



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO
Seminario de Derecho Internacional

**LA FACULTAD DISCRECIONAL EN MATERIA
DE INVERSIONES EXTRANJERAS**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

Alejandro Veytia Fernández

México, D. F.

1984



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 está 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.

" INDICE "

CAPITULO I:

BREVES ANTECEDENTES EN LA INVERSION EXTRANJERA,
página 1.

CAPITULO II:

ANALISIS DE LA LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS,
página 15.

CAPITULO III:

DESGLOSE CRITICO DE LAS DIVERSAS RESOLUCIONES DE
LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS,
página 54.

CAPITULO IV:

DISCRECIONALIDAD DEL ESTADO EN MATERIA DE INVER-
SIONES EXTRANJERAS, página 89.

- a) Ley de Inversión Extranjera, página 107.
- b) Resoluciones Generales de la Comisión Nacional
de Inversiones Extranjeras, página 111.
- c) Lineamientos sobre Inversión Extranjera, pági-
na 115.

CONCLUSIONES: Página 120.

BIBLIOGRAFIA: Página 123.

" I N T R O D U C C I O N "

El presente estudio tiene como finalidad hacer un análisis formal tanto de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, como de las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, pues lo que es importante saber es de que manera inciden en la vida jurídica y en que medida pueden ser un instrumento útil para el logro de sus objetivos.

Será importante precisar también, quienes son los sujetos a los que les es aplicable y cuales las actividades que en ellas se regulan, así como determinar el alcance de sus disposiciones y las facultades de los órganos que la crearon.

Dicho estudio parte del supuesto de que las disposiciones legales en que se basan las autoridades deben ser normas que proporcionen al particular la seguridad jurídica que requiera, en el sentido de que las funciones de las autoridades se encuentren debidamente fundadas y motivadas.

Para poder esclarecer la finalidad de este estudio, el mismo fué determinado en cuatro capítulos, en el que en el primero se determina en forma general los antecedentes históricos en materia de inversión extranjera, a efecto de tener una idea de la situación jurídica del extranjero desde la restauración de la República en 1867, hasta la actual ley que regula a la inversión extranjera.

Asimismo, en los capítulos dos y tres, hago un análisis tanto de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, como de las Resoluciones Generales expedidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. En la primera, es un análisis crítico a cada uno de los artículos de la ley, manifestando hasta cierto punto las fallas que en mi opinión tiene, pero que al mismo tiempo es una ley tan flexible que es adaptable a las diferentes etapas económicas que ha sufrido la Nación desde la expedición de dicha ley a nuestros días, pues prueba de ello es que no ha sido modificada. Por otro lado, en el análisis de las Resoluciones Generales se determina en cada Resolución su legalidad, determinándose en estricto derecho su fundamentación y motivación.

Por último, en el capítulo cuatro menciono las atribuciones del Estado (en sus tres poderes), haciendo referencia a sus atribuciones expresamente determinadas en nuestra Carta Magna, con el fin de determinar la legalidad de las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Dichos capítulos son con la finalidad de concluir en que si bien, tanto la mencionada Ley de Inversiones Extranjeras como las Resoluciones Generales son los instrumentos básicos de regulación de la inversión extranjera en México, y éstas fueron emitidas tomando como base los antecedentes históricos y la misma experiencia que se ha tenido, deben de expedirse las Resoluciones Generales con las formalidades que se requieren, a efecto de que las mismas tengan una verdadera fundamentación y motivación.

Finalmente, quiero agradecer al Lic. Víctor Carlos García Moreno por el logro de este estudio, ya que gra-

cias a su dirección y apoyo, logré la culminación de esta carrera profesional.

A María del Pilar Farrera, quien me acompaña desde el inicio de los estudios profesionales, apoyándome en todos los aspectos y en especial en la elaboración de esta tesis.

También quiero agradecer a los Socios del Despacho Noriega y Escobedo, A.C., por el tiempo que me dieron para la elaboración de este trabajo, en lugar de dedicarlo a las labores del mismo, y, en especial, al Lic. Pablo Martínez Gallardo, a quien gracias a sus enseñanzas dentro de las labores, he llegado a la formación profesional que tengo.

Alejandro Veytia Fernández

Noviembre de 1984

CAPITULO I

BREVES ANTECEDENTES DE LA INVERSION MEXICANA

Es necesario, para un mejor entendimiento de lo que ahora es la inversión extranjera en nuestro país, remontarnos de manera breve y concisa a los acontecimientos que creo han sido los más trascendentales en la historia de la inversión extranjera en México, ya que conociendo dichos antecedentes históricos nos podemos dar una idea clara de las ventajas y desventajas que tuvieron y tienen hasta la fecha los inversionistas extranjeros.

Por otra parte, nos podemos dar cuenta que la experiencia que nos da la historia, es aplicada actualmente a las normas que rigen la actual Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE), y es por lo que en este primer Capítulo expongo los siguientes antecedentes:

De una manera general, se puede manifestar que a partir de la restauración de la República en 1867, y hasta la caída de Porfirio Díaz en 1910, la política predominante fué la de fomentar la inversión extranjera.

Desde la época de la Revolución se empezaba a notar la fuerte influencia del factor económico, manifestación que se incrementaba en la misma Revolución. Lo anterior ya se encontraba influenciado con los grandes sacudimientos ocurridos en el pasado, de tipo político y social

como la lucha entre patricios y plebeyos, la victoria de los Bárbaros sobre la decadencia del Imperio Romano, la Revolución Francesa, el movimiento de la Revolución, así como la Independencia en nuestro país.

Por otro lado, en la época de 1910 a 1918, y debido a las mismas fricciones socio-políticas, se desprenden dos corrientes con la misma ideología: la revolucionaria o anticapitalista que tuvo por objeto derribar al Gobierno del General Díaz, así como al de Huerta, y en segundo término la corriente socialista que llevó a destruir un orden social establecido.

De lo anterior se desprende, que a partir de la Revolución existían dos ideas encontradas: la primera, la formación de un gobierno paternalista dedicado a la total protección de los nacionales, y la segunda, la necesidad por la misma situación de la época de adquirir capitales para el desarrollo de la economía del país.

El movimiento anticapitalista tuvo sus inicios poco antes que la misma Revolución, con las represalias en contra de los representantes de la propiedad y de la industria.

Por otro lado, las clases obreras al agrupar a los trabajadores, les había colocado en una posición de mayor resistencia y el capitalismo, contra el que tantas protestas se elevaban, no solo manejó las condiciones materiales de esas clases, sino que las unió solidarizándolas en la defensa de sus intereses.

En la época de 1918, la condición del extranjero, su vida y su patrimonio, tenían las seguridades apetecibles, su capacidad jurídica fuera de las funciones exclusi-

vamente nacionales como la política, era igual a la de los ciudadanos del país con excepción de aquellos extranjeros cuya permanencia era inconveniente.

Dichas facilidades que se les otorgaron al extranjero para su radicación, existieron debido a la necesidad de emplear capitales para la explotación de nuestras riquezas, a fin de que el progreso de México no se detuviera.

Como se ha mencionado, el individualismo aplicado al concepto de la patria de aquella época produjo una doble noción, por un lado el impulso dirigido hacia lo nacionalista y por el otro un orden dirigido hacia lo extranjero. Lo anterior fué reflejo de las leyes precedentes a nuestra Carta Magna que produjeron ese conflicto, y la aplicación hacia el extranjero de dichas leyes presentaron contradicciones; un ejemplo claro de lo anterior sería que mientras en las bases Constitucionales del 22 de febrero de 1822, se establecía que "el congreso soberano declara la igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del Imperio sea el que fuera su origen en las cuatro partes del mundo", en tanto que en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se expresaba que "el extranjero no puede adquirir en la República propiedad raíz, si no se ha nacionalizado en ella, casare con mexicana o se arreglare a los demás que prescriba la ley relativa a estas adquisiciones".

CRONOLOGIA DE LAS LEGISLACIONES:

La Constitución de 1814, fué el primer logro de organización social; basada en ideas de los hombres de la Independencia; dicha legislación redacta sobre los habitantes de la República, quedando divididos en mexicanos y transeúntes; los primeros son todos los nacidos en ella y

además "los extranjeros radicados en éste suelo que profesaron la religión católica, apostólica, romana y no se opongan a la libertad de la nación", a los cuales se les otorgaba carta de naturalización y gozaban de los beneficios de la ley.

En cuanto a los transeúntes "serán protegidos por la sociedad; pero sin tener parte en la Institución de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos con tal que reconozcan la soberanía e independenciam de la nación y respeten la religión católica, apostólica, romana".

Lo anterior significa que desde 1814, el legislador empezó a preocuparse por la situación del extranjero, pero debido a la época lo hizo de una manera totalmente paternalista hacia los nacionales.

El Plan de Iguala fué de criterio semejante a la Constitución de 1814, estableciendo la ciudadanía de la nación mexicana, respetando y protegiendo a sus personas y a sus bienes, así como en los Tratados de Córdoba, complemento de dicho Plan concediéndose a los extranjeros residentes en México y a los mexicanos residentes en España, el derecho de optar por una u otra nacionalidad y para entrar o salir del país.

La igualdad de derechos civiles para todos los habitantes del país, fué proclamada igualmente por las bases del Congreso de 1822.

En resúmen, tanto la Constitución de 1814 como las anteriores leyes fueron redactadas en favor de los extranjeros, identificándolos con los mexicanos.

Sin embargo, los españoles sufrieron numerosas persecuciones, sobre todo durante el período transcurrido entre la Constitución de 1824 y las siete leyes de 1836, como el caso del decreto del 25 de abril de 1826, por medio del cual se les prohibía penetrar en la República, otro decreto, el del 24 de diciembre de 1824, les prohibían tener empleos públicos; dichas prohibiciones se llevaban a tal extremo que se votó incluso por su expulsión del territorio nacional.

De lo anterior, se desprende como se ha comentado, que debido al rencor que se les tenía a los colonizadores, se fué acentuando éste con mayor fuerza a partir de la independencia.

Asimismo, la Constitución llamada de las Siete Leyes de 1836, dió al extranjero por una parte, el goce de los derechos naturales y de los que establecieron los tratados, siempre y cuando siguieran la religión oficial, y por otra, se les prohibía adquirir propiedades raíces en la República, a menos que se naturalizaran, casaren con mexicana y se arreglaran a lo demás que prescribía la ley relativa a éstas adquisiciones.

Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, que vinieron a sustituir a la constitución centralista de 1836, levantaron a los extranjeros la prohibición que esa fijaba, restituyendo el goce completo de los derechos fundamentales.

Sin embargo, dicho goce no perduró ni fué tan completo, ya que el 23 de septiembre de 1843, se prohibió a los extranjeros el comercio al menudeo.

La Carta Magna del Imperio de Maximiliano garantizó a todos los habitantes del imperio la igualdad ante la

ley, la seguridad personal, la propiedad, el ejercicio del culto y la libertad de publicar opiniones, pero por otro lado negaba al extranjero la adquisición de propiedad raíz, manifestando que "los extranjeros que adquirieran en el imperio propiedad territorial de cualquier género, por el sólo hecho de adquirirlos son mexicanos".

La Constitución de 1857, otorgó al extranjero todos los derechos del hombre, reservándose sólo la facultad de expulsar al pernicioso; sin embargo, consideraba mexicanos a los extranjeros que adquirieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad.

El 5 de febrero de 1917, los constituyentes mexicanos culminaron la elaboración de uno de los documentos de mayor importancia en la historia contemporánea de nuestro país, mediante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. En dicha carta la situación del extranjero se manifiesta de la siguiente manera:

"Artículo 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el Artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad del juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

Como se manifiesta desde entonces la estancia del extranjero depende totalmente de la decisión de una sola persona negándoseles así las garantías individuales que consagra la Constitución.

Por otro lado y desde entonces el Artículo 27 Constitucional expresa que:

"solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho a adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones para la obtención de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana".

Asimismo, limita a los extranjeros:

"El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de su Gobierno, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar a su convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo".

Del párrafo anterior, se desprende que la intención del legislador, era aplicar lo que ahora llamamos la "Cláusula Calvo", que es precisamente el establecer para los extranjeros, la obligación de considerarse como mexicanos y de no recurrir a la protección de sus gobiernos en las operaciones que realicen en la adquisición de bienes raíces.

Por otra parte, la Constitución prohíbe al extranjero adquirir: "en una faja de 100 kms. a lo largo de las fronteras y de 50 kms. en las playas, el dominio directo sobre las tierras y aguas".

Dicho artículo declaraba totalmente la inestabilidad del extranjero que era:

"Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando implique perjuicios graves para el interés público".

Lo anterior constituía una violación a las obligaciones adquiridas por el Estado en la época contraída, e indicaba dicho precepto que una administración pública podía desconocer y anular contratos celebrados por los anteriores, lo que equivalía a romper con la continuidad fundamental del Estado.

Más adelante y mediante decreto de fecha 1º de junio de 1942, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la aprobación de la suspensión de garantías individuales consignadas en varios artículos constitucionales, durante el período en que México estuvo en estado de guerra con Alemania, Italia y el Japón; dicho decreto autorizó al Ejecutivo de la Unión para legislar en los distintos ramos de la administración pública.

El 29 de junio de 1944, en base a la autorización al Ejecutivo antes indicado y con objeto de controlar la inversión extranjera, el Poder Ejecutivo expidió un decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 1944, manifestando primordialmente:

Durante el tiempo que permaneciera en vigor la suspensión de garantías decretadas el 1º de junio de 1942, los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros sólo podrán realizarse mediante permiso expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores en lo siguiente:

Adquirir negociaciones o empresas, o el control sobre de las ya existentes en el país; adquirir bienes inmuebles; adquirir bienes raíces ya sean urbanos o rústicos; adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios a que se refiere la fracción I del Artículo 27 Constitucional; adquirir concesiones de minas, aguas y combustibles minerales permitidos por la legislación ordinaria; el arrendamiento por más de 10 años; los contratos de fideicomiso en los que el fideicomisario sea extranjero o sociedad mexicana que tenga o pueda tener socios extranjeros; para la constitución de sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros; para la modificación o transformación de sociedades mexicanas; para concertar operaciones de compraventa de acciones o de partes de interés por virtud de las cuales pase a socios extranjeros el control de alguna empresa.

El mismo decreto dió a la Secretaría de Relaciones Exteriores la facultad de negar, conceder o condicionar los permisos antes mencionados.

El 28 de septiembre de 1945, se expidió otro decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del mismo año, en el que fundamentalmente se estableció lo siguiente:

- 1) A partir del 1º de octubre de 1945, quedaba

levantada la suspensión de garantías decretado el 1º de junio de 1942.

2) Quedaban sin ejecutar todas las disposiciones expedidas por el Ejecutivo en el ejercicio de la facultad emanada del decreto del 1º de junio de 1942.

3) Se ratificaban y declaraban vigentes las disposiciones declaradas por el Ejecutivo para legislar en todos los ramos de la administración pública, salvo las disposiciones expedidas limitadas al estado de guerra o las que se basaban en alguna garantía individual; y

4) Se ratificaban con carácter de leyes, las disposiciones emanadas del ejecutivo durante la emergencia, relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica.

Por otra parte, el 17 de abril de 1945, se acordó una tabla, por medio de la cual se señala el porcentaje de capital mexicano que se debe exigir para la constitución de empresas según el objeto al que se fuera a dedicar.

Asimismo, en dicho acuerdo se establece que mientras tanto, no se expedirán permisos para la constitución de sociedades a menos de que tengan como mínimo un 51% de capital mexicano y el objeto principal de la sociedad sea: la radiodifusión, la cinematografía, el transporte aéreo cuando se opere únicamente dentro del territorio nacional, transporte urbano e interurbano, piscicultura, pesca, producción de aguas gaseosas y edición de libros, periódicos, revistas y publicaciones.

Por otro lado se ordena al Director General de

Asuntos Jurídicos consultar con el Secretario, o con el Subsecretario o el Oficial Mayor, aquellos casos en que las solicitudes para constituir una sociedad se refieran a empresas que por sus actividades a que se vaya a dedicar o por la cuantía del capital que se vaya a invertir, pueda tener repercusión en la economía del país.

La Ley Orgánica de la Fracción I y IV del Artículo 27 de la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1926, además de regular la prohibición constitucional impuesta a los extranjeros para adquirir el dominio directo de las tierras y aguas en las zonas prohibidas, o de ser socios en sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma zona, deberán convenir ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, las condiciones por medio de las cuales el extranjero formará parte de sociedades mexicanas que tengan o adquieran el dominio de las tierras, aguas o sus accesorios o concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en el territorio de la República, mediante la Cláusula Calvo; asimismo, dicha ley prohíbe que en sociedades mexicanas que posean fondos rústicos con fines agrícolas, se conceda el permiso por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores cuando quede a manos de extranjeros un 50% o más del interés social de la sociedad. Por otra parte, en su Artículo 6° de dicha Ley se dispone: "En caso de que alguna persona extranjera tenga que adjudicarse en virtud de derecho preexistente adquirido de buena fé un derecho de los que le están prohibidos, por la Ley (herencia, etc.), la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá dar el permiso para tal adquisición. El permiso se otorgará con la condición de transmitir los derechos de que se trate a persona capacitada por la Ley, dentro de un plazo de cinco años...".

De lo anterior, se pueden mencionar los principios que hasta la fecha perduran:

- 1) La reglamentación de la Cláusula Calvo.
- 2) Las sociedades con participación extranjera, sólo podrán tener hasta un 49% de dicha participación.
- 3) El control de extranjeros, mediante la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores para constituir sociedades.
- 4) Otorgar permiso para la adquisición por parte de extranjeros de bienes o derechos vedados en los casos de herencia y adjudicación en juicio.

El 27 de mayo de 1947, se decretó un memorándum como complemento a lo mencionado anteriormente, haciendo énfasis en el sentido de que el Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, no debería expedir permisos en aplicación al decreto de fecha 29 de junio de 1944, a las empresas que se dediquen a las aguas gaseosas y a aquellas empresas relacionadas con el mismo ramo, a menos que como mínimo el 51% del capital sea mexicano, aplicándose el mismo criterio a aumentos de capital.

Con fecha 23 de junio de 1947, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo por medio del cual se crea una Comisión Mixta Intersecretarial integrada por representantes de: el Presidente de la República, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura y Ganadería y Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Dicha Comisión tenía como función mantener el equilibrio justo y conve-

niente entre el capital nacional y el extranjero en las inversiones realizadas dentro del territorio nacional.

El 2 de julio de 1970, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de fecha 30 de junio del mismo año, que reglamenta la forma que la Secretaría de Relaciones Exteriores debe expedir permisos en relación con sociedades cuyo objeto sea el establecer o desarrollar las siguientes industrias: siderúrgica, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosas y aluminio.

Los requisitos que se exigen son fundamentalmente:

1.- En el capital de las sociedades mencionadas, debe existir una proporción mínima del 51% con derecho a voto, en todo caso, suscrita por mexicanos o sociedades mexicanas que tengan cláusula de exclusión de extranjeros; de que la mayoría de los administradores de esas sociedades sean designadas por los socios o accionistas mexicanos de las mismas sociedades, y de que éstas designaciones recaigan en personas de nacionalidad mexicana; para la comprobación de la mayoría de capital mexicano, el decreto exige en los casos de sociedades anónimas, que el capital esté representado en dos series de acciones: una exclusiva para mexicanos en la que debe constar que dichos títulos no pueden ser transmitidos a extranjeros o a sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros.

