolución, en el caso de esta Resolución no ocurre así, ya que el efecto que se deriva de la presente, es subordinado al efecto principal que crea la Resolución General No. 8.

(66) Páginas 67, 73 y 89.

8 "Nuevos Establecimientos"

9 "Autorización e Inscripción de Fideicomisos"

16 "Nuevos campos de actividad económica y nuevas líneas de productos"

5.- Resoluciones que sancionan el incumplimiento de obligaciones creadas por resoluciones de la Comisión. De la lectura del rubro, se desprende que este tipo de resoluciones, tienen como fundamento otra resolución, así que estaremos frente a resoluciones con efectos subordinados al efecto principal que crea otra resolución.

A la fecha la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, ha expedido únicamente la Resolución número:

12 "Clausura de Nuevos Establecimientos"

IV. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS RESOLUCIONES GENERALES DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

A fin de estar en posibilidad de llevar a cabo el estudio que nos proponemos, es necesario aclarar que en nuestra opinión no es posible dar un tratamiento igual a todas las Resoluciones Generales, toda vez que del estudio realizado en el capítulo anterior, se desprende que al tener las Resoluciones distintos efectos, no es posible darles un tratamiento idéntico, aún cuando tienen puntos de identificación como el haber sido expedidas por la Comisión en ejercicio de la facultad que la Ley de Inversiones Extranjeras le otorga en el Artículo 12, fracción VI, o bien el hecho de ser todas ellas actos formalmente administrativos (67), esto no implica que como en su oportunidad estudiamos, los efectos de todas ellas sean iguales, por lo que realizaremos un estudio de cada uno de los grupos en que dividimos a las Resoluciones para estar en posibilidad de llevar a cabo el estudio pretendido.

Señalamos anteriormente que todas las Resoluciones son actos formalmente administrativos, el motivo de tal afirmación

(67) Atendiendo a la clasificación que de las funciones del Estado realiza Gabino Fraga "a) Desde el punto de vista formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales según que estén atribuidas al Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial, y b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual es tan atribuidas las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos" Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa 13a. Edición, México 1969, pag. 27.

es el hecho de que éstas emanan de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la cual como fué mencionado en su oportunidad es un organismo del poder Ejecutivo Federal.

Una vez concluído que las Resoluciones Generales de la Comisión corresponden desde el punto de vista formal a la categoría de actos administrativos, es menester estudiar si aplicando el criterio material a cada uno de los grupos en los cuales se clasificaron las Resoluciones anteriormente, es posible asimilar los a alguna de las funciones del Estado, para lo cual señalaremos que características presenta dichas funciones del Estado desde el punto de vista material es decir "desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función". (68)

A. Características de la función jurisdiccional.

La función jurisdiccional tiene por objeto la resolución mediante los tribunales, de conflictos entre dos o más partes en la interpretación de una norma jurídica, de conformidad con el Artículo 17 Constitucional que establece:

"... Ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la Ley".

Serra Rojas la conceptúa como "... la acción jurídica encaminada a la declaración del Derecho, en ocasión de un caso

(68) FRAGA, Gabino, op. cit. p. 27.

determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada". (69)

Así, observamos que la función jurisdiccional, implica la existencia de un conflicto o desacuerdo de dos o mas sujetos sobre un mismo objeto.

"La función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada". (70)

De las definiciones antes indicadas podemos extraer las características generales de la función jurisdiccional, las cuales son:

1° "Su acto fundamental es la sentencia". (71)

2° "Son creadores de situaciones jurídicas individuales". (72).

3° Dirimen alguna controversia o conflicto jurídico preexistente. (73)

B. Características de la función administrativa.

La función administrativa ha sido definida como "...la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en

(69) SERRA Rojas, Andrés, op. cit. p. 53

(70) SERRA Rojas, Andrés, op. cit. p. 56

(71) SERRA Rojas, Andrés, op. cit. p. 52

(72) SERRA Rojas, Andrés, op. cit. p. 56

(73) BURGOA Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional, p.704, tercera Edición, Edit. Porrúa, México 1979.

la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. (74)

La consecuencia de la función administrativa es el acto administrativo, el cual Serra Rojas define como "...una declaración de voluntad, de deseo de conocimientos y de juicio, unilateral, 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 situación jurídica, subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general". (75)

Las características materiales de la función administrativa son:

1.- Los actos administrativos son una decisión ejecutiva y no contenciosa, en oposición al acto jurisdiccional.

2.- Crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, es decir situaciones jurídicas individuales.

3.- Se manifiesta en una notable variedad de actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales, es decir una actividad jurídica y una actividad material.

C. La función legislativa.

La función legislativa desde el punto de vista material es "... una actividad estatal que se realiza bajo el orden jurídi

(74) FRAGA, Gabino, op. cit. p. 61

(75) SERRA Rojas, Andrés, op. cit. p. 226

co; por medio de ella, el Estado dicta disposiciones generales en caminadas a la satisfacción del bien público". (76)

El acto típico de la función legislativa es la Ley, que se puede definir como "... una manifestación de voluntad que tiene por finalidad producir una situación jurídica general". (77)

Coincide Fraga señalando que la Ley se caracteriza"..... por ser un acto que crea, modifica, o extingue una situación jurídica general ". (78)

En este orden de ideas podemos señalar que las características de la función legislativa son:

1.- Se manifiesta a través de actos que crean situaciones jurídicas generales. (Ley en sentido lato).

2.- Es una norma abstracta e impersonal, en oposición a actos concretos y que crean situaciones jurídicas particulares.

3.- Es obligatorio; por que crea, modifica o extingue obligaciones o derechos a todo aquel que se coloque bajo el supuesto previsto por la norma.

4.- Es general y permanente en virtud de que no se agota en su cumplimiento, a diferencia de los actos administrativos y jurisdiccionales, sino que su vigencia continúa mientras no sea derogada por otra disposición legal.

(76) SERRA Rojas, Andres, op. cit. p. 49

(77) SERRA Rojas, Andrés, op. cit. p. 49

(78) FRAGA, Gabino, op. cit. p. 39

5.- Es coercitiva; esto es que la norma jurídica, es imperativa, por lo que debe poseer los medios para hacerse cumplir.

D. Diferencias entre las funciones del Estado.

Una vez señaladas las características generales de las funciones del Estado, estamos en posibilidad de diferenciarlas de una forma también general, pero, a nuestro juicio, esquemática y diremos que:

La función legislativa y jurisdiccional se diferencian una de la otra en cuanto que la primera es creadora de situaciones jurídicas generales y la segunda, es creadora de situaciones jurídicas particulares, esta diferenciación es aplicable en relación a las funciones legislativas y administrativas, en razón de que ésta crea situaciones jurídicas particulares y aquella las crea generales.

Surge el problema de diferenciar las funciones jurisdiccionales y las administrativas, para lo cual diremos que la jurisdiccional supone una situación preexistente de conflicto e interviene con el fin de resolver la controversia, mientras que en la administrativa el Estado actúa como sujeto de la relación sobre la que se incide; es parte interesada. Los actos de la función administrativa tienen por objeto: la prestación de un servicio o la realización de actividades reguladas por el interés público.

E. Las funciones del Estado desde el punto de vista material y las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Una vez analizadas las características de las tres funciones en que se divide la actividad estatal, desde el punto de vista material, siguiendo el método que nos hemos propuesto debemos asimilar los diversos grupos en que hemos dividido a las Resoluciones Generales a dichas funciones estatales, para de esta forma determinar que tipo de actividad ha desarrollado la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras al emitir las multicitadas resoluciones.

1. "Resoluciones que otorgan una autorización general."

Como señalamos anteriormente dichas Resoluciones son aquéllas que otorgan una autorización a quienes se coloquen bajo el supuesto previsto por la Resolución.

Esta afirmación nos remite a las características del acto legislativo desde el punto de vista material, por desprenderse del enunciado características propias de actos de este tipo.