2.- Se exceptúa del cumplimiento de los requisitos anteriores, a las empresas ya constituidas y en operación a la fecha del decreto, con excepción de aquellas empresas que deseen adquirir otras negociaciones o instalar nuevas unidades industriales, dichas empresas requerirán permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores que sólo será otorgado si cumplen con los requisitos previstos para

las nuevas sociedades, es decir, mayoría de capital mexicano, mayoría de administradores mexicanos y distinción de dos series de acciones.

3.- Las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares cuidarán en las operaciones que intervengan, del cumplimiento de que las sociedades anónimas tengan dos series de acciones en la forma indicada.

CAPITULO II

ANALISIS DE LA LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS

El presente Capítulo es un análisis sobre cada uno de los Artículos de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE), con el fin de determinar las atribuciones con que cuentan las autoridades (en este caso la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras), a efecto de determinar su aplicación en el sentido expreso por la misma LIE.

"Artículo 1.- Esta ley es de interés público y de observancia general en la República. Su objeto es promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país".

Con relación a este primer artículo, el mismo establece que la presente ley determinará la iniciación de la inversión mexicana y la regularización de la inversión extranjera, siendo en realidad, y como se verá a continuación, que regula en casi la totalidad de los artículos a la inversión extranjera, sin que regule (con excepción de los artículos 9 y 10) realmente a la inversión mexicana.

"Artículo 2.- Para los efectos de esta ley 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 mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Se sujeta a las disposiciones de esta ley, la inversión extranjera que se realice en el capital de las empresas, en la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la propia ley se refiere".

Dicho artículo se refiere tanto al acto mismo de la inversión, como a los sujetos que la realicen.

Por lo que podemos decir que la inversión extranjera, según el artículo 2 de la LIE, sería aquella que realicen cualquiera de los inversionistas enumerados en las fracciones I, II, III y IV en la adquisición de bienes o en la celebración de las operaciones que se indican en el último párrafo de este artículo 2, o en el control que obtengan.

De lo anterior, se puede deducir que en función de la combinación de los sujetos, de los actos y negocios y de la finalidad de participar en la actividad de las empresas determinadas en este artículo, se fija específicamente la inversión extranjera que estará regulada por la propia LIE.

Asimismo, podemos afirmar que la expresión de inversión extranjera es correcta, o sea que se refiere a

los sujetos establecidos en el artículo 2 (1), siempre y cuando se regulen los actos u operaciones reguladas por la ley, o bien, que en tales circunstancias puedan actuar como administradores.

Por otra parte, la reglamentación de la inversión extranjera se dá en nuestra ley en función de la nacionalidad del sujeto, independientemente de que su radicación esté o no en México.

De tal manera que en este artículo 2, fracciones I, II y III, se indican como requisito de la nacionalidad extranjera, expresamente a las personas físicas, morales y unidades económicas extranjeras, sin personalidad jurídica, en tanto que en la fracción IV, si bien se establece la nacionalidad mexicana de la empresa, se alude a la nacionalidad extranjera del capital que en forma mayoritaria participa en ellas. Por lo que, si la facultad de determinar en una empresa su manejo, recae en manos de extranjeros estamos nuevamente en supuestos de inversión extranjera, según la fracción IV del artículo 2 (así como los artículos 5 y 8, párrafo II; como se verá más adelante).

La obtención por parte de inversionistas extranjeros que determina el artículo 2, así como por parte de la inversión extranjera en rentas, utilidades, intereses,

(1) "Tanto los sujetos como las operaciones a que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE) se refiere, deben interpretarse de acuerdo con la letra de sus preceptos, y con el espíritu de ellas unas veces para ampliar y otras veces para restringir el sentido literal de las normas relativas", véase Barrera Graf, Inversiones extranjeras, Porrúa, 1975, pág. 46.

regalías, etc., de bienes o de capital situadas dentro de la República legalmente adquiridos, no se encuentran reglamentadas por la LIE aunque sí constituyen un factor para su valuación, pero su aceptación o rechazo, como se menciona anteriormente, no están determinados por la LIE, sino por otras disposiciones. (2)

En cuanto a las Unidades Económicas Extranjeras, sin personalidad jurídica, éstas comprenden a todas las instituciones extranjeras que realicen cualquiera de las inversiones indicadas en el Artículo 2 último párrafo de la LIE, o cuando dichas unidades económicas tengan la facultad de determinar el manejo de la empresa; asimismo, se incluyen otras situaciones ejecutadas por dichas unidades económicas derivadas de acuerdos, concentraciones de empresas, siempre y cuando existan los siguientes supuestos: la unidad, personalidad propia y que realice una de las inversiones reguladas en la LIE.

Se entenderá que la inversión extranjera tendrá la facultad de determinar el manejo (3) de la empresa (artículo 2 de la LIE), cuando tratándose de administradores de sociedades, ellas estén controladas por inversionistas extranjeros, lo que sucede cuando se trata de un administrador único extranjero, o cuando en el consejo de administración sean más del 50% de sus integrantes

(2) Como sería el caso de la Ley de Transferencia de Tecnología, las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, Ley Aduanal, Ley de Inventiones y Marcas.

(3) "Manejar una empresa significa administrar, dictar las órdenes para su gobierno y dirección." Barrera Graf, Op. cit. pág. 40.

extranjeros, cuando el nombramiento del Presidente del Consejo de Administración recaiga en persona extranjera y tenga o adquiera el voto de calidad para los casos de empate, (4) o cuando a los extranjeros les corresponda una participación mayoritaria de capital social y en la misma proporción participe el Consejo de Administración.

En la fracción IV del artículo 2, se habla de la participación mayoritaria de capital extranjero, sin determinar si dicha participación debe ser en el capital social o en el patrimonio de la sociedad.

Por otra parte, en el caso de los extranjeros que radican en el interior de la República y que su calidad migratoria le permita actuar como gerente o administrador, siempre y cuando no esté dentro de los supuestos del último párrafo del artículo 2, podrá participar como tal en el órgano de administración de la sociedad, sin que su intervención supusiera una inversión extranjera.

"Artículo 3.- Los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la República Mexicana, aceptarán por ese mismo hecho, considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su gobierno por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena; en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido".

(4) Artículo 143 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, "...Para que el Consejo de Administración funcione legalmente deberá asistir, por lo menos, la mitad de sus miembros y sus resoluciones serán válidas cuando sean tomadas por la mayoría de los presentes. En caso de empate, el presidente del consejo decidirá un voto de calidad".

Dicho artículo se refiere a la llamada Cláusula Calvo, que precisamente establece a los extranjeros la protección de sus gobiernos, en las operaciones que realicen en la adquisición de bienes raíces (5). Asimismo, como las sociedades mexicanas son susceptibles de adquirir bienes raíces y las extranjeras de adquirir intereses o participaciones en sociedades mexicanas, se incluyó en el Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 Constitucional, una cláusula similar a la Cláusula Calvo, que todas las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener inversión extranjera deberán incluir en sus estatutos sociales y que a la letra dice:

"Todo extranjero que en el acto de la constitución o en cualquier tiempo ulterior, adquiriera un interés o participación social en la sociedad, se considerará por ese simple hecho como mexicano respecto de una y otra, y se entenderá que conviene en no invocar la protección de su gobierno, bajo la pena, en caso de faltar a su convenio, de perder dicho interés o participación en beneficio de la Nación Mexicana".

"Artículo 4.- Están reservadas de manera exclusiva al Estado las siguientes actividades:

- a) Petróleo y los demás hidrocarburos.
- b) Petroquímica básica.
- c) Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear.

(5) Se incluye esta cláusula en la fracción primera del Artículo 27 Constitucional.

- d) Minería en los casos a que se refiere la ley de la materia.
- e) Electricidad.
- f) Ferrocarriles.
- g) Comunicaciones telefónicas y radiotelegrafía, y
- h) Las demás que fijen las leyes específicas.

Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, las siguientes actividades:

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

Dicho artículo determina las ramas y actividades que le están expresamente vedadas a los extranjeros ya que como se indica, las mismas están reservadas al Estado o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, por lo que el extranjero, debería de gozar de plena libertad para invertir en México, en aquellas ramas o actividades que no estuvieren determinadas en el artículo 4 de la Ley de Inversiones Extranjeras. Por otra parte, y como se verá más adelante, los Artículos 5 párrafo segundo, 8 párrafo primero de la misma Ley e inclusive las mismas facultades de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), limita a los extranjeros a gozar libremente en la inversión de aquellas ramas o actividades que no están determinadas en el Artículo 4 antes mencionado.

"Artículo 5.- En las actividades o empresas que a continuación se indican, la inversión extranjera se admitirá en las siguientes proporciones de capital:

- a) Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales:

Las concesiones no podrán otorgarse o transmitirse a personas físicas o sociedades extranjeras. 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%, y
- c) Las que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

En los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49% del capital de las empresas y siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje a que alude el párrafo anterior, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá, en casos específicos, la inversión extranjera.

La participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa, no podrá exceder de su participación en el capital.

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".

El Artículo 5 de la LIE al cual nos referimos, por una parte es una limitación que se determina específicamente a los extranjeros en cuanto a su inversión en el capital de las empresas, como en sus órganos de administración, y por otra, se le faculta a la CNIE a rebasar los límites marcados por la misma ley. Por otra parte, se podría afirmar que una restricción mayor a la inversión extranjera, o a la negativa por parte de la CNIE mayor a las establecidas en éste Artículo 5 en sociedades que se pretendan constituir, carecería de validez legal si no fuera precedida de alguna Resolución General (RG) de la misma Comisión, que restrinja, condicione o negara a la inversión extranjera, o la participación de la misma en el órgano de administración. En cambio, si se trata de invertir en empresas ya establecidas, siempre se requerirá de la previa autorización de la CNIE.

Como se ha mencionado, en el Artículo 5 en su segundo párrafo limita al capital, para evitar o impedir que a través del voto o de la mayoría (6) (principio que se aplica a toda clase de sociedades), la administración de la

(6) Para la limitación a la que se hace mención, hay que tomar en cuenta el caso de las acciones preferentes y de voto limitado, que establece el Artículo 113 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

empresa recaerá en favor de inversionistas extranjeros.

Por otra parte, la facultad de determinar el manejo de la empresa a que alude el Artículo 5, siempre deberá ser igual al porcentaje de la participación en el capital, por lo que, no se podrá nombrar a ningún administrador único extranjero, ya que el mismo determinaría el manejo de la empresa; con excepción de las empresas que sean 100% extranjeras, y que se hayan constituido previa autorización de la CNIE.

"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 inmigrados salvo cuando, por razón 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.

La condición y actividades de los inmigrados quedarán reguladas por las disposiciones de la Ley General de Población".

El Artículo 6 de la LIE, al determinar la equiparación a la inversión mexicana, la que efectúen los extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados, salvo cuando por razón de sus actividades se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior, se refiere a la relación de dependencias o relación a los mismos intereses de la inversión extranjera en la empresa mexicana en la que participe el inmigrado.

Por otra parte, los centros de decisión económica a que se refiere el Artículo 6, son las mismas empresas o sociedades, es decir, aquellas en las que a virtud de la intervención del inmigrado, el manejo de la empresa recaiga en cualquiera de los sujetos que se establecen en el Artículo 2 de la LIE.

En cambio, si el inmigrado actuara a nombre y por cuenta propia sin que existiera ninguna vinculación, la equiparación a un mexicano le permitiría realizar cualquier inversión con la salvedad a la que se hace mención en los párrafos anteriores, sin que sea necesario la inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) y sin que tenga que existir previa autorización de la CNIE.

"Artículo 7.- Los extranjeros, las sociedades extranjeras y las sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros, no podrán adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta kilómetros en las playas.

Las sociedades extranjeras no podrán adquirir el dominio de las tierras y aguas, u obtener concesiones para la explotación de aguas.

Las personas físicas extranjeras podrán adquirir el dominio sobre los bienes a que se refiere el párrafo anterior, previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la celebración del convenio a que se refiere la fracción primera del párrafo cuarto del Artículo 27 Constitucional".

Este Artículo 7 de la LIE prohíbe, salvo previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el

dominio de los extranjeros en las tierras y aguas, ni la obtención de la concesión para la explotación de aguas. Dicha obligación de solicitar y obtener previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se encuentra designada en los siguientes ordenamientos: Para la obtención de concesiones y la celebración de contratos con las autoridades gubernamentales, en el Artículo 33 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización; para fideicomisos y arrendamientos y para las adquisiciones de acciones o participaciones en sociedades mexicanas en el decreto del 29 de junio de 1944; asimismo, se requerirá de dicha solicitud para la constitución de sociedades en el Artículo 2 del Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 Constitucional y en el decreto del 29 de junio de 1944; para la adquisición de bienes raíces en la fracción I del Artículo 27 Constitucional y también en el decreto del 29 de junio de 1944.

De lo anterior se desprende la facultad para éstos casos de determinar la procedencia o improcedencia de dichas solicitudes, por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

"Artículo 8.- Se requerirá la previa autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de actividad económica de que se trate, cuando una o varias de las personas físicas o morales a que se refiere el Artículo 2 en uno o varios actos o sucesión de actos, adquiera o adquieran más del 25% del capital, o más del 49% de los activos fijos de una empresa. Se equipara a la adquisición de activos, el arrendamiento de una empresa o de los activos esenciales para la explotación.

También deberá someterse a autorización los actos por medio de los cuales la administración de una empresa

recaiga en inversionistas extranjeros o por los que la inversión extranjera tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Las autorizaciones a que se refiere este artículo se otorgarán cuando ello sea conveniente para los intereses del país, previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Serán nulos los actos que se realicen sin esta autorización".

Con relación a dicho Artículo 8, al hacer mención de los activos fijos y esenciales, no determina la presencia de los activos circulantes, que por lo mismo, no se aplican a la Ley de Inversiones Extranjeras, salvo que a virtud de la adquisición de dicha inversión extranjera (en activos circulantes) obtuviere la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Por otra parte, el carácter de activos fijos de bienes o derechos, varían de empresa a empresa, por ejemplo, lo que para cualquier empresa sería activo fijo los inmuebles, para otras empresas como las inmobiliarias no lo serían, ya que sus activos circulantes son precisamente los inmuebles (casa, terrenos, etc.), o lo que para una empresa serían activos circulantes como las acciones en una sociedad de inversiones, o los vehículos en una fábrica automotriz, para otras empresas serán activos fijos o permanentes.

Los activos esenciales se equiparan a los activos fijos como son una concesión o una autorización administrativa o un contrato de prestación de servicios.

Por lo anterior, dicha determinación sobre los activos fijos (7) es muy amplia, por lo que le correspondería en éste caso a la CNIE resolver dicha confusión que en un momento dado, podría llegar a ocurrir. Se trata pues de una facultad discrecional y reglada (como se verá más adelante en el Artículo 13 de la misma LIE) de dicha autoridad que en su caso deberá estar debidamente fundamentada.

La LIE no establece restricción alguna sobre la clase de aportación, ni sobre los bienes o derechos que puedan aportarse, sino que respeta totalmente el régimen legal de las sociedades respectivas.

En cuanto a los derechos patrimoniales (dividendos, intereses constitutivos y cuota de liquidación), tampoco es restrictiva. Rige el principio general de la distribución de las utilidades en proporción a la participación del socio en el capital social (8), y si se trata de sociedades industriales, les corresponderá la mitad de las utilidades repartibles (9), en cualquiera de los dos casos anteriores, cabe un pacto social.

(7) "Activos fijos.- Son las propiedades, bienes materiales o derechos que representan la inversión del capital de una empresa en las cosas usadas o aprovechadas por ella, de modo continuo, permanente o semipermanente". Véase Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, pág. 77.

(8) Para el reparto de utilidades al que se hace mención, hay que tomar en cuenta lo establecido en los Artículos 16 fracción I de la Ley General de Sociedades Mercantiles y 2728 del Código Civil.

(9) Artículo 16, fracción II.- Ley General de Sociedades Mercantiles. "En el reparto de las ganancias o pérdidas se observarán, salvo pacto en contrario, las reglas siguientes: Fracción II.- Al socio industrial corresponderá la mitad de las ganancias, y si fueren varios, esta mitad se dividirá entre ellos por igual".

En el caso de liquidación total de sociedad, el patrimonio que se disgregue y distribuya entre los acreedores de la sociedad y los socios, no se aplicaría la regla que establece el Artículo 8 de la Ley, ya que faltaría el supuesto de la continuidad de la empresa. En cambio, si la liquidación de la misma fuere parcial a favor de socios, por su retiro, exclusión o amortización de acciones, la sociedad continúa y podría caer en el caso en que la inversión extranjera adquiera como cuota de liquidación más del 49% de los activos de la sociedad, aquí sí se aplicaría la hipótesis del Artículo 8, y por consiguiente, si es mayor al 49% se requerirá de la previa autorización de la CNIE.

Igual sería el caso en que por fusión o escisión (10), la inversión extranjera pretenda adquirir una parte del patrimonio que sea mayor a dicho porcentaje.

En el caso de quiebra de una sociedad, y siguiendo el principio de conservación de la empresa, no se aplicarían las limitaciones del Artículo 8, incluyendo la prohibición del control por extranjeros, si el quebrado fuere un sujeto de la inversión extranjera y continuara como titular de la empresa. (11)

Por otra parte, la emisión de acciones de voto

(10) Escisión.- Consiste en una división o separación de bienes y de actividades de una sociedad, que se transmiten a otra u otras, sin que se extinga la sociedad escindida que sólo se desprende de bienes y derechos de su activo. Véase Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, pág. 85.

(11) Artículo 366.- Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos. "La continuación de la empresa podrá convenirse sin cambio de titular".

limitado o de partes sociales privilegiadas, amortización de acciones o partes sociales, emisión de acciones de goce; en todos éstos casos, el voto que corresponda a la inversión extranjera total en la sociedad, no podrá llegar a atribuirle el control de ésta.

Al hablar de arrendamiento, el Artículo 8 sólo se refiere al control en que el inversionista extranjero adquiera derechos, es decir, que sea el arrendatario de la empresa o de activos de ella, en consecuencia, cuando el extranjero sea el arrendador (salvo el caso de subarriendo que sí se aplicaría la norma), no se aplicaría la norma del Artículo 8, aunque él se reserve derechos en la administración que supusiere el control de la negociación, y ello porque tales derechos y dicho control los tendría antes de celebrar el contrato de arrendamiento y los conservaría después.

Por otra parte, si el inversionista interviene en el arrendamiento de activos de una empresa como en la adquisición de acciones o partes sociales de una sociedad, deberá requerirse la previa autorización de la Secretaría que corresponda, así como de la CNIE, ya que el arrendamiento de activos de una empresa, la inversión extranjera puede llegar al uso y goce de toda ella o puede sobrepasar el límite del 49% que se fija.

En cuanto a la adquisición del derecho de voto por alguno de los sujetos de la LIE resultare evidente que a través de él pueda obtener la facultad de determinar el manejo de la sociedad emisora de las acciones o partes sociales, e incurrir así, en el supuesto del control previsto en el Artículo 2, fracción IV de la LIE, 5 párrafo segundo y 8 párrafo segundo del mismo ordenamiento.

Asimismo, la transmisión del uso o goce de dichos títulos representativos de capital estarán representados en el caso de adquisición del 49% de los activos de una empresa como se determina en el Artículo 8 de la LIE, cuando éste fuere el titular de las acciones o partes sociales.

Las restricciones de los Artículos 5 párrafo segundo, 8 y 23 fracción IV (como se verá más adelante), también se aplicaría cuando la transmisión del uso o goce del derecho de votos se realizara a través de un contrato de garantía como la prenda, el fideicomiso, el usufructo o el secuestro. Dichas restricciones se aplicarán salvo acuerdo de la CNIE.