Abstracción e impersonalidad.- Las Resoluciones a que este punto se refiere las reúnen por ser aplicables a todos los casos que previenen.

Generalidad y permanencia.- Las Resoluciones conteni-

das en este primer grupo también cuentan con estas características, toda vez que son creadoras de situaciones jurídicas generales, y que contienen disposiciones que no se agotan al aplicarse a un caso concreto, sino que deberán ser abrogadas o derogadas por otra Resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, o como en el caso del reglamento dejarán de tener vigencia cuando quede sin vigor la Ley de Inversiones Extranjeras, o bien cuando ésta sea modificada en forma que contravenga lo dispuesto por las Resoluciones.

Obligatoriedad.- El emitir la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, éstas Resoluciones y otorgar una autorización de tipo general, establece la correlativa obligación de mantenerlas hasta que sean derogadas, abrogadas o modificadas en alguna de las formas antes indicadas so pena de incurrir en un acto que lesionaría la seguridad jurídica de aquéllos a quien beneficie el supuesto de las Resoluciones.

De lo antes expuesto concluimos que las Resoluciones Generales que otorgan una autorización general son actos materialmente legislativos.

2. "Resoluciones que facultan al Secretario Ejecutivo para resolver".

Como fue mencionado con anterioridad, es a través de las Resoluciones consideradas bajo este rubro como la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras faculta al Secretario Ejecutivo para que analice si lo solicitado se ajusta a lo dispuesto por la

Resolución que corresponda, y en este caso autorizar, agilizando de esta forma la resolución de solicitudes que se les presentan y cuyo estudio por parte de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, significaría una pérdida de tiempo en perjuicio de aquéllos que tienen asuntos pendientes de resolución, son éstas Resoluciones Generales, por así decirlo, reglas generales de asuntos cuya resolución considera la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras de mero trámite, sin embargo, si a juicio del Secretario Ejecutivo, la solicitud no reúne las características y requisitos señalados por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en la Resolución de que se trate, o bien considera dicho funcionario, que la solicitud merece un tratamiento especial, está facultado para turnar el asunto a la Comisión, la cual resolverá de conformidad con lo establecido por el Artículo 13 de la Ley de Inversiones Extranjeras.

En relación a este tipo de Resoluciones se ha discutido si la Ley de Inversiones Extranjeras, observa la posibilidad de que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras realice dicha delegación de facultades; nuestra opinión es que si es posible tal delegación de conformidad con lo establecido por el Artículo 14 de la Ley de Inversiones Extranjeras.

"Artículo 14. Son atribuciones del Secretario Ejecutivo:

... II Ejecutar las Resoluciones de la Comisión;

... VIII Las demás que le correspondan conforme a esta Ley y que señale la Comisión.

Así consideramos que la Ley de Inversiones Extranjeras, faculta a la Comisión para señalarle atribuciones al Secretario Ejecutivo y asimismo, faculta a dicho funcionario a ejecutar las Resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, por lo que la Ley sí observa y resuelve el cuestionamiento mencionado.

Ahora bien, si atendemos a las características del acto observamos que las Resoluciones contenidas bajo este segundo rubro, observan características de abstracción, generalidad y permanencia y podríamos asimilarlas al acto legislativo desde el punto de vista material, sin embargo, debemos antes de señalar tal cosa reparar en la definición de Ley material según Fraga, "... La Ley ... se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general" (79), y por la cual nos inclinamos a considerar que este tipo de Resoluciones reúnen las características de circulares entendiendo éstas como "...comentarios explicativos, o sea interpretaciones que las autoridades superiores comunican a las inferiores a fin de que estas puedan cumplir debidamente con la Ley, o bien lineamientos para guiar el criterio de los empleados inferiores en el uso de las facultades discrecionales que ... otorga la Ley; o bien indicaciones para mejorar el funcionamiento de los servicios administrativos", que son las funciones que de una u otra forma desempeñan estas Resoluciones, ahora bien, este tipo de actos, entendidos como simples medidas de orden interior, no pueden ser considerados actos legislativos, y

(79) FRAGA, Gabino, op. cit. p. 39

así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia señalando: "Las circulares no pueden ser tenidas como Ley..." (Latu Senu). (80)

Luego entonces y atendiendo a la clasificación que de los actos administrativos hace Serra Rojas (81), las Resoluciones Generales comprendidas bajo este rubro son "Actos instrumentales ... los medios para realizar las actividades administrativas..."

3. "Resoluciones creadas con el propósito de interpretar un precepto de la Ley de Inversiones Extranjeras"

Es a través de este tipo de Resoluciones como la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, interpreta preceptos de la Ley de Inversiones Extranjeras que fueron origen de dudas por parte de los Inversionistas Extranjeros.

Atendiendo a la definición del Diccionario de la Lengua Española interpretar es "Explicar o declarar el sentido de una cosa y principalmente el de textos faltos de claridad". (82)

En este orden de ideas y atendiendo al análisis de las Resoluciones Generales, comprendidas en este tercer rubro, podemos señalar que las interpretaciones contenidas en las Resoluciones no exceden lo señalado en el precepto al que cada Resolución se ocupa, por lo que no crea, modifica o extingue situación general alguna y por lo tanto no podemos considerarlos como actos le

(80) Jurisprudencia 352 (Quinta Epoca) p. 584, Vol.2a. Sala, Tercera parte, apéndice 1917 - 1975.

(81) SERRA Rojas, Andrés, op. cit. p. 234

(82) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española p. 757, 18a. Edición, Madrid 1956

gislativos desde el punto de vista material, por lo que nos inclinamos a considerar dichas Resoluciones como "circulares", atendiendo a la definición antes señalada (83) e indicando las diversas funciones que puede desempeñar una circular; "Se acostumbra que las circulares expresen el criterio Jurídico o interpretación que un Órgano administrativo formula en textos oscuros o dudosos sobre la legislación que aplica". (84)

Es mediante las Resoluciones comprendidas en el rubro que nos ocupa, como la Comisión manifiesta el criterio a seguir en la aplicación de los preceptos oscuros y que han sido objeto de dudas, beneficiando de esta forma al inversionista extranjero quién tendrá la certeza del contenido, así como de la interpretación que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras hará de los Artículos de la Ley de Inversiones Extranjeras objeto de estas Resoluciones.

De lo antes expuesto concluimos que las Resoluciones comprendidas bajo este rubro reúnen las características de "circulares".

4. "Resoluciones que crean nuevas obligaciones para los sujetos de la Ley de Inversiones Extranjeras"

En virtud de que las Resoluciones consideradas bajo este rubro "... son actos que crean... una situación jurídica general." (85), presumiremos que estamos frente a actos materialmente

(83) Ver p. 105

(84) SERRA Rojas, Andrés, op. cit. p. 296

(85) FRAGA, Gabino, op. cit. p. 39

legislativos; a fin de comprobar nuestra hipótesis trataremos de analizar si dichas Resoluciones reúnen las características necesarias para ser consideradas de esta forma.

1o. Son normas abstractas e impersonales; en efecto ya que al ser creadas "se refieren a un número indeterminado e indeterminable de casos. Su carácter abstracto impide que se le confunda con la situación que crea un acto en el que, aunque dirigido a una pluralidad de personas pueden ser determinadas todas estas". (86)

2o. Son obligatorias; en virtud de que dichas Resoluciones obligan a todas aquellas que se coloquen en el supuesto previsto por la Resolución.

3o. Son generales y permanentes; toda vez que no se agotan en su cumplimiento o diferencia de los actos administrativos y jurisdiccionales, sino que continúan vigentes hasta que no sean derogados por otra disposición legal.

4o. Son coercitivas; por contener el medio para hacerse cumplir.

Por lo antes expuesto concluimos que las Resoluciones Generales a las que se refiere este cuarto rubro son actos materialmente legislativos.