Por otra parte, podemos decir que el Artículo 8 habla únicamente de la adquisición de más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa, en éste caso la restricción es con relación a una parte de interés del capital.

En cuanto que el párrafo III del Artículo 8, un sujeto de la LIE no podrá adquirir la totalidad de una empresa mexicana, si no es mediante la previa autorización de la CNIE.

En el caso, no de aportación, sino de enajenación a una empresa, no se dan acciones o partes sociales, sino dinero u otros bienes o derechos (permuta), no hay restricción en cuanto al vendedor extranjero, pero en cuanto al comprador extranjero sí, regirá la limitación del 49%. Lo anterior, se aplicará a los negocios traslativos como cesión de derechos, fideicomiso, compensación por deudas del titular de la negociación a favor del adquirente extranjero, adjudicación judicial, sucesión testamentaria o legal, fusión, escisión de una sociedad.

Las adquisiciones anteriores están sujetas a la autorización de la Secretaría que corresponda según el ramo de actividad (Artículo 8, primer párrafo) y a la previa resolución de la CNIE (Artículo 8, párrafo tercero).

"Los actos que se realicen sin éstas autorizaciones son nulos".

"Artículo 9.- La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá, en los casos que lo estime conveniente, otorgar un derecho de preferencia a inversionistas mexicanos para efectuar la adquisición a que se refiere el artículo anterior.

Este derecho de preferencia se otorgará por un plazo no mayor de noventa días a partir de la fecha en que se den a conocer las bases de la oferta. Este plazo podrá prorrogarse hasta por noventa días más, a solicitud de parte interesada".

"Artículo 10.- La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tomará las medidas que juzgue convenientes para promover la adquisición por parte de mexicanos, del capital o de los activos fijos puestos en venta de empresas establecidas en el país".

Dichos Artículos 9 y 10 de la LIE, son las únicas normas que se refieren a la promoción de la inversión mexicana, al que alude el nombre de la Ley, aunque ambos artículos, se refieren al supuesto de empresas establecidas.

Por otra parte la CNIE debe conceder dicha preferencia al capital mexicano sobre el extranjero, fundamentado en la facultad que le concede el Artículo 12, fracción III, según la cual se le atribuye a dicha Comisión el dere-

cho de "resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas o por establecerse en México". En efecto con dicho precepto, la CNIE puede promover la inversión mexicana o la inversión extranjera; el mismo caso sería en la constitución de sociedades.

Dichos artículos carecen de contenido, porque de la norma no se desprenden ni derechos ni obligaciones para ambas partes, ni se establecen criterios o reglas en cuanto a una oferta de los bienes a los eventuales adquirentes mexicanos, por lo que dichos artículos sólo amplían las facultades discrecionales de la propia CNIE.

La promoción de la inversión mexicana en la LIE resulta tan secundaria, que incluso las facultades discrecionales que dicha ley concede a la CNIE en el Artículo 12 como se verá más adelante, ninguna se refiere expresamente a tal finalidad, sino únicamente a la inversión extranjera.

Sin embargo, el hecho de que la LIE otorga facultades a la CNIE para que en uso de su poder discrecional niegue, autorice, amplíe o restrinja a la inversión extranjera, no quiere decir que le conceda preferencia a la inversión mexicana, sino que se trata de que se coadyuve, a fin de poder controlar a la inversión extranjera.

El derecho de preferencia sólo se limita a las negociaciones en ejercicio, excluyendo a los casos de creación de empresas y constitución de sociedades.

"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 Presi-

dencia. Serán suplentes de los respectivos titulares, los Subsecretarios que cada uno de ellos designe.

Las sesiones serán presididas rotativamente conforme al orden que se enuncia en el párrafo anterior, por el titular que se encuentre presente. La Comisión sesionará por lo menos una vez al mes.

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

"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 la 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;

II.- Resolver sobre los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se recibirá la inversión extranjera en aquellos casos concretos que, por las circunstancias particulares que en ellos concurren, 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 inver-

sión 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".

"Artículo 13.- Para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera y fijar los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se regirá, la Comisión tomará en cuenta los siguientes criterios y características de la inversión:

I.- Ser complementaria de la nacional;

II.- No desplazar a empresas nacionales que estén operando satisfactoriamente ni dirigirse a campos adecuadamente cubiertos por ellas;

III.- Sus efectos positivos sobre la balanza de pagos y, en particular, sobre el incremento de las exportaciones;

IV.- Sus efectos sobre el empleo, atendiendo al nivel de ocupaciones que genere y la remuneración de la mano de obra;

V.- La ocupación y capacitación de técnicos y personal administrativo de nacionalidad mexicana;

VI.- La incorporación de insumos y componentes nacionales en la elaboración de sus productos;

VII.- La medida en que financien sus operaciones con recursos del exterior;

VIII.- La diversificación de las fuentes de inversión y la necesidad de impulsar la integración regional y subregional en el área latinoamericana;

IX.- Su contribución al desenvolvimiento de las zonas o regiones de menor desarrollo económico relativo;

X.- No ocupar posiciones monopolísticas en el mercado nacional;

XI.- La estructura de capital de la rama de actividad económica de que se trate;

XII.- El aporte tecnológico y su distribución a

la investigación y desarrollo de la tecnología en el país;

XIII.- Sus efectos sobre el nivel de precios y la calidad de la producción;

XIV.- Preservar los valores sociales y culturales del país;

XV.- La importancia de la actividad de que se trate dentro de la economía nacional;

XVI.- La identificación del inversionista extranjero con los intereses del país y su vinculación con centros de decisión económica del exterior; y

XVII.- En general, la medida en que coadyuve al logro de los objetivos y se apege a la política de desarrollo nacional".

"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 le señale la Comisión".

"Artículo 15.- Las solicitudes para obtener las autorizaciones a que esta ley se refiere, se tramitarán por conducto del Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Las resoluciones que dicte la Comisión se turnarán a las Secretarías y Departamentos de Estado que corresponda, quienes emitirán las autorizaciones que procedan con apego a las resoluciones citadas".

"Artículo 16.- Las Secretarías y Departamentos de Estado, dentro de su esfera de competencia, resolverán los casos concretos conforme a los criterios generales que establezca la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y las disposiciones de esta ley".

"Artículo 17.- Deberá 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 de permisos se ajustará a las disposiciones legales vigentes y a las resoluciones que dicte la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras".

Uno de los factores principales de la regulación sobre inversión extranjera, en la ley, está constituida por la CNIE y por las muy amplias facultades que le concede la propia LIE.

Para tratar de explicar que a la Comisión le correspondía un campo tan extenso en funciones, o sea la facultad discrecional a la vigencia de la LIE, la regulación de la inversión extranjera fundamentalmente consistía en decisiones y resoluciones administrativas desprovistas de fundamento constitucional. Ese régimen impuso la oportunidad para irse adaptando a las cambiantes necesidades económicas, e inclusive a diferentes situaciones de política nacional e internacional.

Pues bien, en la preparación de la LIE, se tuvo en cuenta seguramente, esa experiencia, que se trató de plasmar en una ley, que al mismo tiempo que dictaba normas imperativas y limitativas en una forma general a la inversión de capitales extranjeros, creaba una Comisión intersecretarial a la que se le concedía una discrecionalidad muy grande para resolver casos concretos y cuestiones no previstas.

Es cierto que, en ocasiones, la actividad de la Comisión ha rebasado su carácter administrativo pero también es indudable que, al margen de nuestro orden constitucional, el sistema actual de regulación de la inversión extranjera se efectúa no sólo a través de disposiciones normativas de la ley, sino también de resoluciones que dicta la misma Comisión, y en muchas ocasiones su Secretario Ejecutivo.

El Capítulo III de la LIE, en sus Artículos 11 a 17, regula la materia. El primero de estos indica la

composición de la CNIE; se trata de una Comisión integrada por siete Secretarías de Estado, a la que auxilia un Secretario Ejecutivo según lo dispuesto en el Artículo 11 de la Ley, que al propio tiempo es el Director del RNIE (Artículo 24 de la Ley). Las facultades de la Comisión se enumeran en el Artículo 12 de la LIE, y el Artículo 13 lista los criterios que ella debe tomar en cuenta "para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera y fijar los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se registrará", y a pesar que tales condiciones debieran considerarse limitativas, la propia CNIE las ha ampliado, para comprender actos y operaciones distintas a las que fija la LIE para atribuirse facultades adicionales, o para fijarse criterios no comprendidos en el Artículo 13 de la misma Ley, como son los casos de las resoluciones generales que dicta la misma Comisión.

Dichas resoluciones generales que la LIE permite a la Comisión dictar (Artículo 16) y aún especiales (Artículo 12, fracción II). A unas y otras se refiere el Reglamento del RNIE en el Artículo 53 (12), y en los Artículos 42 y 45 (13) que hablan, aquél de la autorización general que pueda conceder la CNIE y éste de autorizaciones específicas del propio órgano.

Por lo que se refiere a la constitución y la am-

(12) En cuanto a las Resoluciones Generales, estas están clasificadas en el Artículo 53 del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

(13) Los Artículos 42 y 45 del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, establecen la obligación de registrar las acciones adquiridas fuera de la República, así como el pago de los dividendos correspondientes a las acciones adquiridas en el extranjero.

pliación de sociedades, dicha Comisión tiene la facultad de negar según los Artículos 12 y 13 de la Ley en cuanto se refiere a los intereses de la Nación. A la inversa, también la Comisión puede ampliar los porcentajes de inversión extranjera según los Artículo 5 párrafo III y 12 fracción III y IV de la Ley.

"Artículo 18.- En los términos de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su ley orgánica, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que autorice en cada caso la conveniencia de conceder a las instituciones de crédito permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras o en la zona de cincuenta kilómetros a lo largo de las playas del país, siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre ellos pudiendo emitir para estos fines certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables".

"Artículo 19.- La Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá sobre la constitución de los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior, considerando los aspectos económicos y sociales que implique la realización de estas operaciones. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras fijará los criterios y procedimientos conforme a los cuales se resolverán estas solicitudes".

"Artículo 20.- La duración de los fideicomisos a que este capítulo se refiere, en ningún caso excederá de treinta años. La institución fiduciaria conservará siempre la propiedad de los inmuebles; tendrá la facultad de

arrendarlos por plazos no superiores a diez años, y a la extinción del fideicomiso podrá transmitir la propiedad a personas legalmente capacitadas para adquirirla.

El Gobierno Federal se reserva la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de los fines del fideicomiso".

"Artículo 21.- Los certificados de participación inmobiliaria que se emitan con base en el fideicomiso, tendrán las siguientes características:

a) Representarán para el beneficiario exclusivamente los derechos consignados en los incisos a) y c) del Artículo 228-A y en el Artículo 228-E de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sin que les otorguen derecho a ninguna parte alícuota en los derechos de propiedad sobre los inmuebles fideicomitados.

b) Deberán ser nominativos y no amortizables, y

c) Constituirán el derecho de aprovechamiento del inmueble y a los productos líquidos que de dicho inmueble obtenga el fiduciario, en los términos del acto de emisión, así como el derecho al producto neto que resulte de la venta que haga la institución fiduciaria a la persona legalmente capacitada para adquirir el inmueble fideicomitado".

"Artículo 22.- En los términos del presente capítulo no se requerirá permiso de la Secretaría de Gobernación para la adquisición por extranjeros de los derechos derivados del fideicomiso.

La regulación del fideicomiso (14) implica que se conceda a inversionistas extranjeros derechos reservados a mexicanos, o bien, se les otorga la administración del patrimonio fideicomitado, rebasándose aquellas restricciones legales".

La reglamentación del fideicomiso está contenida en los Artículos 18 a 22, siendo éstos muy limitados, ya que sólo se refieren a inmuebles y derechos reales sobre éstos, situados en las zonas prohibidas. El Artículo 23 fracción III del ordenamiento que se analiza, amplía notablemente la aplicación de la LIE al ordenar la inscripción de todos los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por la Ley.

Asimismo, el Reglamento del RNIE en sus Artículos 22 a 24 ordena la inscripción de los fideicomisos.

Los fideicomisos a que se refiere dichos ordenamientos plantean el supuesto de una inversión extranjera que no está comprendida en el Artículo 2 de la Ley, en cuanto que se trata de una persona moral mexicana como es el fideicomiso, en la que además, los inversionistas extranjeros no tienen mayoría del capital social, ya que están limitados por el Artículo 5 párrafo II, o sea, por el 49% del capital social y por el 8 primer párrafo, o sea, por el 25%.

(14) Fideicomiso: "Contrato mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria, par que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señala en el Contrato respectivo". Véase Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, p. 208, UNAM.

Ahora bien, un inversionista extranjero sí puede controlar o manejar el patrimonio objeto del fideicomiso, ya sea que como fideicomitente al transmitir los bienes o derechos a la fiduciaria se reserve la facultad de administración, o que como fideicomisario se le atribuya el control. En cualquiera de éstos casos se daría el fenómeno del control a que se refiere la LIE.

Pretender que el sistema de regulación de la inversión extranjera no fuera materia de aplicación al fideicomiso y a los bienes y derechos que constituye su objeto, significaría evadir el sistema de regulación y control, ya que a través de dicho negocio se podrían realizar todas las operaciones reguladas por la Ley.

El Artículo 18 de la Ley se refiere sólo al dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la zona prohibida y siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios (que podrán ser sujetos de inversión extranjera), sin constituir derechos reales sobre ellos, pudiendo emitir certificados de participación inmobiliaria, nominativos y no amortizables.

El Artículo 19 es también limitativo en cuanto se refiere a los fideicomisos que se mencionan en el párrafo anterior.

Asimismo, el Artículo 23 fracción III, exige la inscripción en el RNIE de los fideicomisos en que participan extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por esta ley, comprendiendo a todas esas negociaciones en las que se dé la participación de extranjeros y

que el objeto o finalidad del negocio comprenda una inversión extranjera.

Por lo tanto, a través de un fideicomiso un inversionista extranjero, no puede adquirir una negociación, ni acción o participación social en exceso de los límites del 49% y 25%.

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

I.- Las personas físicas o morales extranjeras que realicen inversiones reguladas por esta ley;

II.- Las sociedades mexicanas en cuyo capital participen las personas a que se refiere el Artículo 2 de esta ley;

III.- Los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por esta ley;

IV. Los títulos representativos del capital que sean propiedad del extranjeros o estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisiones, y

V.- Las resoluciones que dicte la Comisión.

El reglamento determinará la organización del Registro y establecerá la forma y términos en que deberá proporcionarse la información".

"Artículo 24.- El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras dependerá de la Secretaría de Industria y Comercio y estará bajo la dirección del Secretario Ejecutivo de la Comisión".

El control de las inversiones extranjeras se realiza mediante su inscripción en el RNIE. La ley, en su Artículo 23, crea dicho organismo y establece las personas, negocios, documentos y actos que deben registrarse.

El Reglamento del RNIE en acatamiento al último párrafo del Artículo 23 de la ley, regula el régimen registral sobre las inversiones extranjeras.

Por otra parte, el Artículo 53 (15) del Reglamento del RNIE, determina que dicho Registro no es público, sino privado, y por lo mismo toda la documentación presentada será confidencial, salvo todas aquellas resoluciones generales que sean dictadas por la CNIE, y aquellas resoluciones específicas que acuerde dicha Comisión, serán consultadas libremente.

Asimismo, el Artículo 58 (16) de dicho Reglamento, permite que contra las resoluciones que denieguen, rectifiquen o cancelen una inscripción proceda la acción de reconsideración, así como la acción de impugnación, tendiente a la rectificación solicitada por quien acredite tener interés legítimo.

"Artículo 25.- Los títulos representativos del capital de las empresas serán nominativos en los siguientes casos:

(15) Vid supra cita 12.

(16) Artículo 58 del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.- "Contra la resolución que deniegue, rectifique o cancele una inscripción, podrán los interesados pedir por escrito al Director que la reconsidere, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de la misma".

en la proporción y modalidades establecidas por leyes o disposiciones reglamentarias específicas o por resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras;

II.- Cuando sean propiedad de las personas, empresas o unidades a que se refiere el Artículo 2 de esta ley.

Los títulos al portador no podrán ser adquiridos por extranjeros sin aprobación previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y, en este caso, se convertirán en nominativos. Este requisito y las sanciones previstas por el Artículo 28 se transcribirán en los propios títulos".

"Artículo 26.- La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá consultar la opinión de las instituciones públicas y de las organizaciones privadas de empresarios, trabajadores, campesinos, profesionales, técnicos o demás sectores que juzgue conveniente para el mejor ejercicio de sus atribuciones.

Las dependencias del Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, deberán proporcionar a la Comisión la información que les solicite para el mejor cumplimiento de sus funciones".

"Artículo 27.- Las sociedades que estando obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban, no pagarán dividendos. Tampoco pagarán los dividendos correspondientes a aquellos títulos que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras no se inscriban.

I.- En la proporción y modalidades establecidas por leyes o disposiciones reglamentarias específicas o por resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras;

II.- Cuando sean propiedad de las personas, empresas o unidades a que se refiere el Artículo 2 de esta ley.

Los títulos al portador no podrán ser adquiridos por extranjeros sin aprobación previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y, en este caso, se convertirán en nominativos. Este requisito y las sanciones previstas por el Artículo 28 se transcribirán en los propios títulos".

"Artículo 26.- La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá consultar la opinión de las instituciones públicas y de las organizaciones privadas de empresarios, trabajadores, campesinos, profesionales, técnicos o demás sectores que juzgue conveniente para el mejor ejercicio de sus atribuciones.

1

Las dependencias del Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, deberán proporcionar a la Comisión la información que les solicite para el mejor cumplimiento de sus funciones".

"Artículo 27.- Las sociedades que estando obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban, no pagarán dividendos. Tampoco pagarán los dividendos correspondientes a aquellos títulos que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras no se inscriban.

Las sociedades que debiendo inscribirse no cumplan con esta obligación, se registrarán de oficio o a petición de cualquiera de sus socios".

"Artículo 28.- Serán nulos, y en consecuencia no podrán hacerse valer ante ninguna autoridad, los actos que se efectúen en contravención a las disposiciones de esta ley y los que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban. Además se sancionará al infractor con multa hasta por el importe de la operación, en su caso, que impondrá la Secretaría o el Departamento de Estado correspondiente. Las infracciones no cuantificables se sancionarán con una multa de \$100,000.00".

"Artículo 29.- Los administradores, directores y gerentes generales, comisarios y miembros de los órganos de vigilancia de las empresas, serán solidariamente responsables en lo concerniente a sus funciones, de la observancia de las obligaciones que establece esta ley. Su incumplimiento será sancionado con multa hasta por \$100,000.00. Las sanciones serán impuestas por la Secretaría de Industria y Comercio, previa audiencia del interesado".

"Artículo 30.- Los notarios y corredores insertarán en los documentos en que intervengan las autorizaciones que deban expedirse en los términos de esta ley. Cuando autoricen documentos en los que no consten tales autorizaciones, perderán la patente respectiva.

Los encargados de los Registros Públicos no inscribirán los documentos arriba mencionados, cuando no conste en ellos la autorización correspondiente. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la pérdida del cargo".

"Artículo 31.- Se sancionará con prisión hasta de nueve años y multa hasta de cincuenta mil pesos, a quien simule cualquier acto que permita el goce o la disposición de hecho, por parte de las personas, empresas o unidades económicas a que se refiere el Artículo 2 de esta ley, de bienes o derechos reservados a los mexicanos, o cuya adquisición estuviere sujeta a requisitos o autorizaciones que no se hubieren cumplido u obtenido, en su caso".