5. "Resoluciones que sancionan el incumplimiento de obligaciones creadas por resoluciones de la Comisión"

A esta categoría corresponde únicamente la Resolución General No. 12 "Clausura de Nuevos Establecimientos" la cual está íntimamente relacionada con la Resolución General No. 8 "Nuevos Establecimientos", en virtud de que ésta se refiere a la obligación que tienen los inversionistas extranjeros de solicitar la resolución previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y la autorización de la Secretaría o Departamento de Estado que corresponda a toda inversión extranjera que pretenda efectuarse en nuevos establecimientos, y aquella la complementa implementando una sanción de carácter administrativo, consistente en la clausura de los nuevos establecimientos para cuya apertura no se soliciten previamente las autorizaciones señaladas en la Resolución General No. 8.

Ahora bien, el objeto de la clausura es el de "... castigar las infracciones de las leyes u órdenes administrativas", (87), luego entonces la Resolución No. 12, castiga la infracción a la No. 8, y por esto nos inclinamos a considerar que la Resolución que nos ocupa debió ser parte de la No. 8, por ser accesoria a ésta ratificando de esta forma el carácter coercitivo de la multicitada Resolución General No. 8 "Nuevos Establecimientos".

F. Facultades Constitucionales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para emitir las Resoluciones Generales.

Una vez analizadas las funciones del Estado en relación a las Resoluciones Generales de la Comisión, obtuvimos que la Co-

(87) SERRA Rojas, Andrés, op. cit. p. 337

misión Nacional de Inversiones Extranjeras ha emitido básicamente dos tipos de resoluciones: unas con características de circulares y otras con características de actos legislativos, por lo que corresponde a este subcapítulo el estudio de las facultades de la Comisión para emitir estos tipos de criterios.

Iniciaremos nuestro estudio por las resoluciones que presentan las características de circulares.

a) Resoluciones Generales con características de Circulares.

En cuanto a las facultades de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para emitir las, nos remitiremos al estudio de la fracción VI del Artículo 12 de la Ley de Inversiones Extranjeras, el cual a la letra dice:

"Artículo 12. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tendrá las siguientes atribuciones:

... VI Establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre Inversiones Extranjeras;"...

Al respecto Gómez Palacio apunta "El propósito de emitir "criterios y requisitos" es el de normar el criterio tanto de los particulares afectados por las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras, como de las autoridades varias que apliquen dichas disposiciones". (88)

(88) GOMEZ Palacio, Ignacio. Análisis de la Ley de Inversión Extranjera en México. op. cit. p. 106

Compartimos la opinión del citado tratadista en cuanto al alcance que el precepto antes transcrito contiene, ya que tanto las Resoluciones que facultan al Secretario Ejecutivo, como las de carácter interpretativo, sirven para agilizar trámites de autorización y normar criterios, respectivamente, facilitando de esta forma la aplicación de los preceptos de la Ley de Inversiones Extranjeras por las autoridades que apliquen tales disposiciones, así como beneficiando al inversionista extranjero, quién sabrá en que forma le serán aplicadas dichas disposiciones.

En cuanto a la Constitucionalidad de dicha facultad, "no se considerará anticonstitucional, si los criterios y requisitos emitidos no exceden, ni contradicen las disposiciones de la Ley de Inversiones Extranjeras" (89), por lo que una vez analizadas este tipo de Resoluciones y observado que ni exceden, ni contradicen la Ley de Inversiones Extranjeras, podemos afirmar que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en uso de las facultades que le confiere el Artículo 12, fracción VI de la Ley de Inversiones Extranjeras, ha emitido resoluciones generales con características de circulares, y por lo tanto dentro del marco Constitucional, en virtud de que al interpretar un precepto de la Ley de Inversiones Extranjeras o al facultar al Secretario Ejecutivo a resolver determinadas solicitudes que se le presenten, ni excede, ni va mas allá de la Ley de Inversiones Extranjeras.

b). Resoluciones Generales con características de acto legislativo desde un punto de vista material.