Los Artículos 8, último párrafo, y 27 al 31 de la ley, establecen las sanciones que se aplican para los casos de violación de sus disposiciones y preceptos.

Dichas disposiciones son totalmente distintas y su aplicación corresponde a supuestos diferentes, o sea, las impuestas en los Artículos 8, último párrafo y 28, aunque ambas establecen una nulidad, la primera, se refiere a la institución jurídica de invalidez por vicios del acto mismo, reglamentado en los Artículos 2554 y siguientes del Código Civil, y en el presente caso sería una nulidad relativa, mismas que se ocupa el Artículo 8, último párrafo.

En cambio, el Artículo 28, se refiere a todas las ineficacias que serán aplicadas a todos los actos reglamentados en la LIE, incluyendo el mismo Artículo 8.

Por otra parte, no se entendería como nulidad los del Artículo 28, ya que la invalidez e ineficacia de los actos relativos, sólo se aplica frente a las autoridades, y éstas no son partes, es decir, la sanción ni afecta ni a la ausencia, ni a la naturaleza del acto jurídico, sino únicamente a su aplicación externa frente a terceros.

Resultaría cuestionable si el inversionista extranjero o mexicano que viole algún precepto de la ley, le

corresponderá el derecho de reclamar en juicio a su contraparte.

El Artículo 27 no se refiere a negocios jurídicos o instituciones distintas a los socios, ya que únicamente se refiere a reparto de utilidades que le corresponda a los socios por lo que únicamente viene afectando a los titulares de las acciones.

Por otra parte, serán nulos y en consecuencia no podrán hacerse valer ante ninguna autoridad, los actos que debiendo inscribirse en el RNIE, no se inscriban.

La personalidad misma de los extranjeros, ya se traten de personas físicas o morales, no estarán sujetas a éste régimen de nulidad, ya que su existencia no puede desconocerse o anularse. Las personas morales estarán sujetas al régimen que les es propio, tanto si son civiles (Artículo 25 fracción III, 2690 a 2692 del Código Civil), como si son mercantiles (Artículos 2, 3 y 7 de la Ley de Sociedades Mercantiles), adquiriendo personalidad al inscribirse en el Registro de Comercio, o al extranjero frente a terceros.

De lo anterior, se desprende que las personas físicas o morales, en si no pueden ser sujetos de nulidad, sino los actos que realicen.

En cambio, ciertos actos ejecutados por las sociedades con socios extranjeros o ejecutados por éstos, si quedan sujetos a la acción de nulidad, si no son inscritos, como son entre otros:

- 1) Artículo 12 primero y segundo párrafos del

Reglamento del RNIE, relacionado a la facultad del manejo de la sociedad.

2) Artículo 17 y 18 fracción VI de dicho Reglamento, con relación a la suscripción y adquisición por extranjeros de acciones o partes sociales de sociedades.

3) Artículo 23 fracción IV de la LIE y fracción VII de su Reglamento, en cuanto a la adquisición por extranjeros de privilegios o preferencias sobre acciones o partes sociales.

4) Artículo 23 fracción III de la ley, en cuanto a ciertos actos o negocios a virtud del cual un extranjero participa o adquiere derechos en un fideicomiso.

5) La suscripción o adquisición por extranjeros de los certificados de participación a que se refiere el Artículo 21 de la ley, así como los Artículos 23 fracción V y 24 del Reglamento.

6) La adquisición por extranjeros del derecho de utilizar o aprovechar ciertos bienes fideicomitidos a que se refiere el Artículo 23 fracción V y 24 del Reglamento.

Ahora bien, la nulidad a que se refiere el Artículo 28 de la ley, en cuanto a los actos que debiendo inscribirse en el Registro no lo hicieron, solo consiste en que no pueden hacer valer ante ninguna autoridad, o sea que se priva al inversionista extranjero del derecho de acción (judicial o administrativa) para demandar de terceros con quien hubiere contratado el cumplimiento o la ejecución de los actos no inscritos.

Por otra parte, la solidaridad a que se refiere el Artículo 29 de la ley, sólo se determina a la responsabilidad entre administradores, gerentes y comisarios que se relacionen a acciones u omisiones que consistan o impliquen infracciones a la LIE, pero que no comprenda a los socios extranjeros que por ejemplo, al no estar registrados reciben indebidamente un dividendo y que a virtud de la nulidad de dicho acto estarían obligados a reembolsar a la sociedad, la cantidad repartida. Otro ejemplo de lo anterior sería la responsabilidad de los administradores y comisarios (por lo mismo que para la ley todos son responsables), que sin su consentimiento el director o el gerente haya enajenado a favor de inversionista extranjero, bienes del activo fijo en exceso del 49% de la empresa, y los casos del gerente y director que actúen como representantes generales de la empresa con amplias facultades de administración y dominio, y que, en cualquiera de dichos supuestos abren por cuenta de socios o empresas extranjeros, pero a nombre propio (Artículo 283, 284 y 314 del Código de Comercio y 2561 del Código Civil). En este último como habría una relación oculta que permitiría la aplicación del delito previsto en el Artículo 31 de la ley, e inclusive cuando a virtud de dicho acto simulado, la facultad de determinar el manejo de la sociedad estaría en manos de extranjeros.

Asimismo, la sanción de dicho Artículo 29, se limita únicamente al pago de la multa de \$100,000.00 y no al pago de daños y perjuicios que pudiera ocasionar a los socios o al inversionista mismo.

Para poder determinar el alcance del delito tipificado en el Artículo 31 de la ley, se deben determinar dos situaciones importantes: la primera, que el autor del delito debe realizar una conducta simulada, es decir, una

declaración falsa de su actuación, que permita la realización del ilícito penal, y segundo, que a virtud de tal proceder conceda un beneficio indebido al inversionista extranjero.

Podríamos decir que no basta que se de una declaración falsa o irreal, ni que se oculte una determinada relación, para que se constituya la figura delictiva. No basta que un mexicano sea representante indirecto o prestanombre, sino que también se requiere, además que al actuar así, permita que por quien obra, adquiera o goce de bienes o derechos, que la ley le prohíbe adquirir o disfrutar.

Por otra parte, de hecho, los extranjeros pueden gozar y disponer de tales beneficios, como beneficiario, en los fideicomisos regulados por los Artículos 18 a 22 de la LIE.

La aplicación de la pena por lo que se refiere al prestanombre, será más fácil, no solo por ser nacional, sino porque en la generalidad de los casos, su acción delictiva se realiza en el país; tan sólo bastaría la prueba de la simulación, que siempre será difícil y el goce o disposición de un derecho reservado a mexicanos.

De tal manera, que aunque la imposibilidad de el proceso, así como de la pena tanto del autor como la de su cómplice, el acto simulado realizado por ellos sería nulo, tanto en los términos del Artículo 28 de la LIE, como de los Artículos 2182, 2183, 2225 y 2226 del Código Civil y los administradores, gerentes y comisarios incurrirán en la responsabilidad del Artículo 29.

CAPITULO III

DESGLOSE CRITICO DE LAS DIVERSAS RESOLUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

Para poder determinar la discrecionalidad del Estado en materia de inversión extranjera, analizaremos brevemente a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), así como a sus Resoluciones Generales que para el efecto de sus funciones ha determinado.

La CNIE surgió desde 1973, con el nacimiento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE) (17), cuya función principal es la de resolver las solicitudes que le sean presentadas en materia de inversión extranjera.

La CNIE estará integrada, según el Artículo 11 de la LIE, por los titulares de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Programación y Presupuesto, quienes podrán ser suplidos por los Subsecretarios que cada uno de ellos designe, asimismo, la CNIE será auxiliada por un Secretario Ejecutivo. (18)

(17) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de marzo de 1973.

(18) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 73 fracción XXIX.

Por lo que respecta a las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones fiduciarias, fideicomisos y la Comisión Nacional de Valores, utilizan a la CNIE como un órgano de consulta.

La CNIE, como se ha mencionado, se funda en la LIE, la cual le otorga las siguientes facultades:

a) Artículo 5.- La CNIE podrá resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje... y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá...". (19)

b) Artículo 8.- Cuando sea conveniente para los intereses de la Nación, la CNIE decidirá sobre la adquisición de más del 25% del capital social o más del 49% de los activos fijos de una empresa, o bien sobre la inversión extranjera que tenga por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de una empresa. (20)

c) Las atribuciones que se le conceden a la CNIE en el Artículo 12, así como los criterios y caracteres que se le marcan para determinar la conveniencia de la admisión de la inversión extranjera determinada en el Artículo 13. (21)

Con las facultades antes señaladas, la CNIE es el

(19) Vid supra art.- 5, p. 22.

(20) Vid supra art.- 8, p. 26.

(21) Vid supra art. 13, p. 35.

principal órgano encargado de controlar la inversión extranjera en el interior de la República.

Por otra parte, el encargado de auxiliar, manejar y dirigir a la CNIE, así como seleccionar a su personal es el Secretario Ejecutivo, quien será nombrado por el Presidente de la República.

La Comisión sesionará por lo menos una vez al mes (según el Artículo 11 de la LIE) (22), para resolver los asuntos que le sean presentados, y todas las resoluciones que se lleven a cabo deberán ser inscritas ante el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, sección quinta, (según lo dispuesto en el Artículo 23 de la LIE).

Por otra parte, será necesario recordar que la delegación de facultades que se le otorga a la CNIE como más adelante se verá, así como sus actividades de carácter legislativo, reglamentario y hasta cierto punto jurisdiccional, provienen con anterioridad a la publicación de la ley en el Diario Oficial, ya que anteriormente eran decisiones y resoluciones administrativas carentes totalmente de fundamento constitucional; dicho régimen que existía fué el que dió pauta a la creación de una Ley de Inversión Extranjera como la nuestra, de gran flexibilidad y adaptable a los cambios necesarios económicos y políticos.

Dichos antecedentes, al ser tomados en cuenta en la LIE, y como se ha mencionado regulan normas imperativas y limitativas a la inversión extranjera, concediéndole también una discrecionalidad muy amplia a la CNIE.

(22) Aunque de hecho ha dejado de cumplir ya que la CNIE se reúne sin periodicidad alguna.

La actividad de la CNIE rebasa por lo mismo, su actividad administrativa, e incluso el sistema actual de la inversión extranjera va encaminada al margen del orden constitucional, ejecutándose no solo a base de disposiciones normativas de la ley, sino a base de resoluciones que dicta la CNIE y en ocasiones el propio Secretario Ejecutivo.

Las facultades y criterios de la CNIE, en los Artículos 12 y 13 que deberán considerarse limitativos, la propia Comisión los ha ampliado para comprender a todos aquellos actos y operaciones distintas a la que fija la LIE, para atribuirse facultades adicionales, como lo serían los casos del fideicomiso como vehículo de la inversión extranjera, así como la Resolución General (RG) número 6, o para fijar los criterios no comprendidos en el Artículo 13, por ejemplo el desarrollo del mercado de valores en la RG número 7.

Por otra parte, la LIE le permite a la CNIE resolver sobre casos extraordinarios, como lo sería las "... condiciones y porcentajes conforme a los cuales se recibirá la inversión extranjera..." (Artículo 12 fracción II de la LIE), así como el establecer ciertos criterios generales para resolver los casos concretos (Artículo 16 de la LIE), y unas y otras se refieren expresamente al Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE), en los Artículos 42 y 43, y en el Artículo 53 que hablan, aquel de autorizaciones específicas del propio órgano y éstas de la autorización genérica que pueda conceder la Comisión.

Como consecuencia de las atribuciones que se le otorgan a la CNIE, y de su propia discrecionalidad, ésta ha emitido y reagrupado 13 RG, aprobadas por la misma CNIE en

su sesión del 25 de junio de 1984 (23); dichas RG son las siguientes:

1.- "Criterio para resolver solicitudes dirigidas a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y a su Secretario Ejecutivo".

2.- "Inversión extranjera en empresas maquiladoras".

3.- "Participación extranjera en la administración de las empresas".

4.- "Criterio para la aplicación del Artículo 8 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera".

5.- "Inversión extranjera en el capital de las empresas".

6.- "Autorización de fideicomisos".

7.- "Adquisición de acciones al portador en bolsa de valores".

8.- "Autorización e inscripción de acciones que se cotizan en bolsa de valores mexicana".

9.- "Ampliación de la inversión extranjera".

10.- "Clausura de nuevos establecimientos".

(23) Publicadas en el Diario Oficial de fecha 30 de agosto de 1984.

11.- "Transmisión de acciones o de activos entre inversionistas extranjeros pertenecientes a un mismo grupo de interés".

12.- "Resolución sobre operaciones de venta de bienes raíces publicados en el extranjero".

13.- "Nuevos campos de actividad económica y nuevas líneas de productos".

Dichas resoluciones son utilizadas para fundamentar las solicitudes que le sean presentadas al Secretario Ejecutivo de la Comisión para su resolución. Por otra parte, si dicha solicitud merece una especial atención debido a sus características particulares, será resuelta directamente por la CNIE, que en sesión la resolverá en definitiva.

Por otra parte, la CNIE autoriza la participación mayoritaria extranjera, dependiendo fundamentalmente de su repercusión directa a la economía nacional. Dicha autorización que se solicita tanto a la CNIE, así como al propio Secretario Ejecutivo, además de resolver en base a las mencionadas resoluciones generales, se fundan para su aprobación principalmente en:

1.- Que la inversión se dirija a áreas no cubiertas por inversionistas nacionales.

2.- Que tenga por objeto establecerse en zonas de descentralización industrial.

3.- La creación de fuentes de trabajo.

4.- En general, que la solicitud se funde en base

a los criterios y características establecidas en el Artículo 13 de la LIE.

Por otro lado, las empresas constituidas con anterioridad a la LIE, y de acuerdo al precepto constitucional de la no retroactividad de la ley, conservarán su estructura de capital social sin importar que sean controladas por inversionistas extranjeros o incluso que sean 100% extranjeras; sin embargo, cualquier cambio que realicen se deberá efectuar conforme a la LIE.

Una vez determinado de una manera general la integración de la CNIE, así como su funcionamiento, pasaremos a analizar las resoluciones generales de la propia Comisión (publicadas el 30 de agosto de 1984), mismas que entre otras cosas fueron establecidas de acuerdo con las propiedades de la política económica establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en los Planes Sectoriales y en los Lineamientos sobre Inversiones Extranjeras, que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 1984, a fin de que tenga una orientación "selectiva" de la inversión extranjera hacia los sectores y ramas donde resulte conveniente su participación.

Por otra parte, será importante clasificar las RG para resaltar su naturaleza normativa, reglamentaria o interpretativa, que para tal efecto mencionaremos las de Barrera Graf. (24)

"Unas tienen carácter y contenido de la ley en cuanto que sus disposiciones son abstractas, genéricas,

(24) Barrera Graf, Jorge. La regulación jurídica de la inversión extranjera en México. México. UNAM. 1981.

indeterminadas, se trata de resoluciones generales normativas".

El contenido y carácter de otras son de disposiciones reglamentarias de la LIE e incluso del RNIE, que por lo tanto tienen como finalidad aplicar y proveer a la exacta observancia de la ley (Artículo 8 fracción I de la Constitución); éstas son las resoluciones generales reglamentarias.

Otras pueden considerarse como resoluciones generales interpretativas de disposiciones de la ley o del Reglamento del RNIE.

Dichas RG son las siguientes:

RESOLUCION GENERAL NUMERO 1

Criterios Para Resolver Solicitudes Dirigidas a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y a su Secretario Ejecutivo.

En su primer punto al indicar que "Las solicitudes dirigidas a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, se tramitarán por conducto del Secretario Ejecutivo de esta, quien las someterá a resolución a aquellas dentro de un plazo de treinta días hábiles a partir de la fecha en que se integre el expediente respectivo".

El plazo que se determina en este punto de treinta días hábiles para resolver sobre las solicitudes planteadas ante el Secretario Ejecutivo de la CNIE, en mi opinión es irreal e incluso se le otorga hasta cierto punto la facultad discrecional para dejar correr dicho término, toda vez que éste, hasta que integre el expediente respectivo

pasará a resolver sobre el mismo, por lo que dicho plazo podrá ser mayor al que determina.

En el mismo sentido, los puntos dos y tres al referirse a "Las Resoluciones que dicte la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, serán comunicadas a los solicitantes por el Secretario Ejecutivo, sin perjuicio de los actos de autoridad que procedan por parte de la Secretaría o del Departamento de Estado que corresponda". "Las autorizaciones que emita el Secretario Ejecutivo con base en las facultades que al efecto le confiere la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, a través de sus Resoluciones Generales, deberán otorgarse en un plazo que no exceda de treinta días hábiles contados a partir de la fecha en que se integre el expediente".

Como se mencionó anteriormente, tanto el comunicado a los solicitantes (punto 2) como el plazo de treinta días hábiles (punto 3), dependerán de la integración del expediente, por lo que si se pretendía establecer un término a fin de que los asuntos se resolvieran de una manera más rápida y eficiente, al establecerse que dicho término se iniciará con la fecha en que se integre el expediente, dichas autorizaciones dependerán del criterio del Secretario Ejecutivo para que él mismo resuelva.

Por otra parte, y como se verá más adelante (Capítulo IV), es muy discutible el hecho de que el Secretario Ejecutivo en base a las facultades que al efecto le confiere la CNIE emita sus resoluciones, toda vez que él mismo no tiene las facultades necesarias para juzgar las solicitudes planteadas basándose en sus propias resoluciones generales, ya que son propias de un organismo administrativo. En el segundo párrafo del punto número tres, al establecerse que "cuando a juicio del Secretario Ejecutivo, la solicitud

correspondiente se elevará a la consideración de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para su resolución". Así como en el punto número cuatro en el que se establece que "se faculta al Secretario Ejecutivo para que al emitir autorizaciones que le corresponden relativas a los casos específicos, con base en las Resoluciones Generales, condicione tales autorizaciones al cumplimiento de los criterios señalados en el Artículo 13 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, debiendo considerar para ello la situación de la economía del país y la del solicitante".

En dichos puntos, además de poder juzgar, se le otorga al Secretario Ejecutivo la facultad discrecional de poder condicionar a su juicio las solicitudes que le sean planteadas.

RESOLUCION GENERAL NUMERO 2

Inversión Extranjera en Empresas Maquiladoras.

Dicha RG establece que las industrias maquiladoras podrán constituirse con un 100% de capital extranjero e incluso podrán, sin la previa resolución de la CNIE, - transmitir acciones entre inversionistas extranjeros, adquirir por parte de inversionistas extranjeros acciones o partes sociales de inversionistas mexicanos, para la apertura y relocalización de nuevos establecimientos, así como la fabricación de nuevas líneas de productos.

Asimismo, no será aplicable dicha RG en toda aquella industria textil que pueda afectar las cuotas de exportación establecidas.

Esta Resolución General es de alcance general, ya

que su aplicación es en toda la República; asimismo, tiene características normativas ya que primero modifica a la ley en el sentido de que en la propia LIE no se establece norma específica dirigida a las empresas maquiladoras, por lo que la presente RG suple en su totalidad a la propia ley.

RESOLUCION GENERAL NUMERO 3

Participación Extranjera en la Administración de las Empresas.

Con relación al punto número 1 que establece:

"El nombramiento, reelección o sustitución de miembros de nacionalidad extranjera de un Consejo de Administración, no requiere resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, siempre que se cumpla con lo dispuesto por el penúltimo párrafo del Artículo 5 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, y por los Artículos 18 y 20 del Reglamento".

Por lo que respecta a éste punto, en mi opinión se refiere a una Resolución General interpretativa, toda vez que la misma reitera lo establecido en el Artículo 8 segundo párrafo de la LIE.

Tratándose de extranjeros, sólo puede participar en el órgano de administración de una sociedad si en ella el inversionista extranjero no obtiene la facultad de determinar el manejo de la sociedad, o sea que con ésta última limitación, el extranjero estará en libertad de integrar el consejo de administración de la sociedad, siempre y cuando siga los lineamientos del penúltimo párrafo del Artículo 5 de la LIE.

Por otra parte, en el punto número 2 de dicha RG, al establecer "La intervención en la administración o manejo de empresas mexicanas por extranjeros que posean la calidad de inmigrados, no requerirán de la previa resolución de la Comisión. No habrá equiparación a nacionales de los inmigrados residentes en el país, cuando por razones de sus actividades se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior...".

Dicho punto, al igual que el anterior, en mi opinión es reiterativo, ya que establece lo mismo que el Artículo 6 de la LIE, y no se dice nada que no esté previsto en dicho precepto.

Al parecer, en este punto, se obedece al hecho de considerar que conforme al Artículo 6 sólo se equipará al nacional la inversión que los inmigrados efectúen "en el capital de las empresas", es decir, sólo una de las formas de inversión extranjera, por lo que en mi opinión respecta, esta resulta reiterativa de la ley.

Por otra parte, al realizarse cualquier actividad señalada en los puntos anteriores y que se encuadren a la propia LIE, no será necesario solicitar en base a dicha RG, la previa autorización del Secretario Ejecutivo, sino en todo caso dar el aviso respectivo dentro de los 30 días siguientes al en que se realice dicho cambio ante el RNIE, según lo dispuesto por el Artículo 20 del Reglamento del RNIE.

Con relación al punto tres en el cual se establece: "Los actos por medio de los cuales la administración de la empresa recaiga en inversionistas extranjeros o por los que la inversión extranjera tenga por cualquier título la facultad de determinar el manejo de la empresa, se reque-

rirá invariablemente las resoluciones respectivas de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras".

La facultad que se otorga la propia CNIE de resolver sobre dicha inversión extranjera estará afectada en el sentido de que la misma se regula sus propios criterios invadiendo el campo que le es propio del poder legislativo, como se verá más adelante.

RESOLUCION GENERAL NUMERO 4

Criterio Para la Aplicación del Artículo 8 de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Dicha RG, al tomar como base "la disposición contenida en el primer párrafo del Artículo 8 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, ha sido motivo de dudas y de consultas, ...acerca de qué adquisiciones debe computarse para decidir que la inversión extranjera participa, como consecuencia de un acto que pretenda realizarse durante la vigencia de la ley, en más del 25% del capital de una empresa..." así como resolver en el sentido de que "Requiere la resolución y la autorización previstas por el Artículo 8 toda adquisición, sea o no extranjero el enajenante, que pretenda realizar 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...".

Como se puede observar, dicha RG al ser comparada con el Artículo 8, es una resolución de carácter interpretativa, ya que en mi opinión no modifica ni adiciona a la LIE

en el mencionado artículo, pero en cambio sí modifica la función propia de la CNIE, que es de carácter administrativo, atribuyéndose además un carácter propio del poder legislativo, ya que se apropia en base a la misma RG la facultad discrecional de decidir sobre las solicitudes de adquisición de más del 25% del capital extranjero, e incluso se faculta a sí misma el poder de decisión sobre dichas solicitudes. Por lo anterior, dicha resolución es reiterativa de la LIE.

Por lo que se menciona que la Comisión de hecho, sin más trámite que su simple expedición y sin sujetarse a los requisitos y procedimiento que prevee la Constitución para la creación de nuevos supuestos normativos, establece que además de estar sujeto a autorización, la inversión extranjera que se efectúe en el capital de las empresas, también quedará sujeto a las disposiciones de la ley la que se efectúe en dicho capital, si sumada a la que ya detenta a través de otras sociedades en las que también participe, exceda del 25% del capital social.

Por lo que con el sólo hecho de la participación de un inversionista extranjero con una sociedad que efectúe operaciones de control y tenencia de acciones de otras sociedades, aún cuando por la adquisición la inversión extranjera no obtenga el control de la sociedad. Pero el monto por el cual se manifiesta dicho punto sería para impedir la piramidación, basándose en los aspectos económicos primordialmente, haciendo a un lado el principio de legalidad.

Consecuentemente, la expedición de la adición a la RG número 4, basándose la Comisión en los puntos antes mencionados, deberá considerarse inconstitucional por haberse dictado sin la formalidad y requisitos previstos en los Artículos 71, 72, 49 y 16 de la Constitución, que señalan a

la autoridad competente para la formulación de supuestos de regulación que sean distintos a los consignados en la ley, así como la formalidad y trámite correspondiente.

RESOLUCION GENERAL NUMERO 5

Inversión Extranjera en el Capital de las Empresas.

En el punto, uno de esta Resolución General se manifiesta que "Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo final del Artículo 5 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se autoriza todo aumento en el capital social de las empresas, siempre que como mínimo, en el capital social resulte del aumento, se mantenga la proporción en el capital mexicano y el extranjero que existía antes de ser acordado el incremento de capital social por la sociedad emisora".

Dicho punto, en mi opinión debe considerarse inconstitucional por exceder el alcance de la ley, ya que en primer lugar establece que la inversión extranjera podrá participar en la proporción que ya tenía, eliminando la posibilidad de que el inversionista extranjero aumente su proporción individual, debiendo recabar la resolución favorable de la CNIE aún cuando con dicho incremento el total de la inversión extranjera no exceda del 25% del capital social, lo que sería un exceso a lo dispuesto por el Artículo 8 de la LIE.

En tal sentido, la naturaleza de los derechos adquiridos por un inversionista conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM), en el que se establece un derecho de preferencia para suscribir aumentos de capital en favor de los socios o accionistas de una sociedad.

De lo anterior se desprende que la CNIE considera que el derecho adquirido por los inversionistas es el porcentaje, ya que precisamente al establecer la autorización de todo aumento en el capital de las empresas ya establecidas, siempre que como mínimo se mantenga la relación existente entre el capital mexicano y el extranjero.

Dicha situación es contraria a lo dispuesto por el Artículo 8 de la LIE, ya que en dicho precepto se autoriza al inversionista extranjero a solicitar una participación mayor del 25% del capital de una sociedad, en razón de considerarse como derecho adquirido; en este caso de la inversión extranjera, el porcentaje de participación que tenía con anterioridad a la vigencia de la ley.

Al autorizar el aumento en lo individual a la proporción que se tenía con anterioridad a la ley, se exigen la autorización y resolución correspondientes si el inversionista desea aumentar su participación en lo individual, aún cuando dicho aumento no represente para la inversión extranjera una participación mayor del 25% del capital social, sumadas las adquisiciones anteriores, lo que sería contradictorio.

Como ya se mencionó, en dicho punto número uno, al indicar la aplicación al derecho de preferencia ya que la LGSM concede a los socios en sociedades con inversión extranjera constituidas con anterioridad a la vigencia de la LIE, así como el establecer la proporción en que debe participar los aumentos de capital, en mi opinión, dicho punto es interpretativo a los artículos mencionados de la LGSM.

Por lo que respecta al punto número 2 de dicha RG número 5, por medio del cual la CNIE faculta a su Secre-

tario Ejecutivo a emitir las resoluciones que correspondan con respecto a los siguientes actos:

a) "La suscripción de la totalidad del aumento de capital social por inversionistas extranjeros, siempre que como mínimo el 75% del capital social anterior al aumento sea propiedad de inversionistas extranjeros...". "El aumento de capital que se trate, deberá llevarse a cabo mediante reinversión de utilidades, aportación de recursos propios del inversionista o capitalización de pasivos".

b) "Transmisión de acciones o partes sociales o activos fijos entre inversionistas extranjeros...".

c) "Adquisición por inversionistas extranjeros de acciones o partes sociales emitidas o representativas de sociedades mexicanas, propiedad de inversionistas mexicanos, siempre que cada adquisición considerada individualmente no exceda del 10% del capital social de la emisora y que, las acciones en cuestión sumadas a todas las anteriores en poder de inversionistas extranjeros, no signifique una participación de la inversión extranjera superior al 40% del capital social de la emisora mexicana de que se trate".

d) "Adquisición por inversionistas extranjeros de acciones o partes sociales emitidas o representativas de sociedades mexicanas, propiedad de inversionistas mexicanos, siempre que la inversión extranjera... participe en un 75% como mínimo...".

En dicho punto, se le otorga facultades al Secretario Ejecutivo para que a juicio de éste y en base a la presente RG, resuelva sobre las solicitudes planteadas, misma función que no es propia de dicha autoridad (como se

verá en el Capítulo IV). Asimismo, dicha RG es reglamentaria de la propia LIE, ya que la misma es de carácter general, abstracta e imperativa y tiene la finalidad de aplicar la LIE facultades que tampoco es propia de un órgano administrativo como lo es la CNIE, sino del titular del Poder Ejecutivo. (25)

Por lo que respecta al inciso a) del punto número 2, al determinarse la forma de llevarse a cabo dicho aumento de capital hasta cierto punto se estaría limitando uno de los fundamentos primordiales de la CNIE que es la no afectación de la economía del país, ya que al establecer la forma de aumento de capital está dejando a un lado a todas aquellas posibilidades de inversión que directa o indirectamente beneficiarían a la economía del país, por lo que considero que se está restringiendo a cada caso en particular la forma del aumento de capital.

En cuanto al inciso b) del punto número 2, en el que mediante la expedición de una simple resolución administrativa la CNIE delega al Secretario Ejecutivo la facultad de resolver sobre la transmisión de acciones o partes sociales o activos fijos entre inversionistas extranjeros que sería, como hemos mencionado, una facultad propia de la CNIE, aunque esto también sería discutido.

Por último, en cuanto al punto número 3 de la RG número 5, en mi opinión es un punto interpretativo de la LIE, ya que se basa en la propia ley para sancionar toda adquisición sin la previa resolución favorable, la cual

(25) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario jurídico mexicano, Tomo VII, Reglamentos, UNAM, 1984. p. 399.

dicha sanción será nula toda vez que proviene de un acto de autoridad que no es el propio del órgano administrativo.

Por otra parte, se debe precisar que ni en esta norma, ni en ninguna otra de la LIE se considera la adquisición de la empresa misma como unidad, y en tratándose de adquisición de activos fijos de una empresa y en la que además, la norma habla sólo del "49% de los activos fijos de una empresa", por lo que si en lugar de éstos el extranjero adquiere activos que no sean fijos, sino circulantes como productos terminados, materias primas, documentos por cobrar, etc., no estaremos en presencia ni de una adquisición ni de una operación reglamentaria.

De lo anterior se desprende que cualquier operación que suponga la adquisición de bienes o derechos de la negociación, esta será válida siempre que en unos y otros no se comprenda activos fijos mayores del 49%, y tampoco se aplicará el otro criterio de inversión extranjera, es decir, la facultad que adquiriera el extranjero de determinar el manejo de la empresa.

RESOLUCION GENERAL NUMERO 6

Autorización de Fideicomisos.

Dicha RG se ha basado para su expedición en los siguientes considerandos "que las disposiciones contenidas en los Artículos 18 a 22 y 23 fracción III de la LIE, así como el 22 del Reglamento del RNIE ha sido motivo de dudas en lo que respecta a fideicomisos que deben inscribirse en dicho Registro y a los que previamente deben someterse a la resolución de esta Comisión", y que para facilitar la regulación de algunos fideicomisos conforme a las normas de la ley y el reglamento citados, se ha considerado conve-

niente expedir las bases para ello.

Por lo que se ha resuelto, las reglas para los fideicomisos en los cuales la inversión extranjera pueda participar, y para aquellos en que se requiera previo permiso para participar. (26)

En primer lugar, se manifiesta el supuesto de un sujeto de inversión extranjera que no está comprendido dentro del Artículo 2 de la LIE, en cuanto que se trata de una persona moral mexicana, como lo es la fiduciaria (27), en la que además los inversionistas extranjeros no tienen mayoría de capital social, ya que si se constituyen como tal, estarían regidas por la limitación del 49% del capital social según lo dispuesto en el Artículo 5 párrafo segundo, y si las sociedades ya estuvieran constituidas, la limitación sería del 25%.

Esta resolución sobre fideicomisos es una ley en sentido material en cuanto a que no se concreta a fijar criterios y procedimientos conforme a los cuales se resolverán las solicitudes sobre constitución de fideicomisos como ordena el Artículo 19 de la LIE, sino que adiciona a esta, como expresamente lo indica el texto de la RG, para establecer un nuevo régimen (legal) estableciendo en su primer

(26) Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, 1979, 4a. edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1979, p. 392.

(27) Fiduciario.- Institución de crédito que tiene concepción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para actuar como tal. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV. Fideicomiso. Instituto de investigaciones jurídicas. UNAM. 1983. p. 209.

punto la inscripción, y en el segundo la celebración de los fideicomisos que se enumeran en el mismo.

Por lo anteriormente expuesto, se afirma que dicha resolución general tiene alcance y contenido de ley, toda vez que crea situaciones jurídicas generales y adicionales.

RESOLUCION GENERAL NUMERO 7

Adquisición de Acciones al Portador en Bolsa de Valores.

La presente RG establece:

1.- "Se autorizará la adquisición de acciones por parte de extranjeros, si la operación se realiza en una bolsa de valores, y las que se pretendan comprar no excedan del 5% del capital social de la sociedad emisora, ni se den los supuestos del primer párrafo del Artículo 8 de la ley".

2.- "La aplicación de este acuerdo se encomienda al Secretario Ejecutivo, quien 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 veinticuatro horas siguientes a la fecha en que se le solicitó".

En mi opinión, dicha RG no tiene aplicación alguna en virtud de las reformas a la LGSM que suprime las acciones al portador. (28)

(28) Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

Por otra parte, la CNIE sin atribución legal alguna, delega algunas facultades de resolución en su Secretario Ejecutivo.

RESOLUCION GENERAL NUMERO 8

Autorización e Inscripción de Acciones que se Cotizan en Bolsa de Valores Mexicanas.

La RG número 8 (29), que establece la autorización e inscripción de acciones que se cotizan en bolsa de valores mexicanas, también constituye una amplia regulación legal de la materia que adiciona las disposiciones de la LIE y aún del Reglamento del RNIE.

En sus considerandos, la presente resolución general, salvo el último que podría caer dentro de lo dispuesto por la fracción VIII del Artículo 13, son ajenas a lo que esta última disposición establece "para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera y fijar los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se regirá la Comisión", y también resultan distintos de las atribuciones que el Artículo 12 confiere a la CNIE.

En el considerando número dos, la Comisión indica que "la presente administración", o sea el gobierno de aquel entonces que no corresponde al actual, "ha adoptado diferentes políticas dirigidas a fortalecer... las bolsas de valores en el proceso de capitalización de ahorros del público inversionista... y a reestructurar el mercado de

(29) Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, 4a. edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1979, p. 394.

valores de renta variable, principalmente a través de la expedición de instrumentos legales como la Ley del Mercado de Valores (30). Pues bien, dicha política no justifica que la CNIE a través de una Resolución General dicte normas de carácter legal como son las de la ley antes indicada, ni intervenga en ese proceso de captación de ahorros lo que, además, no es facultad o atribución de la Comisión, ni está contenida en disposiciones legales o reglamentarias sobre inversión extranjera como indica la fracción VI del Artículo 12 de la LIE (que esta RG como otras, invocan como fundamento).

En los considerandos III y IV se señalan como motivos que fundamentan esta RG que las operaciones de inversión extranjera requieren de mecanismos ágiles para el cumplimiento de las obligaciones que establece la LIE y el Reglamento del RNIE, y que "en cuanto se facilite dicho cumplimiento, el Registro estará en posibilidades de ejercer un control más efectivo sobre este tipo de inversiones". Ahora bien, dichos motivos y finalidades tampoco sirven de fundamento en una resolución administrativa. Quizás sirvan para adicionar nuevas disposiciones legales en la LIE e inclusive en la Ley del Mercado de Valores, siempre y cuando sean propuestas ante el Congreso de la Unión a fin de que se eleve a una disposición legal.

En cambio en los puntos resolutivos, en el número 7 admite que esta RG "complemente el régimen de autorización previsto... por la LIE"; o sea, que expresamente se reconoce que una disposición administrativa adicione a la

(30) Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1975.

ley, lo que además contradice disposiciones tanto de esta ley como lo es el Artículo 8.

En el punto número 9, la Comisión se reservará el derecho de excluir de su aplicación a las "acciones de las emisoras que estime pertinente" y ello se dice, "para evitar que se excedan los porcentajes autorizados por la ley u otros ordenamientos a la inversión extranjera", la aplicación de esta RG en efecto, puede llevar fácilmente a que se exceda el 25% que establece el Artículo 8 de la LIE; para evitar esto, la CNIE deberá excluir la aplicación de la resolución y como esto puede darse respecto a cualquier sociedad mexicana establecida, se deberá excluir siempre o casi siempre la aplicación de esta RG; se trata pues de una facultad discrecional que se confiere a si mismo la CNIE en la que el criterio que se aplicaría sería arbitrario.

RESOLUCION GENERAL NUMERO 9

Ampliación de la Inversión Extranjera.

En la presente RG en su primer punto se determina lo que es para la LIE un nuevo establecimiento como a continuación se indica: "...se considerará "nuevo establecimiento" toda unidad técnica o todo local físicamente independiente, distinto o diferente a los existentes, en el que una empresa pretenda realizar cualquier actividad industrial, comercial o de prestación de servicios". Asimismo, se determina específicamente en base a lo anterior cuales son las unidades técnicas o locales. De igual manera se establece que "el local relativo sea propiedad del inversionista u objeto de un contrato de arrendamiento, de un convenio de adquisición del derecho de uso u otro equivalente. La relocalización implica la apertura de un nuevo establecimiento y el cierre total del establecimiento que se

substituye".

En el punto dos se establece que "no necesitan de resolución previa de la Comisión para llevar a cabo la apertura de los establecimientos que a continuación se mencionan":

a) "Oficinas administrativas en donde se realicen labores exclusivas de la empresa...".

b) "Establecimientos para la capacitación de personal propio de la empresa...".

c) "Establecimientos con fines recreativos de servicio o de prestación de personal...".

d) "Áreas destinadas al estacionamiento de vehículos del personal...".

e) "Oficinas de promoción o ventas de boletos de líneas aéreas extranjeras...".

"En todo caso deberá darse aviso... dentro de los treinta días hábiles siguientes...".

En mi opinión, este segundo punto no tiene razón de existir, ya que se menciona únicamente aquellos nuevos establecimientos que no requieren de la previa autorización de la CNIE que como estos, podría haber otros. Por otra parte, en cuanto al aviso que se debe dar dentro de los treinta días siguientes, es reiterativo a lo dispuesto en el Artículo 20 del Reglamento del RNIE. Siguiendo el mismo lineamiento del punto número 2, se encuentra el punto número seis que establece lo siguiente:

"... no necesitan de la resolución previa de la Comisión para llevar a cabo las relocalizaciones de establecimientos comerciales, administrativos o de prestación de servicios, siempre que se lleve a cabo hacia zonas de igual o menor desarrollo económico y no implique una ampliación en lo que hace a superficie física, número de personal y valor de activos fijos del establecimiento que se relocalice".

"En todo caso deberá darse aviso... dentro de los treinta días siguientes...".