(89) Idem p. 106

El fundamento legal de estas Resoluciones es el Artículo 12, fracción VI, transcrito en el punto anterior, es decir que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, ha interpretado que esta disposición la faculta para emitir Resoluciones Generales con características de Ley en sentido lato, por lo que cabe cuestionarse si la Ley de Inversiones Extranjeras puede delegar facultades reglamentarias, que a fin de cuentas es la función que llevan a cabo las resoluciones de este tipo, al crear o modificar, situaciones jurídicas generales.

Al respecto Tena Ramírez señala: "por ser materialmente legislativa, la facultad reglamentaria constituye una excepción al principio de separación de poderes la excepción de que hablamos se estableció por la Constitución en favor exclusivamente del Presidente de la República, nunca de los Secretarios de Estado, (que no integran el Poder Ejecutivo), ni de ningún otro Órgano dependiente del Ejecutivo. Ni siquiera la misma Ley puede delegar en nadie la facultad reglamentaria que corresponde al Presidente, pues en tal caso la Ley usurparía el lugar de la Constitución al ampliar la excepción en casos no señalados en aquella" (90), en este orden de ideas podemos afirmar que el Presidente de la República está investido de facultades constitucionales que únicamente él puede desempeñar por modo personal inmediato e indelegable, por lo tanto la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, no tiene facultades Constitucionales para emitir este tipo de criterios.

(90) TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional, op.cit.p. 496

Acosta Romero en este aspecto apunta "...hemos venido sosteniendo que los reglamentos administrativos, conforme a la Constitución sólo pueden ser expedidos por el Presidente de la República, sin embargo, día a día los legisladores ordinarios - (los que redactan los proyectos de las leyes en las dependencias del Ejecutivo ...) en su afán ... por aumentar sus facultades ... otorgan facultades que en nuestra opinión, ya no sólo son reglamentarias, sino que, más bien, son francamente legislativas a órganos inferiores de la administración pública.

Es así como has proliferado infinidad de reglamentos en todas las áreas; bástenos citar a modo de ejemplo, ... las decisiones que emite la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, las que son francamente reglamentarias ...". (91)

Así las cosas consideramos que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras al emitir estos criterios, otorgando autorizaciones de tipo general o creando nuevas obligaciones para los sujetos de la Ley de Inversiones Extranjeras, debió hacer uso de la facultad que le otorga la fracción VIII del Artículo 12 de la Ley de Inversiones Extranjeras y que a la letra dice:

"Artículo 12. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tendrá las siguientes atribuciones:

.... VIII. Someter a la consideración del Ejecutivo Federal proyectos legislativos y reglamentarios, así como medidas

(91) ACOSTA Romero, Miguel, Teoría general del Derecho Administrativo p. 398. Editorial Porrúa, S. A. México 1979, tercera Edición

administrativas en materia de inversiones extranjeras; ... "

Y de esta forma poner a consideración del Ejecutivo los reglamentos de los preceptos que requieran de reglamentación y que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras resolvió a través de Resoluciones Generales, mismas que por su dudosa constitucionalidad pueden ser; al decir de Acosta Romero "objeto de impugnación por ... vía de amparo". (92)

(92) Op. cit. p. 495.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- Definimos a la Inversión Extranjera como el acto o sucesión de actos, en virtud de los cuales, una persona que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado para ser considerado como Nacional, destina bienes, propiedades o derechos a la realización de un fin, y con el propósito de obtener un beneficio, ingreso o utilidad.
- 2.- El antecedente inmediato de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, fué el Decreto de 7 de julio de 1944, el cual quedó abrogado mediante el Decreto de 28 de septiembre de 1945.
- 3.- El antecedente inmediato de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, fué la Comisión Mixta Intersecretarial creada por Decreto de fecha 29 de mayo de 1947.
- 4.- Las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tienen su antecedente inmediato en las doce normas expedidas por la Comisión Mixta Intersecretarial.
- 5.- La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras es un órgano colegiado centralizado, único en su tipo, al cual la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, otorga amplias facultades de resolución y determinación, situándosele como órgano de autoridad.