Además de seguir los mismos lineamientos del punto anterior y de encuadrarse a lo dispuesto en el Artículo 20 del Reglamento del RNIE, considero que tampoco necesitará de la previa resolución de la CNIE, aquellas relocalizaciones de los establecimientos que señala el punto número dos de la presente resolución, ya que al no requerir de autorización para su apertura, mucho menos necesitarán de la autorización para la relocalización en cualquier zona, con cualquier superficie, número de personal y valor de activos fijos.

Por lo que respecta a los puntos tres y cuatro de esta resolución que establecen las facultades del Secretario Ejecutivo de la CNIE para otorgar la resolución que corresponda a los inversionistas extranjeros señalados en el Artículo 2 de la LIE, en el primero por lo que corresponde únicamente al sector industrial para:

a) "Establecimientos para la prestación de servicios de garantía y mantenimiento de los productos que fabrique y venda...".

b) "Bodegas y productos terminados, semitermina-

dos y de materia prima propiedad de la empresa".

c) "Establecimientos que se destinen a la exhibición y publicación de los productos que fabrique la empresa".

Y en el segundo (punto número cuatro), en términos generales a todos los inversionistas:

a) "Apertura de oficinas de representación sin ingresos".

b) "Apertura y operación temporal de establecimientos y oficinas que se dediquen exclusivamente a realizar negociaciones, acuerdos y proyectos con entidades del sector público o privado, o bien a garantizar un servicio previamente pactado".

c) "Apertura de oficinas de representación que realicen labores de investigación o estudios económicos para futuras operaciones de inversión en el país, siempre que contraten a profesionistas nacionales dedicados a servicios de asesoría".

Por lo que respecta a los dos puntos anteriores (tres y cuatro), la CNIE reglamenta la disposición de la fracción III del Artículo 12 de la LIE, lo cual tampoco le corresponde como órgano administrativo que es, sino que le correspondería al titular del Ejecutivo Federal.

Basta como ejemplo la propia RG número 9, que al interpretar la fracción III del Artículo 12 de la LIE, para suponer que la facultad concedida a la Comisión para resolver sobre la apertura de nuevos establecimientos, implica la obligación establecida expresamente en la propia

ley de presentar la solicitud pertinente, lo que resulta en exceso de la norma interpretativa, pues de la sola atribución de la Comisión no se puede derivar la obligación implícita de los inversionistas extranjeros para solicitar autorizaciones. (31)

Lo mismo sucede cuando la Comisión pretende establecer un criterio de interpretación del concepto de nuevo establecimiento, pues la interpretación de estos mediante disposiciones de carácter general, es propio del Congreso de la Unión a través de la interpretación legislativa, es decir, mediante la expedición de ley.

El criterio anterior es igualmente aplicable al punto número cinco de esta RG que establece:

5.- "Las empresas con inversión extranjera que pretendan la apertura de nuevos establecimientos requerirá de resolución previa de la Comisión, salvo en los casos que a juicio del Secretario Ejecutivo realicen exportaciones en volúmenes significativos, casos en los que el Secretario Ejecutivo podrá resolver de conformidad con lo dispuesto en la presente resolución".

Asimismo, se desprende que la facultad discrecional de la CNIE le otorga al Secretario Ejecutivo para decidir sobre exportaciones de volúmenes significativos en el que si bien la CNIE no tiene facultades legislativas para establecer las bases para resolver dichas solicitudes, menos aún podrá delegarlas al propio Secretario Ejecutivo.

(31) Recuérdese además que las atribuciones de las autoridades deben ser expresas y que no es lícito presumirlas o derivarlas mediante la inferencia de otras claras y precisas.

Por lo que respecta al punto número 7 en el que se faculta al Secretario para emitir las resoluciones que correspondan en cuanto a relocalizaciones de establecimientos de conformidad con lo siguiente:

a) Por lo que se refiere a establecimientos comerciales se autoriza la relocalización, ampliándose hasta un 100% más de superficie física y un por ciento mayor en lo que respecta en los activos fijos y personal ocupado.

b) En cuanto a establecimiento señalados en la presente RG que implique una ampliación en superficie mayor del 20% o un porcentaje mayor en cuanto a activos fijos y personal ocupado.

c) "Para la relocalización de varios establecimientos en uno sólo, se sumarán las superficies físicas y en su caso los valores de activos fijos de los establecimientos a relocalizarse, aplicando los por cientos señalados en los incisos anteriores".

Por lo que respecta a dichos incisos del punto número 7, los dos últimos son repetitivos del primero, toda vez que en este se puede solicitar la relocalización de hasta el 100% o más en los términos en que se establece, y en los dos últimos puntos se autoriza un porcentaje menor al del primero o igual a este. Además, le dan facultades al Secretario Ejecutivo en los mismos términos que en los puntos anteriores y de igual manera en el punto número 8 de esta RG, al solicitarse la previa resolución de aquellas actividades distintas a las que estaban realizando.

Por último, en el punto número 9 al establecerse una sanción según lo dispuesto en los Artículos 28 a 30 de

la LIE, este es interpretativo de dichos puntos por lo que se puede prescindir del mismo.

RESOLUCION GENERAL NUMERO 10

Clausura de Nuevos Establecimientos.

Dicha RG establece en términos generales "... que la apertura de un nuevo establecimiento por parte de un inversionista extranjero sin las previas resolución y autorización... configuran un acto nulo..." "... que el permiso, autorización, licencia o concesión que cualquier autoridad haya otorgado para dicha apertura es nulo...".

Por lo que a mi respecta, esta RG resulta en exceso de la LIE, para el caso en que un inversionista extranjero efectúe la apertura de un nuevo establecimiento, sin la previa autorización y resolución que según la CNIE debe recabarse en los términos de la fracción III del Artículo 12 de la LIE, por lo que es de considerarse inconstitucional, ya que en primer lugar la ley sólo señala la nulidad y la multa, y en segundo lugar, la obligación de solicitar autorización para la apertura de un nuevo establecimiento es de dudarse, ya que si jurídicamente la CNIE no tiene la facultad expresa para resolver sobre la apertura (anteriormente mencionado), tampoco podrá derivarse la obligación en este caso de clausurar los nuevos establecimientos.

RESOLUCION GENERAL NUMERO 11

Transmisión de Acciones o de Activos entre Inversionistas Pertenecientes a un mismo Grupo de Interés.

En esta RG número 11, se faculta al Secretario Ejecutivo "para que resuelva las solicitudes que se le plan-

teen sobre transmisión de acciones o de activos entre inversionistas extranjeros pertenecientes a un mismo grupo de interés, salvo en los casos en que, por alguna circunstancia especial, estime que el asunto deba someterse a la consideración de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras...".

En esta RG que vendría a ser una resolución administrativa, también la Comisión delega en su Secretario Ejecutivo algunas de sus facultades de resolución. Así, mediante la expedición de ésta, la CNIE faculta al Secretario para que resuelva las solicitudes que se le planteen sobre transmisión de acciones o de activos entre inversionistas extranjeros pertenecientes a un mismo grupo de interés.

Asimismo, este precepto es de alcance muy general como es que la CNIE examine y resuelva cualquier problema que afecte la economía nacional; establece una regla aplicable a transmisión de acciones o de activos en los cuatro casos de grupos de interés que enumera.

En relación a los tres primeros (incisos a, b y c de los resultandos), considero que la RG contiene disposiciones no contrarias ni adicionales a las de la LIE que resultan aplicables (32), pero sí reglamentaria de éstas. De ahí que esas tres reglas no sean propias de una RG de la CNIE, sino de un reglamento de la LIE.

La norma de la RG que se comenta, sólo se refiere a transacciones entre personas físicas extranjeras en la

(32) Vid supra art.- 8, p. 26.

que el adquirente por cualquier título se convierta en propietario de acciones o de activos que ya pertenecían a otro extranjero, desde este punto de vista existe la misma inversión extranjera en la sociedad, o en la empresa respectiva y la RG que se comenta también constituye una norma reglamentaria a los Artículos 5 y 8 de la LIE, que debe ser materia de un reglamento y no de un acuerdo administrativo.

RESOLUCION GENERAL NUMERO 12

Resolución sobre Operaciones de Venta de Bienes Raíces Publicados en el Extranjero.

En cuanto a esta RG (33) podemos manifestar en términos generales que toda adquisición de inmuebles hecha por extranjeros fuera de la zona prohibida es a la que se refiere el Artículo 17 de la LIE, pero sólo se indica que dicha adquisición estará sujeta al permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) el cual, debe ajustarse a la resolución previa de la CNIE.

Obviamente la SRE debe aplicar a la solicitud las normas y disposiciones de la LIE respecto a la constitución y modificación de sociedades.

RESOLUCION GENERAL NUMERO 13

Nuevos Campos de Actividad Económica y Nuevas Líneas de Productos.

(33) Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Legislaciones sobre propiedad industrial, transferencia de tecnología e inversiones extranjeras. México. Ed. Porrúa, S.A., 8a. edición, p. 547.

Por lo que respecta a esta última RG (34), podemos decir que una actividad nueva es aquella que planteará una actividad distinta, o que requiere maquinarias, instalaciones, actividades y personal diversos a los que ya existían; que supusieron incurciones en nuevos campos, así como invadir terrenos que antes le habían sido ajenos y extraños, de tal manera que esa nueva actividad planteé problemas nuevos con empresas que hasta entonces no habían sido competidoras, o no lo eran en ese renglón.

En cuanto a una nueva línea de productos, se puede intentar caracterizarlas afirmando que se está en presencia de ellas cuando se destinen a clientes diversos de los que son propios de la negociación, o cuando para la distribución y venta de los nuevos productos, se utilicen formas diferentes.

En cuanto a esta RG, la CNIE también reglamenta la disposición de la fracción IV del Artículo 12 de la LIE, que mencionábamos con anterioridad, no le corresponde como órgano administrativo. Esta RG al interpretar la fracción IV del Artículo 12 de la LIE, supone que la facultad concedida a la Comisión para resolver sobre la iniciación en un Nuevo Campo de Actividad Económica (NCAE) o Nueva Línea de Productos o servicios (NLP), implica la obligación establecida en la propia ley para los inversionistas extranjeros de presentar la solicitud pertinente, lo que en realidad resulta en exceso de la norma interpretativa, pues de la sola atribución de la CNIE, no se puede derivar la obli-

(34) Ib idem. p. 471.

gación implícita para solicitar dicha autorización. (35)

Una vez analizadas las RG de manera general, es importante mencionar los casos en los cuales no se requiere de la autorización de la CNIE establecidos en la LIE que son:

a) Constitución de sociedades que tengan un capital social del 49% extranjero y 51% mexicano, salvo las limitaciones del Artículo 4 y 5, incisos a, b y c de la LIE, siempre y cuando se inscriban las sociedades, así como los accionistas y sus acciones en el RNIE (Artículo 23 fracción I, II y IV), y siempre que con esta adquisición no se tenga la facultad de determinar el manejo de la sociedad.

b) Adquisición por extranjeros hasta del 25% de capital social y del 49% de sus activos fijos esenciales, que establece el Artículo 8 de la LIE en su párrafo primero.

c) Participación de extranjeros en el órgano de administración, siempre que como mínimo se mantenga el porcentaje del capital social o en su defecto que no obtengan el manejo de la sociedad.

(35) El régimen de legalidad y facultades expresas conforme al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les autorice y que permite a los particulares hacer todo aquello que no les esté prohibido, por lo que se afirma la ilegalidad de las RG pues supone implícito a los particulares (inversionistas extranjeros), una obligación que no les impone la ley. Tesis Profesional Cadena Hernández, Efrén. UNAM. México - 1984, p. 117.

d) Por lo que respecta a la no retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna (36), la LIE no se aplica a sociedades constituidas con anterioridad a su vigencia, sin importar la estructura de su capital social o de su consejo de administración.

Por otra parte, las resoluciones de la CNIE que no se basaran en algunos de los criterios del Artículo 13 de la LIE, o que lo aplicara en forma excesiva y con una fundamentación y motivación excesiva (37), ya que plantearía un caso de abuso o de exceso de poder que podría dar motivo hasta de un juicio de amparo, dado que la LIE no concede recurso alguno en contra de las resoluciones de la CNIE que niegue autorizaciones. (38)

Por último, es importante mencionar que todas las resoluciones de la CNIE según el Artículo 23 fracción V de la LIE, deben ser inscritas ante el RNIE.

(36) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 14, mismo que recoge el Código Civil del Distrito Federal en sus disposiciones preliminares (art. 5).

(37) Como indica el Reglamento del RNIE en su artículo 57 párrafo tercero.

(38) El Reglamento del RNIE sí concede el recurso de inconformidad tendiente a la rectificación o cancelación de inscripciones en el RNIE y no como en el caso que examinamos de resoluciones que nieguen autorizaciones de la propia CNIE.

CAPITULO IV

DISCRECIONALIDAD DEL ESTADO EN MATERIA DE INVERSIONES EXTRANJERAS

En el presente Capítulo, y a efecto de poder analizar la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE), así como las Resoluciones Generales (RG) de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), se expondrán dentro del marco legal que les corresponden, las actividades que tiene el Estado a través de sus Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los lineamientos que sobre inversión extranjera les atañe.

Por lo que respecta a las actividades del Estado, debemos partir de disposiciones legales previamente determinadas que normen su conducta, es decir, de normas jurídicas que como bases objetivas y tangibles, proporcionen al particular que puede resultar afectado con ellos y su ejecución, una seguridad jurídica.

Sin embargo, cuando la hipótesis es vaga o cuando por situaciones no previstas por el legislador, la finalidad y el espíritu de la ley suelen de manera ilícita ser fundamento de la autoridad administrativa para regular la hipótesis concreta sometida a su discreción.

El hecho de no aceptar que una norma tenga o pueda tener varios sentidos, no implica ni debe dar lugar a confusiones, que de la hipótesis normativa no se puedan desprender una o más posibilidades, incluso que pudieran

ser contrarias entre sí, todas ellas consideradas dentro del supuesto de la norma según las circunstancias concretas que se presentan en su aplicación. Tal sería el caso de considerar que si la situación económica lo demanda o los intereses nacionales lo reclaman, se deberá aceptar cierta y determinada hipótesis, en muchas de las ocasiones ilícitas, si esos intereses se encuentran debidamente satisfechos deberán estarse a la hipótesis contraria, lo que no significa una o más interpretaciones, sino que en dado caso se prevé una o más posibilidades según las diversas circunstancias que se presenten, y de ahí que no se considere uno o más sentido de la norma como suele decirse.

Si la característica primordial de la filosofía jurídica estriba en descubrir los valores universales del derecho con el objeto de alcanzar el conocimiento de sus fines últimos y determinar los valores jurídicos que el mismo orden jurídico debe alcanzar, el aspecto científico del derecho al fundamentar esos valores, no en meras opiniones o creencias, sino en verdaderas demostraciones o explicaciones que una vez sistematizadas produzcan certeza absoluta acerca de esas valoraciones.

Por otra parte, las técnicas y procedimientos establecidos por nuestro sistema jurídico no podrán cambiarse ni modificarse, sino mediante los instrumentos y disposiciones legales ya establecidos.

Fuera de aquellos casos en que la norma lo permite o se encuentre conforme a las atribuciones del órgano del Estado respectivo, la función correctiva de la interpretación no podrá ejercitarse lícitamente por nuestras autoridades, pues ello implicaría necesariamente la reforma de la ley sin las formalidades constitucionales respectivas.

Para poder determinar de una manera general el estado legal en que se encuentran las RG, así como la propia LIE, será necesario analizar la actividad del Estado así como sus funciones.

Por lo que respecta a la actividad del Estado, Serra Rojas dice que "se origina en el conjunto de operaciones, tareas o facultades para actuar -jurídicas, materiales o técnicas- que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de sus órganos". (39).

Dichas operaciones que realiza el Estado se dividen en tres, que son la legislativa, ejecutiva y judicial, que son necesarias para la realización de sus funciones, por lo que las atribuciones del Estado establecidas en la Constitución, comprende el contenido de su propia actividad, que es lo que puede o debe hacerse.

Dicha división de poderes como teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer garantías, es el principio básico de la organización del Estado Constitucional.

(39) La actividad del Estado es "el conjunto de normas que crean órganos, fijan sus funcionamientos y los fines que debe alcanzar". Serra Rojas. Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Porrúa, S.A., 1976. p. 41. Por otra parte, Gabino Fraga define a la actividad del Estado como "el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estables. Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. 1980. p. 13.

La separación de poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituidos en forma que los diversos elementos que los integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poder.

Asimismo, se impone la distribución de funciones diferentes entre sí, de tal manera que la función del poder legislativo es legislar, del poder ejecutivo es administrar y del poder judicial jurisdiccional, que vendrían a ser funciones desde el punto de vista formal.

Gabino Fraga señala que "la eficacia de la división de poderes, se regula por el criterio formal", o sea por el carácter del órgano que lo realice, y por su función material, o sea por el contenido mismo de su función.

Además, siendo la regla general que coincida el carácter formal con el carácter material, podría resultar el supuesto contrario, que un poder realice funciones cuya naturaleza sea diferente en sustancia de la que normalmente le son propias, debiendo existir una excepción expresa en el texto constitucional.

Como hemos indicado, se reconocen tres actividades esenciales del Estado para realizar sus fines que son:

a) La función legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales.

b) La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo un orden jurídico.

c) La función jurisdiccional, que es la actividad

del Estado encaminado a resolver las controversias basándose en el derecho.

Es importante determinar la relevancia que tiene la constitución al determinar la competencia de los órganos del Estado en la ejecución de las leyes, ya que pudiendo ser competente una autoridad para ejercitar la función correctiva conforme a ciertas facultades otorgadas en la ley, puede no serlo conforme a la constitución. De tal manera que si el régimen de atribuciones y distribuciones que prevé el Artículo 49 de la Constitución en relación a la garantía que consagra el Artículo 16 constitucional de los órganos del Estado de la competencia ordinaria que deriva de atribuciones expresas consignadas en la ley, por lo que el órgano del Estado que determina un acto hacia un particular, deberá realizarse con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo, y no mediante criterios de interpretación.

De lo anterior se desprende que se reconocerá únicamente la competencia constitucional de los órganos del Estado, cuando la propia constitución sea la que directamente lo determine, o sea expresamente delegado por esta, a efecto de que se determine en la legislación secundaria.

Lo anterior puede fundamentarse, además, por la siguiente Jurisprudencia de la Corte.

Jurisprudencia marcada con el número 164 común al Pleno y las Salas de la Corte, que aparece publicada en el apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1917-1975; octava parte, p. 109, cuyo extracto que aparece señala:

"La competencia constitucional, o sea, la que se

refiere a la órbita de atribuciones de los diversos poderes, es la única que está protegida por medio de las garantías individuales".

Por lo que, como se ha mencionado, el acto de autorización emanado de cualquier órgano del Estado realizado expresamente con las facultades consignadas en la ley, y que aún cuando la violación sea indirecta, ésta quedará protegida por las garantías antes mencionadas (Artículo 16 constitucional), así como el Artículo 49 del mismo ordenamiento.

Por lo que respecta a las facultades de los órganos del Estado, veremos a continuación en forma general, las atribuciones con que cuenta cada uno de éstos para valerse precisamente de la función correctiva de la interpretación, conforme a los lineamientos generales que prevee nuestra Constitución para las distintas funciones del Estado.