6.- Las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras son susceptibles de clasificarse en cinco grupos en cuanto a sus efectos:

- 1° Otorgan una autorización general;
- 2° Facultan al Secretario Ejecutivo para resolver;
- 3° Interpretan un precepto de la Ley;
- 4° Crean nuevas obligaciones a los Inversionistas Extranjeros; y
- 5° Sancionan el incumplimiento de las obligaciones creadas por virtud de Resoluciones Generales.

7.- Las Resoluciones Generales contenidas en el segundo y tercer grupos de la clasificación anterior, reúnen las características de circulares.

8.- Las Resoluciones Generales clasificadas en el primero y cuarto grupos, reúnen las características de actos legislativos desde un punto de vista material.

9.- La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, si tiene facultades para emitir resoluciones con características de circular.

10.- Las Resoluciones Generales contenidas en los grupos primero, cuarto y quinto, son inconstitucionales, en virtud de que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras carece de facultades Constitucionales para emitir resoluciones con características de Ley, en sentido lato.

11.- Es necesario que la Comisión en uso de las facultades que le confiere la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera en el Artículo 12, fracción VIII, someta a la consideración del Ejecutivo los proyectos de reglamento que considere necesarios a fin de resolver los problemas que ha intentado resolver a través de estas Resoluciones clasificadas en los grupos primero, cuarto y quinto.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA Romero, Miguel.- Teoría del Derecho Administrativo. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- ANADE.- Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología en México, 1973.
- ARELLANO García, Carlos.- Derecho Internacional Privado. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1976.
- BARRERA Graf, Jorge.- Inversiones Extranjeras. Editorial Porrúa, S. A., México, 1975.
- BURGOA Orihuela, Ignacio.- Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S. A., México, 1979.
- BURGOA Orihuela, Ignacio.- Las Garantías Individuales. 13a. Edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1980.
- DIAZ Carvalleda, José Jesús Alberto.- Notas Sobre la Naturaleza y Estructura Jurídica de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y de sus Resoluciones Generales. Tesis profesional. U. I.A., México, 1979.
- Diccionario Mayor. Tercera Edición. Editorial Codex, S. A., Buenos Aires, 1972.
- FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo. 13a. Edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1969.
- GOMEZ Palacio, Ignacio.- Análisis de la Ley de Inversiones Extranjeras en México. Impresora Azteca, México, 1974.
- GOMEZ Palacio, Ignacio.- Nuevas líneas de productos. El Foro, sexta época, No. 7, octubre a diciembre de 1976, México.
- MARTINEZ Carrera, Alejandro.- La Naturaleza Jurídica de las Funciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Tesis profesional. UNAM, México, 1976.
- ORUE y Arregui, José Ramón de.- Manual de Derecho Internacional Privado. Tercera Edición. Instituto Editorial Reus, Madrid, 1952.
- PINA, Rafael de.- Diccionario de Derecho. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1976.
- RAMOS Garza, Oscar.- El Fideicomiso y la Ley de Inversiones Extranjeras. El Foro, sexta época, No. 7 octubre a diciembre de 1976, México, D.F.

RAMOS Garza, Oscar.- México ante la Inversión Extranjera. Docal Editores, S.A., México, 1974.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. 18a. Edición. Madrid, 1956.

Régimen de la Inversión Extranjera en México: los últimos criterios oficiales; sección panel. Jurídica anuario del departamento de Derecho de la U.I.A., No. 8, julio, 1976.

SERRA Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.

SIQUEIROS, José Luis.- Aspectos jurídicos en materia de inversiones extranjeras. El Foro, quinta época, No. 6, abril-junio, 1967, México, D.F.

TENA Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. 16a. Edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1978.

TESIS EN UN DIA

Tesis por computadora

consultas sin compromiso
presupuesto gratis

Carretera 57 Local 2-A
Tel. 548-33-44