En cuanto a la función legislativa, por lo general le corresponde al Poder Legislativo Federal, ya que sólo con expresa indicación constitucional pueden los otros poderes realizar actos legislativos (40). En este sentido será autoridad competente para interpretar las leyes aquellas a las que conforme a los ordenamientos legales respectivos, compete su aplicación; en tal sentido, la facultad interpretativa se encuentra específicamente reservada a determinado órgano del Estado, aunque signifique una actividad distinta de la que realice, siempre y cuando le corres-

(40) Las legislaturas de los Estados sólo legislan en la esfera de su competencia.

ponda a cada órgano en la medida en que los ordenamientos jurídicos lo establezcan, pero como ya se mencionó, la función legislativa es la que normalmente realiza el Poder Legislativo y es la actividad fundamental del Estado encaminado a la creación de la ley.

El Poder Legislativo Federal, se encuentra integrado por los siguientes órganos:

1.- El Congreso de la Unión (41), que a su vez se divide en:

a) La Cámara de Diputados. (42)

b) La Cámara de Senadores. (43)

2.- La Comisión Permanente del Congreso de la Unión (44), mismo que sesionará cuando esté en receso el Congreso de la Unión.

Por otra parte, la escuela realista determina a la función legislativa como "una actividad estatal, que se realiza bajo el orden jurídico, por medio de ella, el

(41) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 73, que determina las facultades del Congreso.

(42) Idem. Artículos 51, 52, 54, 74, 75.

(43) Idem. Artículo 76 que determina las facultades de los Senadores.

(44) Idem. Artículo 79 que determina las atribuciones de éste.

Estado dicta disposiciones generales, encaminadas a la satisfacción del bien común". Por otro lado, García Oviedo define a la ley en los siguientes términos: "La ley en su sentido general es toda norma jurídica o regla de derecho". (45)

El acto legislativo materialmente considerado, tiene las siguientes características:

- a) Es una norma abstracta e impersonal.
- b) Es una norma general y permanente.
- c) Es una norma obligatoria.
- d) La sanción.

Del carácter formal del acto legislativo, se deriva el principio de "la autoridad formal de la ley" que significa que todas las resoluciones del poder legislativo, no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo poder y siguiendo los mismos procedimientos seguidos para la formación de la resolución primitiva. (46)

Desde el punto de vista material, la ley se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general y dicha ley seguirá siendo abstracta e impersonal (lo que sería en exceso si fuera hecho por cualquier órgano del Estado que no fuera el legislativo o que no tuviere facultades expresas para la constitución).

(45) Serra Rojas, op. cit. p. 47.

(46) Mismo principio que se encuentra en la fracción f) del Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, y de una manera excesiva, encontramos que los poderes del Estado, además de sus propias atribuciones, realizan otras funciones que no son las propias. El Poder Legislativo, además de su función legislativa se atribuye otras como el nombrar personal de sus cámaras que es una actividad administrativa, o por lo que respecta al Poder Ejecutivo, además de su función administrativa realiza otras actividades que son como la reglamentaria, que es un acto de naturaleza legislativa, o las resoluciones de controversia en materia agraria, entre otras, que es un acto formalmente jurisdiccional, o por lo que respecta al Poder Judicial, que además de su actividad judicial realiza la de nombrar a su propio personal que es propia del poder administrativo. Como se ha mencionado anteriormente, las facultades de cada órgano del Estado están expresamente determinadas en la propia Constitución, por lo que cualquier otra actividad distinta a la que les es conferida, será la misma una actividad en exceso a las señaladas expresamente.

Por otra parte, al reducir o extender el sentido de la ley a los límites de su espíritu, no se dará una interpretación analógica o restrictiva según la extensión o restricción del supuesto normativo, sino una ampliación analógica extensiva o restrictiva del sentido de la ley.
(47)

(47) Aún en estos casos García Máynez niega que haya una ampliación analógica y que por tal razón, no debe hablarse de ampliación analógica de un precepto a un caso no previsto, sino de creación o formulación analógica de una norma nueva, cuya disposición es idéntica a la de aquel (el previsto por la norma) cuyos supuestos son semejantes.

Aún cuando se reconozca que la función correctiva de la interpretación estriba estrictamente en esclarecer el sentido de la ley, dicha finalidad y características que no son propias de su función, sino de la jurisdiccional cuyo objetivo primordial radica en no dejar sin resolver ninguna controversia.

Por lo que fuera de aquellos casos en que la norma lo permita, la función correctiva de la interpretación será lícita, en tanto que en aquellos en que la norma no lo permita o no esté dentro de las facultades obtenidas, la función correctiva de la interpretación no podrá ejercitarse lícitamente por nuestras autoridades, ya que ello implica necesariamente la reforma de nuestra ley conforme a la constitucionalidad respectiva.

Pese a que el derecho debe adaptarse a los fenómenos cambiantes por naturaleza, a la negligencia del legislador para adecuar los ordenamientos normativos a la realización de los fenómenos que se suceden en el ámbito que no le corresponde al derecho administrativo, aceptándose la aplicación analógica (extensiva, restrictiva, etc.) de la LIE (o de cualquier otra), y consecuentemente el ejercicio de la función correctiva por parte de la CNIE (o de cualquier otra autoridad administrativa), lo que como hemos manifestado, es y será un exceso de autoridad hasta en tanto se modifique la ley en el sentido de delegar dicha atribución conforme a los ordenamientos jurídicos marcados por la propia Constitución.

Por lo que respecta al carácter de fuente del derecho, se atribuye a las normas derivadas de los procesos legislativos que serán, precisamente las normas elaboradas conforme a los procedimientos y requisitos establecidos en los Artículos 71 y 78 constitucionales.

Se ha pretendido que además de leyes constitucionales y leyes ordinarias existen otras categorías de leyes orgánicas o reglamentarias y leyes emanadas de la constitución.

Respecto de las leyes orgánicas y reglamentarias podemos afirmar que desde el punto de vista formal no existe ninguna diferencia que las separe de las orgánicas ya que igual que éstas, son elaboradas por el Poder Legislativo, siguiendo el procedimiento normal consagrado en el Artículo 27 Constitucional.

Se dice por otro lado que hay una categoría de leyes cuya cualidad de supremas es reconocida por el Artículo 133 constitucional, pues el sistema de éstas es que "todos los actos de los poderes públicos tengan su fuente en la propia constitución".

Por lo que respecta a la actividad jurisdiccional desde el punto de vista formal, alude a la organización constitucional que asigna la mencionada función del Poder Jurisdiccional, fundamentalmente para preservar el Derecho.

La función judicial desde el punto de vista formal, es la actividad que normalmente corresponde al Poder Judicial.

La función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico o productora del derecho, en los conflictos concretos o particulares que le sean sometidos para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada.

En todo acto jurisdiccional estamos en presencia

de un conflicto de intereses que amerita la intervención judicial para mantener o declarar el derecho. Una vez terminado el procedimiento jurídico necesario, la sentencia será la culminación de este proceso.

En tratándose de la interpretación de una ley cuando se efectúa mediante disposiciones de carácter general, la constitución sí establece, como ya antes veíamos, preceptos expresos que reserva el Congreso de la Unión en cuanto a atribuciones para esclarecer o determinar el sentido de la ley, esto es cuando se trata de normas de carácter legislativo, pudiendo incluso desvirtuarse el sentido ya establecido en una ley anterior.

Conforme a lo dispuesto en el inciso f) del Artículo 72 de la constitución, el cual establece que "en la interpretación... de las leyes... se observarán los mismos trámites establecidos para su formación"; es decir, que en la interpretación de las normas expedidas por el Congreso también se observarán los trámites establecidos en el propio Artículo 72 que establece el procedimiento, las formalidades y los requisitos necesarios para la elaboración de las leyes.

Consecuentemente, no será lícita la actuación de la determinación del sentido de una ley cuando se efectúe por un órgano distinto al del Congreso de la Unión, si la interpretación se establece con las características de generalidad, abstracción e impersonalidad.

Por lo que respecta a la actividad administrativa del Estado, comprendiendo el criterio formal y material, Serra Rojas nos dice que "la función administrativa es la actividad que normalmente le corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos

a los actos jurídicos concretos y particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en su relación con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de no control". (48)

No es suficiente que el Estado exprese su voluntad en la ley, que es, como se ha determinado con anterioridad, un acto creador de situaciones jurídicas generales, es necesario un organismo que ejecute la ley, que la concrete a los casos particulares.

Desde el punto de vista formal, la función administrativa es la actividad que normalmente realiza el Poder Ejecutivo y que vendrían a ser todas aquellas acciones dirigidas a la ejecución de las normas legislativas.

Por lo que la función administrativa es la función correspondiente al Poder Ejecutivo, por los elementos que forman la acción propia de este Poder, se realiza bajo un orden jurídico de derecho público. Sus funciones tienen como carácter general la de desenvolverse dentro del orden jurídico. Su función administrativa no supone un conflicto

(48) El acto de la administración pública de mayor significación y de efectos jurídicos principales es el acto administrativo o sea, la determinación de los derechos y obligaciones de las personas jurídicas. Dice a este propósito Jean Rivero (Droit adm. 2ª ed. Dalloz, 1962, p. 833), "La actividad de la administración pública como toda actividad humana utiliza dos vías: la de decisión, la de operación, administrar es a la vez los actos jurídicos que fijan los derechos y obligaciones respectivas de las personas jurídicas y los particulares y realiza la masa de operaciones, tanto materiales como intelectuales, que exige la satisfacción del interés general". Serra Rojas. Derecho administrativo. Tomo I. Ed. Porrúa, S.A., p. 57.

preexistente, ni resuelve controversias.

La función administrativa es una función que se encuentra determinada, por ello el reglamento no es un acto administrativo, sino un acto materialmente legislativo.

La función administrativa implica la realización de todos los actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la ley.

Por lo que respecta a la mala interpretación por parte de las autoridades administrativas, en la que se le quiere dar una apariencia jurídica para la corrección del sentido defectuoso de la ley, deberá considerarse ilegal en tanto se de la reforma respectiva de la constitución.

En su ejecución, la actividad administrativa deberá limitarse a la exacta observancia de las leyes, sin que le sean permitidas omisiones o lagunas de la ley.

Sin embargo, la autoridad administrativa si bien es cierto que ha adecuado la ley, de mejor manera que la autoridad legislativa, la resolución es arbitraria, pero no porque no fuera aplicable al caso planteado, que podría ser el más acertado, sino que la resolución es arbitraria desde el punto de vista de la constitución, pues conforme a ella carece de la competencia respectiva para ejercer, que son exclusivas del Poder Judicial, ya que conforme a lo dispuesto en el Artículo 14 no tiene atribuciones para dar vida al principio de plenitud jurisdiccional cuyo ejercicio, en los términos del citado artículo es exclusivo de la función jurisdiccional o de la legislativa, pero sólo cuando actúa con el carácter jurisdiccional en los términos del Artículo 104 de la misma.

Además, conforme al Artículo 16 de la constitución que es el que prevé el modo y ejercicio de las atribuciones de la autoridad administrativa, relacionado con la fracción I del Artículo 89 que establece las características primordiales de su función (autoridad administrativa), estas facultades deben ser expresas, y no existen en nuestro orden jurídico precepto alguno que lo autorice para el ejercicio de la función correctiva de la interpretación, ni basta para presumir aquellas derivadas de otras claras y precisas.

Con excepción de los tribunales administrativos y aquellos casos en que la norma expresamente lo autorice, no es permitida a las autoridades administrativas el ejercicio de la función correctiva de la interpretativa.

Hemos visto que no es lícito que la autoridad administrativa adquiera la función correctiva que no es propia de los órganos jurisdiccionales.

Sin embargo, si se trata de tomar en consideración la importancia que juegan los fenómenos de carácter económico que son característicos de la materia, el análisis que se hiciera para medir las repercusiones económicas, políticas y sociales que se deriven de la correcta aplicación, nos llevaría a concluir que en esos casos la aplicación de la ley deberá hacerse extensiva para comprender aquellos fenómenos no previstos en la norma, pero susceptible de regulación conforme a la que hubiera sido clara intención del legislador de haberla emitido. No obstante del análisis jurídico que se hiciera a la luz del principio de legalidad y del régimen de facultades expresas en la ley, nos llevaría a la conclusión contraria, o sea que sería ilícito formalmente tomar en cuenta dichos fenómenos.

Por otra parte, como señala Jeze "Es un Estado civilizado y ordenado, lo que da a los agentes públicos la autoridad y el prestigio necesarios a la buena marcha de los servicios públicos, en la circunstancia de obrar en virtud de la ley y conforme a sus prescripciones. Reconocer un valor cualquiera a lo que fuera de la ley, lo que se hace es abrir las puertas a la violencia, a la revolución y a la anarquía. Poco importa la puerza de las intenciones. El orden sólo descansa en el respeto a la ley". Lo que determinaría que cada órgano del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), debe actuar dentro del marco legal que se le está determinado dentro de las leyes (debidamente expedidas) o dentro del propio marco constitucional.

Asimismo, la teoría del origen legal de la competencia conforme a la cual se puede hacer la distribución de facultades entre los órganos de administración, sólo si existe alguna ley que lo autorice, que como dice Fraga "descansa en los elementos mismos que fundan el principio de legalidad en el Estado de Derecho, y es la que en principio es adoptada por nuestra legislación", ya que "la aptitud de realizar actos jurídicos, sólo una disposición expresa de la ley puede consignarla, a pesar de que en cierta forma, nuestro sistema legal admite la teoría de la delegación". Aunque estrictamente en nuestro derecho no es posible la delegación de facultades reglamentarias (que es exclusiva del Presidente de la República), menos aún podría el Poder Legislativo delegar su facultad de dictar leyes a órgano alguno de la administración; sin embargo, considero que es legal en cuanto a que se encuentra determinado en la propia Constitución, la facultad reglamentaria en favor del Presidente de la República, no siendo aún en base a otra ley como lo sería la LIE, que indirectamente le concede al Secretario Ejecutivo de la CNIE, dicha facultad legislativa.

Por otra parte, existe una serie de actividades del Ejecutivo que son de carácter legislativo, algunas de ellas ya indicadas, que conforme a la Constitución son legales y vendrían a ser las siguientes: la iniciativa de ley, el veto, la promulgación y las facultades extraordinarias, así como la facultad para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Asimismo, de manera indirecta, se habla de los reglamentos (Artículo 92 constitucional), aunque realmente no se determina la facultad expresa de expedirlos.

La facultad reglamentaria es propiamente de carácter legislativa, por lo que se considera como una de las excepciones al principio de la separación de poderes.

De igual manera, y de acuerdo con el Artículo 49 constitucional, no podrán reunirse dos o más poderes del Estado en una sola persona o corporación y salvo los casos de facultades extraordinarias para legislar en los términos del Artículo 29 y 131 párrafo segundo de la propia Constitución, no podrá depositarse la función legislativa en un órgano que no sea el Congreso de la Unión.

Las facultades del Congreso de la Unión, que se enumeran principalmente en el Artículo 73 constitucional, corresponden a tal organismo. En estos casos se requiere tanto la intervención de la Cámara de Diputados como la de Senadores.

El Congreso interviene decisivamente en la revisión y reforma de la Constitución, aunque lo hace acompañado de las legislaturas de los Estados. Para que una ley

sea reformada se necesitará la mayoría de las dos terceras partes tanto en una cámara como en la otra.

De lo anterior, podemos recordar que la Constitución es rígida ya que para hacer o reformar leyes, se lleva a cabo todo un procedimiento especial, mismo que se encuentra establecido en los Artículos 71 y 72 de la Constitución.
(49)

Al interpretar el Congreso de la Unión una vieja disposición, mediante la expedición de una nueva ley que determina en sentido diverso al que en realidad previera la norma interpretativa, el Congreso no estaría afectando la esfera jurídica de los particulares mediante procedimientos que no estuvieran previstos en la Constitución, pues al determinar de manera incorrecta el sentido de la vieja norma, solamente habría ejercido sus atribuciones para derogar o reformar las leyes conforme a las facultades que le confiere la Constitución.

Sin embargo, si se afectaría la esfera jurídica de los particulares al margen de las disposiciones constitucionales, si fuera otro órgano del Estado el que determinara el sentido de la ley en cuestión (como lo podría ser la propia autoridad que estuviere encargada de su aplicación), pues al hacerlo mediante disposiciones de carácter abstracto y general y resultaren incorrectas sus apreciaciones, en realidad se estaría reformando el sentido de la ley sin la competencia, las formalidades y los requisitos que para tales efectos prevé la Constitución.

(49) Véase al respecto Moreno Díaz, Derecho Constitucional Mexicano, Pax-México, 1979, p. 460.

De cualquier forma, si la interpretación se tuviera que realizar con los caracteres de un acto legislativo, con las salvedades señaladas, esta facultad correspondería exclusivamente al Congreso de la Unión, en los términos del inciso f) del Artículo 72 de la Constitución.

Asimismo, el Congreso de la Unión en los términos de los Artículos 49, 73, 124 y 133 de la Constitución, en la formulación de los dispositivos jurídicos, no deberá contrariar o exceder el marco de sus atribuciones, ni invadir la órbita competencial reservada a las legislaturas de los Estados en los términos del Artículo 124.

A.- LEY DE INVERSION EXTRANJERA.- (LIE)

A partir del nacimiento de la Constitución de 1917, el legislador mexicano empieza a preocuparse por reglamentar las inversiones provenientes del extranjero, en el sentido de prohibir la adquisición por parte del extranjero, del dominio directo de las tierras y aguas ubicadas en una franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 a lo largo de las playas. Asimismo, la Constitución en su Artículo 73 fracción XXIX, faculta al Congreso de la Unión para "expedir leyes tendientes a promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional".

Posteriormente con la creación de la LIE, se establece formalmente un efectivo control sobre los inversionistas extranjeros.

La materia que regula la ley es de ámbito federal, ya que tiene un contenido comercial, adecuándose por

lo dispuesto por el Artículo 75 del Código de Comercio.

En un principio las bases constitucionales del Congreso de la Unión para expedir la LIE fué precisamente la fracción XVI del mismo Artículo 73, en el cual se le concede al Congreso de la Unión la facultad "para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

Actualmente con las reformas constitucionales, sus bases se encuentran en el mismo Artículo 73 fracción XXIX.

Por otra parte se le conceden al extranjero todas las garantías individuales, en el Artículo 33 constitucional al establecer: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el Artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero de la presente constitución, pero...".

Otros artículos constitucionales que tienen que ver con inversionistas extranjeros son:

Artículo 1.- "... todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución...".

Del contenido de este artículo se desprende que tanto los mexicanos como los extranjeros gozarán de las garantías individuales contenidas en los 29 primeros artículos constitucionales, siempre y cuando se encuentren dentro del territorio nacional.

Artículo 5.- "A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, comercio o trabajo que le

acomode, siendo lícito...".

Este artículo al igual que el anterior, es de observancia dentro del territorio nacional, por lo que también se refiere a extranjeros residentes en el país, o bien extranjeros cuyos negocios se encuentren dentro del territorio nacional.

El Artículo 27 fracción I, establece la llamada "cláusula de extranjería", además prohíbe a los extranjeros, sociedades extranjeras y sociedades mexicanas con capital extranjero a adquirir el dominio de las tierras y aguas en los términos antes mencionados. Sin embargo, y a pesar de esta disposición, pueden los extranjeros adquirir el dominio indirecto sobre los inmuebles situados en las zonas prohibidas, mediante la figura del fideicomiso.

Como excepción a lo dispuesto anteriormente, y en particular a lo dispuesto por el Artículo 5 antes mencionado, el Artículo 32 dispone que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros para toda clase de concesiones y empleos, cargos o comisiones del Gobierno.

El Artículo 30 que establece "la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización...".

Dicho artículo se encuentra íntimamente ligado a los dos primeros artículos de la Ley de Nacionalidad y Naturalización en las que se considera extranjero a todo aquel que no sea mexicano.

Por otra parte, conforme a los Artículos 14 y 16 constitucionales, las facultades del Ejecutivo se reducen a la exacta observancia de la ley, y con mayor razón deberá

exigirse ésta limitación a sus más cercanos colaboradores al igual que deberá suceder con aquellos funcionarios o empleados menores que dentro de negocios del orden administrativo estén encargados de la aplicación de las distintas leyes de la esfera administrativa.

Con esas consideraciones, tanto el Presidente de la República en la reglamentación de la LIE, (Artículo 89 fracción I de la constitución), la CNIE en su ejecución (Artículo 12 de la LIE); el Secretario Ejecutivo en su carácter de representante de la CNIE (Artículo 14 de la LIE), o del Director del RNIE (Artículo 23 de la LIE), y la Secretaría o Departamento de Estado que corresponda según la rama de actividad económica de que se trate (Artículo 15 y 16 de la LIE), deberá limitarse dentro de sus respectivas atribuciones a la exacta observancia de la LIE, sin que le sea permitido corregir el sentido defectuoso de sus preceptos.

Si conforme a la LIE la CNIE, órgano tácitamente encargado de su aplicación, se encuentra con que no es suficiente con sus disposiciones para someter a su resolución ciertos casos particulares, será indebido la aplicación analógica y extensiva que hiciera para someter a su discreción aquello que no fue previsto por el legislador.

En cambio, si la exigencia de ciertos requisitos para determinar la conveniencia de una inversión extranjera reuniera las características de manera semejante a las establecidas en las fracciones del Artículo 13 de la LIE, coadyuvaría al logro de los objetivos dentro de la política de desarrollo nacional, estando de acuerdo a lo dispuesto en la fracción XVII del citado precepto.

La aplicación extensiva o restrictiva de la LIE,

siempre resulta en exceso de atribuciones de la Comisión, pues en mayor o menor medida se desvirtúa el sentido de la ley.

En mi opinión, a menos que se cuente con atribuciones expresas en la ley, la ejecución de la misma deberá realizarse a la exacta observancia de sus disposiciones, pues ninguna de las autoridades encargadas de ejecutar las normas establecidas en la LIE tienen funciones de carácter jurisdiccional, no pudiendo así suplir o corregir el sentido de la ley.

B.- RESOLUCIONES GENERALES DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.-

Las Comisiones Intersecretariales son organismos de la administración pública centralizada, tienen una duración limitada, con excepción de aquellos que se forman por circunstancias especiales.

La formación de comisiones intersecretariales es facultad propia del Presidente de la República, según lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). (50)

Empezaremos a analizar las atribuciones de la CNIE que se encuentran establecidas en la LIE, las cuales son atribuciones que implican derechos y obligaciones adoptadas por la Comisión y que podrían ser las siguientes:

(50) LOAPF.- Artículos 21, 50 y 51.

a) Atribuciones decisorias.- En las que la CNIE tiene la facultad de determinar los porcentajes establecidos en el Artículo 5 fracción I de la LIE, así como aquellos que se encuentran determinados en el Artículo 12 fracciones II, III y IV de la LIE; dichas atribuciones decisorias, como se ha mencionado con anterioridad, no le corresponden a la CNIE como órgano administrativo, ya que la facultad de decisión le corresponde al Poder Judicial.

b) La facultad consultiva que tiene la CNIE en base al Artículo 12 fracción V de la LIE, (51) sí le corresponde, ya que dicha facultad no invade la esfera jurídica de otros órganos del Estado.

c) Por lo que respecta a las atribuciones reglamentarias adoptadas por la CNIE según lo dispuesto por el Artículo 12 fracción VI de la LIE, (52) como se ha mencionado anteriormente, es una facultad que no le corresponde, ya que es propia del Presidente de la República.

d) La atribución de coordinación que tiene según el Artículo 12 fracción VII de la LIE, (53) en mi opinión sí son propias de la CNIE, así como de cualquier otro órgano administrativo, ya que al igual que la facultad consultiva que tiene, no invade la esfera jurídica de otros órganos del Estado.

e) Facultad de proyección legislativa y reglamentaria que tiene según el inciso VIII del Artículo 12 de la

(51) Artículo citado p. 34.

(52) Ib idem.

(53) Ib idem.

LIE, (54) y que como se menciona en el inciso c) anterior, son funciones que no le corresponden como órgano administrativo, sino que le corresponden estrictamente al legislativo en el primero y por disposición de la Constitución al Presidente de la República en el segundo caso.

Por otra parte, el ejercicio de la función correctiva que se atribuye la CNIE, hasta cierto punto se conduce dentro de sus propios límites, pues al excederse de su propia esfera de atribuciones, no va más allá de las que se delegan en la LIE.

En su tarea de autorizar y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá la inversión extranjera atendiendo a criterios de política Nacional, la Comisión no sólo se limita a desvirtuar el sentido de la LIE adecuándola a circunstancias que no han sido previstas por el legislador que sería lo que le correspondería al Poder Legislativo, o como lo haría el propio Poder Judicial si fuere el que tuviere que corregir las diferencias de la ley.

En este sentido, la Comisión no se ha detenido en los casos concretos de aplicación, sino que, con pretendidas facultades expresas en la ley, se ha excedido en el uso de la función correctiva, extendiendo el sentido de la ley a casos no previstos, y lo que es más, mediante la expedición de disposiciones de carácter abstracto y general.

Por otra parte, la fracción VI del Artículo 12 de la LIE, no establece el fundamento para que la CNIE establezca los criterios y requisitos a través de disposiciones

(54) Ib idem.

de carácter general, ya que dicho precepto no determina la expedición de normas de naturaleza legislativa, además y como se ha mencionado, no se estaría dentro de las funciones administrativas propias de la CNIE.

Sin embargo, la CNIE se basa para establecer lo anterior (emitir RG, entre otras) (55), en el Artículo 16 de la LIE (56), "Las Secretarías y Departamentos de Estado... resolverán los casos concretos conforme a los criterios generales que establezca la CNIE..."; dichas bases que se toma la propia CNIE para establecer resoluciones de carácter general en el sentido de atribuirse facultades legislativas, no se separa como tal del texto, ya que dichas atribuciones no se desprenden de la LIE.

Por otro lado, la facultad reglamentaria no es propia de un órgano de la naturaleza de la CNIE, aunque como señala su iniciativa, sea un "organismo del más alto nivel", conforme a lo previsto en los Artículos 89 fracción I, 92 y 107 fracción VIII inciso c) de la Constitución, se trata de una facultad propia y exclusiva del Presidente de la República.

Con relación a las facultades discrecionales en nuestro derecho, la Suprema Corte ha sentado jurisprudencia desde 1957, en el sentido de que procede el juicio de amparo "cuando (dichas facultades) se ejerciten en forma arbitraria o caprichosa; cuando la decisión (de la autori-

(55) Artículo 5 párrafo tercero, Artículo 8 párrafo tercero y Artículo 12 párrafos uno a cuatro.

(56) Artículo citado p. 38.

dad administrativa) no invoca las circunstancias que concretamente se refieran al caso discutido; cuando éstas resulten alteradas o sean inexactos los hechos en los que se pretende apoyar la resolución, o cuando el razonamiento en que la misma se apoya es contrario a las reglas de la lógica". (Tesis número 846, Jurisprudencia de la Segunda Sala, Informe 1959, pág. 31 en jurisprudencias y tesis sobresalientes 1955-1963, Mayo ediciones, 1965, pág. 310).

C.- LINEAMIENTOS SOBRE INVERSION EXTRANJERA.-

Los lineamientos sobre inversión extranjera que ha propuesto el Gobierno a través de la CNIE, si bien éstos en estricto derecho no están facultados para la emisión y aplicación de criterios, en mi opinión, sí es la más indicada para determinar dichos lineamientos, ya que es el órgano administrativo integrante de un todo que es el Estado para determinar dichas directrices, por la experiencia y capacitación de su propio personal.

Actualmente el Gobierno sigue una serie de lineamientos para aumentar la aportación de los recursos tecnológicos, administrativos y financieros del exterior que se requieren en el proceso de desarrollo del país, utilizándose en la expansión y diversificación de la producción nacional, utilizándose complementariamente los recursos del exterior, fomentando primordialmente a prioridades de desarrollo económico.

Asimismo, la CNIE como órgano de la administración pública (aunque en exceso de sus facultades), basándose en los "criterios" antes ya mencionados y que se señalan en la LIE, así como en el Plan Nacional de Desarrollo y Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial a nivel de

rama, y en su caso, de productos, (57) ha emitido sus RG.

Por otra parte, dichos planes en materia de inversión extranjera proporcionan un marco normativo orientado para normar de manera flexible la aportación de la misma, sin dejar de admitirse la inversión extranjera directa.

Los propósitos del Gobierno en cuanto a la inversión extranjera, van encaminados a que la promoción de la misma se concentre en aquellas áreas en las que el factor tecnológico sea decisivo y que la promoción de las exportaciones sean ascendentes, y además en actividades que requieran montos elevados de inversión y la sustitución de importaciones, y finalmente la generación de divisas.

En el mismo sentido, y para llevar a cabo lo señalado anteriormente, se ha expedido una lista de actividades industriales prioritarias, mismas que la CNIE autorizará con una participación mayoritaria de capital (dicha lista podrá ser aplicada según las propuestas específicas señaladas); dichas actividades son las siguientes:

- Maquinaria y equipo no eléctrico.
 - * Maquinaria e implementos agrícolas.
 - * Maquinaria para el trabajo de madera.
 - * Maquinaria para el procesamiento y envase de alimentos y bebidas.
 - * Maquinaria para la industria petrolera y petroquímica.

(57) Los cuales al ser únicamente planes de desarrollo y programas sectoriales, no podrán por consiguiente ser aplicados en estricto derecho como la LIE; por lo tanto, son bases que a mi forma de ver son en exceso e inconstitucionales.

- * Maquinaria herramientas de control numérico para el corte y formado de metales.
 - * Maquinaria para la industria textil.
 - * Maquinaria para la extrusión y moldeado de plásticos.
 - * Maquinaria para la industria de artes gráficas.
 - * Grúas, poleas y similares.
- Maquinaria y aparatos eléctricos.
- * Motores y generadores de alta potencia.
 - * Turbinas para la industria de proceso.
 - * Turbocompresores de alta potencia.
 - * Metalurgia de alta tecnología.
 - * Microfundición de alta potencia.
 - * Herramientas especializadas.
- Equipo y accesorios electrónicos.
- * Equipo de telecomunicaciones.
 - * Discos y cintas magnéticas para computación.
 - * Equipos de cómputo y sus partes y componentes.
 - * Equipos de instrumentación y control de procesos.
 - * Componentes, partes y materiales electrónicos diversos.
 - * Equipos y aparatos electrónicos científicos y de ingeniería.
 - * Electrónica de consumo.
- Equipo y material de transporte.
- * Motocicletas y vehículos similares de más de 350 c.c.
 - * Motores de combustión interna para embarcaciones y locomotoras.
 - * Construcción y reparación de embarcaciones.

- Industria Química.
 - * Materias primas y sustancias activas farmacéuticas.
 - * Resinas sintéticas y plásticos.
 - * Especialidades.

- Otras industrias manufactureras.
 - * Aparatos de precisión y medición.
 - * Equipo e instrumental médico.
 - * Equipo y material fotográfico.
 - * Nuevos materiales de alta tecnología.

- Servicios de tecnología avanzada.
 - * Biotecnología.

- Hotelería.
 - * Construcción y operación de inmuebles para hotelería.

Además de las líneas de acción señaladas, el Gobierno toma en cuenta la necesidad que tienen actualmente muchas empresas de afrontar la necesidad de nuevos recursos de capital, lo que sería al ser flexible en el aumento de capital mediante la capitalización de pasivos, venta de acciones o renuncia de los accionistas mexicanos al suscribir su derecho al tanto.

Si bien, tales opciones son debido a las preocupaciones por sanear las empresas en su estructura financiera y mantener su crecimiento, el Gobierno ha implantado mecanismos que permiten, en caso de que socios mexicanos no cuenten con recursos para aportaciones de capital de ampliación, financiamientos o aportaciones temporales de capital de riesgo de los fondos de fomento, los fondos de coinversión o de organismos financieros internacionales.

El criterio central será precisamente promover selectivamente la inversión extranjera para que no desplace el capital nacional o domine ramas, líneas de productos e insumos prioritarios de la industria nacional.

Para la eficacia de los mecanismos antes indicados, así como medida de vigilancia, se crearán dispositivos que permitan supervisar periódicamente el comportamiento de las empresas con capital extranjero.

" CONCLUSIONES "

1.- Con la restauración de la República, en 1867, y hasta la caída del Imperio de Porfirio Díaz, en 1910, la política predominante en materia de inversión extranjera fué la de fomentar a la misma.

2.- Desde 1910 a 1918, y debido a las fricciones socio-políticas de esa época y anteriores, hubo una fuerte influencia de la corriente anticapitalista.

3.- En base a las legislaciones anteriores a la de 1917, y a partir de ésta, la preocupación por el capital extranjero fué creciendo, creándose nuevas normas que determinaron su situación, llegando a la culminación con la LIE, publicada en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1973, determinándose, en forma general y permanente, la situación jurídica del inversionista extranjero.

4.- De los puntos anteriores se desprende que desde la restauración de la República, ya existía una fuerte necesidad de capitales, por lo que el impulso por la inversión extranjera ya era un hecho aceptado desde entonces. Por otra parte, existía el rencor hacia los extranjeros debido a las experiencias obtenidas anteriormente, pero aún así, y al existir dicha necesidad, el legislador vió la importancia tan grande que existía para su aceptación.

5.- En cuanto a la LIE, basándose en sus propios antecedentes históricos, regula únicamente a la inversión

extranjera; asimismo, determina a los sujetos que están obligados a su cumplimiento, las ramas de actividad en las cuales pueden intervenir, y en que porcentajes, así como en las bases en que pueden intervenir sin que sea necesaria la aportación de capital.

6.- La LIE crea a la CNIE, determinando en la misma sus facultades, mismas que en exceso son para que a juicio de esta determine si los porcentajes establecidos en la propia LIE pueden ser mayores, o, en su defecto, sean restringidos, o para autorizar actividades distintas a las que realiza determinada sociedad, sin que la misma CNIE, como órgano administrativo tenga una función correctiva, misma que es propia del Poder Judicial.

7.- Se determinan en la propia LIE, las sanciones al incumplimiento de la misma y no así al incumplimiento de las RG, así como de sus condiciones que imponga la CNIE.

8.- De los tres puntos anteriores, se desprende que la regulación de la inversión extranjera está expresamente determinada en la LIE; asimismo, las facultades de la CNIE están expresamente determinadas en la LIE.

9.- La CNIE, si bien es un organismo facultado para resolver aquellos problemas específicos, éstos deben ser en base a la propia LIE y no en RG, que emite la misma CNIE, que al no tener facultades legislativas, dichas resoluciones se encuentran en una situación inconstitucional.

10.- Asimismo, se le otorga a la CNIE el establecer los criterios y requisitos sobre inversión extranjera, más no le delega la facultad de legislar en materia de la misma.

11.- La CNIE es un órgano que tiene los elementos necesarios, así como la experiencia, para determinar un proyecto de aquellos criterios y requisitos, mismos elementos que cualquiera de los otros Poderes no los tiene.

12.- Como se ha determinado, la inconstitucionalidad de las RG se debe a que algunas son de carácter reglamentario, facultad que es exclusiva del Presidente de la República; otras son de carácter legislativo, función que es propia del Poder Legislativo, e incluso otras son repetitivas de la LIE, que podrían existir o no.

13.- Existe en nuestro país todo un sistema jurídico dividido en tres poderes expresamente determinados en nuestra Constitución, en la cual, cada uno de ellos tiene sus propias funciones, que se establecen en la misma Carta Magna.

14.- Asimismo, existe una inquietud por parte del Gobierno para establecer la organización para promover la inversión extranjera, misma que se encuentra en los planes de Gobierno (nacionales y sectoriales), e incluso en las propias RG que aunque de una manera incorrecta son expedidas por ésta y que en realidad contribuyan al logro positivo de la LIE.

15.- De tal manera que, por una parte unimos los elementos existentes hasta ahora, o sea la influencia histórica, la formación de la LIE, los programas que ha desempeñado el Gobierno en materia de inversión extranjera, y por otra parte el tomar en cuenta de manera formal las atribuciones de cada uno de los poderes del Estado, se podría constitucionalmente llegar al logro de la LIE, integrándose a la misma las RG, que como se ha visto, son inconstitucionales por ser emitidas por la CNIE.

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

I.- Autores.

Acosta Romero, Miguel. Derecho administrativo. México, Porrúa, 1981.

Arellano García, Carlos. Derecho internacional privado. México, Porrúa, 6a. edición, 1981.

Barrera Graf, Jorge. Inversiones extranjeras. México, Porrúa, 1975.

Barrera Graf, Jorge. La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México. México, UNAM, 1981.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional. México, Porrúa, 1979.

Cervantes Ahumada, Raúl. Derecho mercantil. México, Herrero 3a. edición, 1980.

Díaz Dufoo, Carlos. México y los capitales extranjeros. México, Vda. de Ch. Boret, 1918.

Fraga Gabino. Derecho administrativo. México, Porrúa, 20a. edición, 1980.

García Máynez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. México, Porrúa, 1980.

Méndez Silva, Ricardo. El régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México. México, UNAM, 1969.

Moreno, Daniel. Derecho constitucional mexicano. México, Pax-México, 5a. edición, 1979.

Péreznieto Castro, Leonel. Derecho internacional privado. México, Harla 29a. edición, 1981.

Ramos Garza, Oscar. México ante la inversión extranjera. México, La impresora azteca, 1971.

Sepúlveda Bernardo y A. Chumasero. La inversión extranjera en México. México. Fondo de cultura económica, 1973.

Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo. México, Porrúa 7a. edición, 1976.

II.- Legislación Consultada.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1917, 75a. edición, Porrúa, México, 1984.

CODIGO DE COMERCIO 1887. México, Porrúa, 41a. edición, 1983.

LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA 1973. México, Porrúa, 8a. edición, 1983.

REGLAMENTO DEL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS 1973. México, Porrúa, 8a. edición, 1983.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL 1976. México, Porrúa, 13a. edición, 1984.

LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES 1934. México, Porrúa, 41a. edición, 1983.

RESOLUCIONES GENERALES DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS 1975. México, Porrúa, 8a. edición, 1983.

RESOLUCIONES GENERALES DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS 1975. México, Porrúa, 8a. edición, 1983.

LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION. México, Porrúa, 18a. edición, 1976.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Publicación del 30 de agosto de 1984. Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, Pág. 18.

III.- Varios.

Bosch García, Carlos. La técnica de investigación documental. UNAM, 10a. edición, México, 1983.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario jurídico mexicano. UNAM, México, 1984.

Poder Ejecutivo Federal. Plan nacional de desarrollo: 1983-1988.

Poder Ejecutivo Federal. Programa nacional de fomento industrial y comercio exterior. 1984-1988.

Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Lineamientos sobre inversiones extranjeras y propósitos de su promoción. México, 1984.

Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercial Exterior. Nacional Financiera, el mercado de valores, año XLIV, Núm. 32, agosto 6 de 1984.

Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en 1983. Nacional Financiera, el mercado de valores, año XLIV, Núm. 18, abril 30 de 1984.

Presentación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. Nacional Financiera, el mercado de valores, año XLIV, Núm. 23, junio 4 de 1984.

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. Nacional Financiera, el mercado de valores, año XLIV, Núm. 24, junio 11 de 1984.